

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

Jahrbuch der Europäischen Integration 2023



Nomos

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels [Hrsg.]

Jahrbuch der Europäischen Integration

2023

Petra Ahrens · Aljoscha Albrecht · Franco Algeri · Katrin Auel · Heinz-Jürgen Axt · Mariano Barbato · Aline Bartenstein · Michael L. Bauer · Peter Becker · Annegret Bendiek · Julian Bergmann · Jonas Blaszkowski · Silvia Bolgherini · Sarah-Lena Böning · Klaus Brummer · Birgit Bujard · Karlis Bukovskis · Hrvoje Butković · Thomas Christiansen · Agnieszka K. Cianciara · Anthony Costello · Cristian Alexandru Damian · Johanna Deimel · Doris Dialer · Thomas Diez · Roland Döhrn · Julian Dörr · Hans-Wilhelm Dünn · Florence Ertel · Tobias Etzold · Alina Felder · Eva Feldmann-Wojtachnia · Sabine Fischer · Tobias Flessenkemper · Christian Franck · Lykke Friis · Carsten Gerards · Gabriel Glöckler · Daniel Göler · Alexander Grasse · Christoph Gusy · Björn Hacker · Simon Hartmann-Schulz · Niklas Helwig · Andreas Hofmann · Bernd Hüttemann · Tuomas Iso-Markku · Mathias Jopp · Michael Kaeding · Niels Keijzer · Christoph Klika · Henning Klodt · Wim Kösters · Valentin Kreiling · Alba María Kugelmeier López · Tobias Kunstein · Guido Lessing · Barbara Lippert · Christian Lippert · Marko Lovec · Siegfried Magiera · Remi Maier-Rigaud · Jean-Marie Majerus · Andreas Marchetti · Daniel Martínek · Dominic Maugeais · Andreas Maurer · Marco Mazzone · Sophie Meiners · Laia Mestres · Jürgen Mittag · Jan-Peter Möhle · Lucia Mokrá · Svenja Niederfranke · Matthias Niedobitek · Philip Pauen · Thomas Petersen · Julian Plottka · Johannes Pollak · António Raimundo · Christian Raphael · Julian Rappold · Dominik Rehbaum · Iris Rehkla · Darius Ribbe · Daniel Schade · Sebastian Schäffer · Ulrich Schlie · Otto Schmuck · Lucas Schramm · Tobias Schumacher · Martin Selmayr · Otto W. Singer · Eduard Soler i Lecha · Ditte Brasso Sørensen · Burkard Steppacher · Patrick Stockebrandt · Tamás Szigetvári · Funda Tekin · Anja Thomas · 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 · Laura Worsch · Wolfgang Zellner



Nomos

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

Das *Institut für Europäische Politik (IEP)* wird im Rahmen des Citizens, Equality, Rights and Values Programms 2021–2027 der Europäischen Union gefördert. Für die Inhalte zeichnet allein das IEP verantwortlich.

Redaktion: David Nonhoff

Die Redaktion dankt Jakob Burger und Leander Kraft 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 978-3-7560-0446-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-3940-5 (ePDF)

ISSN 0721-5436

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. 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 und Wolfgang Wessels</i>	
1. Die Bilanz	
Die Bilanz der Europäischen Integration 2023	15
<i>Werner Weidenfeld</i>	
Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte.....	27
<i>Christian Raphael, Darius Ribbe und Wolfgang Wessels</i>	
Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine	51
<i>Mathias Jopp</i>	
2. Die Institutionen der Europäischen Union	
Die institutionelle Architektur der Europäischen Union	65
<i>Carsten Gerards und Wolfgang Wessels</i>	
Europäisches Parlament	75
<i>Andreas Maurer</i>	
Europäischer Rat	83
<i>Lucas Schramm und Wolfgang Wessels</i>	
Rat der Europäischen Union	91
<i>Nicolai von Ondarza und Dominik Rehbaum</i>	
Europäische Kommission.....	101
<i>Andreas Hofmann</i>	
Gerichtshof.....	109
<i>Siegfried Magiera und Matthias Niedobitek</i>	
Europäische Zentralbank.....	119
<i>Martin Selmayr</i>	
Rechnungshof.....	133
<i>Siegfried Magiera und Matthias Niedobitek</i>	
Europäische Staatsanwaltschaft und OLAF	137
<i>Siegfried Magiera und Matthias Niedobitek</i>	
Ausschuss der Regionen.....	141
<i>Otto Schmuck</i>	
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	145
<i>Doris Dialer und Thomas Walli</i>	
Europäische Agenturen	149
<i>Michael Kaeding und Christoph Klika</i>	
Europäische Investitionsbank.....	155
<i>Tobias Kunstein</i>	

3. Die politische Infrastruktur

Nationale Parlamente	161
<i>Valentin Kreilinger</i>	
Europäische Parteien	165
<i>Michael Weigl</i>	
Europa der Kommunen.....	169
<i>Andreas Marchetti</i>	
Europäische Bürgerinitiative	171
<i>Julian Plottka</i>	
Europa in den Medien	173
<i>Hans-Jörg Trenz</i>	
Interessenvertretung	177
<i>Bernd Hüttemann</i>	
Die öffentliche Meinung.....	181
<i>Thomas Petersen</i>	
Kirchen und Religionsgemeinschaften	189
<i>Mariano Barbato</i>	

4. Die Innenpolitik der Europäischen Union

Agrar- und Fischereipolitik	195
<i>Christian Lippert</i>	
Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik	201
<i>Sophie Meiners und Svenja Niederfranke</i>	
Beschäftigungs- und Sozialpolitik.....	207
<i>Björn Hacker</i>	
Bildungspolitik	213
<i>Alina Felder</i>	
Binnenmarkt	217
<i>Iris Rehklau und Sebastian Schäffer</i>	
Datenschutzpolitik	223
<i>Jan-Peter Möhle</i>	
Digitale Agenda und Cybersicherheit.....	225
<i>Hans-Wilhelm Dünn</i>	
Energiepolitik	231
<i>Johannes Pollak</i>	
Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik	235
<i>Jürgen Turek</i>	
Gesundheits- und Verbraucherpolitik.....	239
<i>Sarah-Lena Böning und Remi Maier-Rigaud</i>	
Gleichstellungspolitik.....	245
<i>Petra Ahrens und Alba María Kugelmeier López</i>	
Haushaltspolitik	249
<i>Peter Becker</i>	
Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union	255
<i>Peter Becker</i>	

Industriepolitik	259
<i>Jürgen Turek</i>	
Jugendpolitik	263
<i>Eva Feldmann-Wojtachnia</i>	
Kulturpolitik	267
<i>Otto W. Singer</i>	
Grundrechte	271
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Rechtsstaatlichkeit	277
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit	283
<i>Christoph Gusy und Jonas Blaszkowski</i>	
Sportpolitik	289
<i>Jürgen Mittag</i>	
Struktur- und Regionalpolitik	291
<i>Julian Dörr</i>	
Tourismuspolitik	297
<i>Marco Mazzone und Patrick Stockebrandt</i>	
Umwelt- und Klimapolitik	299
<i>Aline Bartenstein</i>	
Verkehrspolitik	307
<i>Daniel Martínek und Sebastian Schäffer</i>	
Währungspolitik	311
<i>Gabriel Glöckler</i>	
Weltraumpolitik	317
<i>Jürgen Turek</i>	
Wettbewerbspolitik	319
<i>Henning Klodt</i>	
Wirtschaftspolitik	323
<i>Roland Döhrn und Wim Kösters</i>	

5. Die Außenpolitik der Europäischen Union

Außenwirtschaftsbeziehungen	331
<i>Wolfgang Weiß</i>	
Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe	339
<i>Niels Keijzer und Julian Bergmann</i>	
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	345
<i>Annegret Bendiek und Moritz Wiesenthal</i>	
Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	351
<i>Florence Ertel und Daniel Göler</i>	
Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich	357
<i>Birgit Bujard</i>	
Afrikapolitik	363
<i>Aljoscha Albrecht</i>	

Nahostpolitik	367
<i>Michael L. Bauer und Simon Hartmann-Schulz</i>	
Asienpolitik	371
<i>Thomas Christiansen</i>	
Zentralasienpolitik	375
<i>Laura Worsch</i>	
Die Europäischen Union und China	377
<i>Franco Algieri</i>	
Die Europäischen Union und Russland	383
<i>Sabine Fischer</i>	
Lateinamerikapolitik	389
<i>Daniel Schade</i>	
Die Europäische Union und die USA	393
<i>Niklas Helwig</i>	
6. Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik	
Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union	401
<i>Barbara Lippert</i>	
Europäische Nachbarschaftspolitik	411
<i>Barbara Lippert</i>	
Östliche Partnerschaft	417
<i>Dominic Maugeais und Laura Worsch</i>	
Mittelmeerpoltik	427
<i>Tobias Schumacher</i>	
Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz	431
<i>Burkhard Steppacher</i>	
Westbalkan	437
<i>Tobias Flessenkemper</i>	
Türkei	451
<i>Funda Tekin</i>	
7. Die Europäische Union und andere Organisationen	
Die Europäische Union und der Europarat	459
<i>Klaus Brummer</i>	
Die Europäische Union und die NATO	465
<i>Ulrich Schlie und Philip Pauen</i>	
Die Europäische Union und die OSZE	471
<i>Wolfgang Zellner</i>	
Die Europäische Union und die Vereinten Nationen	477
<i>Günther Unser</i>	
Die Europäische Union und die Europäische Politische Gemeinschaft	483
<i>Funda Tekin</i>	

8. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Belgien	487
<i>Christian Franck</i>	
Bulgarien	491
<i>Johanna Deimel</i>	
Dänemark	495
<i>Ditte Sørensen und Lykke Friis</i>	
Deutschland	499
<i>Julian Rappold und Funda Tekin</i>	
Estland	507
<i>Tobias Etzold</i>	
Finnland	509
<i>Tuomas Iso-Markku</i>	
Frankreich	513
<i>Anja Thomas</i>	
Griechenland	519
<i>Hans-Jürgen Axt</i>	
Irland	523
<i>Anthony Costello</i>	
Italien	527
<i>Alexander Grasse und Silvia Bolgherini</i>	
Kroatien	533
<i>Hrvoje Butković</i>	
Lettland	537
<i>Karlis Bukovskis</i>	
Litauen	539
<i>Tobias Etzold</i>	
Luxemburg	541
<i>Guido Lessing und Jean-Marie Majerus</i>	
Malta	543
<i>Hans-Jürgen Axt</i>	
Die Niederlande	545
<i>Mendeltje van Keulen</i>	
Österreich	549
<i>Katrin Auel und Johannes Pollak</i>	
Polen	553
<i>Agnieszka K. Cianciara</i>	
Portugal	559
<i>António Raimundo</i>	
Rumänien	563
<i>Cristian Alexandru Damian</i>	
Schweden	567
<i>Tobias Etzold und Charlotte Wenner</i>	

Slowakei 571
Lucia Mokrá

Slowenien 575
Marko Lovec

Spanien 577
Laia Mestres und Eduard Soler i Lecha

Tschechien 583
Volker Weichsel

Ungarn 587
Tamás Szigetvári

Zypern 591
Thomas Diez

9. Anhang

Abkürzungen 595

Vorwort der Herausgeber

Im vergangenen Jahr schrieben wir an dieser Stelle, dass der russische Angriffskrieg auf die Ukraine die Europäische Union in ein neues Zeitalter gezwungen hat – und dass die EU so geeint dastehen würde, wie lange nicht. Mittlerweile neigt sich das zweite Kriegsjahr dem Ende und das neue Zeitalter scheint vor allem unsicher, kompliziert und voller Gefahren: Die Union ringt um einheitliche außenpolitische Positionen, die Inflation zermürbt die Mitgliedstaaten und wieder stark steigende Migrationszahlen erzeugen großen Handlungsdruck. Wie diese Herausforderungen die europäische Politik im vergangenen Jahr geprägt haben, zeigt die vorliegende 43. Ausgabe des Jahrbuchs der Europäischen Integration.

Das alles bestimmende Thema des vergangenen Jahres war der Krieg in der Ukraine. Er beeinflusste die EU-Institutionen, die Mitgliedstaaten, zahlreiche Politikfelder sowie die Beziehungen der EU zum Rest der Welt. Carsten Gerards und Wolfgang Wessels zeigen, dass die *institutionelle Architektur der EU* in diesem Stresstest überraschende Fähigkeiten zum Krisenmanagement sowie evolutionäre Stabilität besaß. Im *Rat der EU* traten die Mitgliedstaaten – mit wenigen Ausnahmen – unter dem Eindruck des Krieges sehr einheitlich auf und konnten auch unter der Einstimmigkeitsregel größtenteils schnell kontroverse Entscheidungen treffen, wie Nicolai von Ondarza und Dominik Rehbaum veranschaulichen.

Sabine Fischer schreibt, dass es in den Beziehungen zwischen der *Europäischen Union und Russland* zum endgültigen Bruch kam und Mathias Jopp legt dar, mit welcher Kreativität die EU alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente zur Unterstützung der Ukraine und zum Abstrafen Russlands nutzte. Der Kurs blieb dabei klar: Russland müsse seine Truppen von ukrainischem Territorium zurückziehen und die territoriale Integrität der Ukraine in ihren international anerkannten Grenzen respektieren.

Der Krieg veränderte nationale Gewissheiten und verschob die Prioritäten. Selbst der Schutz der Rechtsstaatlichkeit musste sich den neuen geopolitischen Realitäten unterordnen. Das wurde vor allem im Falle Polens deutlich, das einer der wichtigsten Unterstützer der Ukraine ist und kritischen Stimmen zufolge daher milder in Sachen Rechtsstaatlichkeit behandelt wurde. Über die europapolitischen Entwicklungen des letzten Jahres in *Polen* berichtet Agnieszka Cianciara, während Gabriel N. Toggenburg den Stand der *Rechtsstaatlichkeit* über alle Mitgliedstaaten hinweg beleuchtet.

Seit Kriegsbeginn ringen die Mitgliedstaaten mit der kriegsbedingt hohen Inflation, die vor allem durch steigende Energiepreise entfacht wurde. Martin Selmayr beschreibt die „Kampfansage an die Inflation“, mit der die *Europäische Zentralbank* den steigenden Preisen begegnete. Roland Döhrn und Wim Kösters zeigen, wie die *Wirtschaftspolitik* in der EU in einem Spannungsfeld zwischen Inflation und nachlassender Konjunktur stand: Die steigenden Zinsen wirkten sich auf die wirtschaftliche Aktivität aus und die hohen Schulden aus Pandemie-Zeiten hemmten die Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik vieler Staaten.

Auch auf die *Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik* hatte der Krieg große Auswirkungen, wie unsere neuen Autorinnen Sophie Meiners und Svenja Niederfranke analysieren. Die Mitgliedstaaten nahmen seit Kriegsbeginn etwa vier Millionen ukrainische Geflüchtete auf. Zusätzlich war die EU mit den höchsten Asylantragszahlen seit 2016 konfrontiert und 2022 starben 2.406 Menschen im Mittelmeer bei dem Versuch, in die EU zu gelangen.

Als sei das alles nicht genug, verhaftete die belgische Polizei am 9. Dezember 2022 die damalige Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments, Eva Kaili. Der Vorwurf: Korruption, Geldwäsche, die Bildung einer kriminellen Vereinigung und versuchte Einflussnahme aus dem Ausland. Das „Qatargate“ stellte einen der größten Korruptionsskandale der EU-

Geschichte dar und schadete dem Ansehen der EU enorm. Unterhalb dieses Bestechungsskandals war das vergangene Jahr im *Europäischen Parlament* vor allem durch verstärkte ideologisch aufgeladene Grabenkämpfe geprägt, wie Andreas Maurer schreibt. Sie lassen sich auch als Startschuss für einen Lagerwahlkampf zur Europawahl 2024 interpretieren.

Doch nicht nur Krieg und Lagerwahlkampf, sondern auch die Debatte um die Erweiterung der EU hat das Potenzial die Wahlen zu prägen. Im Juni 2022 hatte die EU der Ukraine, Moldau und Georgien eine europäische Perspektive eröffnet, wodurch sich der Erweiterungsraum auf zehn Länder erstreckt. Barbara Lippert analysiert diese Entwicklungen in ihrem Beitrag zur *Erweiterungspolitik der Europäischen Union*. Ob und inwiefern eine auf 30 Mitgliedstaaten erweiterte Union zunächst reformiert werden muss, war und ist Gegenstand zahlreicher Debatten, die vor allem in den Mitgliedstaaten intensiv geführt wurden, wie die Beiträge des Kapitels *Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten* zeigen.

Simultan zu all diesen Problematiken hat die Diskussion über die sozial-ökologische Transformation im Zuge der Klimakrise weiter an Bedeutung gewonnen. Sowohl die europäische *Energiepolitik* (Johannes Pollak), die *Industriepolitik* (Jürgen Turek) als auch die *Gesundheits- und Verbraucherpolitik* (Remi Maier-Rigaud und Sarah-Lena Böning) stehen dadurch vor enormen Herausforderungen. Trotz des Handlungsbedarfs und den Auswirkungen des Klimawandels, werden auch Desinformationskampagnen zu einem zunehmenden Problem. Unsere neue Autorin Aline Bartenstein veranschaulicht in ihrem Beitrag zur *Umwelt- und Klimapolitik*, wie die zunehmende politische Polarisierung zu intensiven Auseinandersetzungen über die Angemessenheit klimapolitischer Maßnahmen geführt hat.

Ebenfalls neu besetzt sind die Beiträge *Tourismuspolitik* und *Frankreich*. Patrick Stockebrandt und Marco Mazzone wenden sich dabei der EU und ihrem Vorhaben, den Tourismussektor digitaler und umweltfreundlicher zu gestalten, zu. Anja Thomas analysiert die innerfranzösischen Konfliktlinien, sowie Frankreichs europapolitische Ambitionen, die auch die deutsch-französische Zusammenarbeit beeinflussen.

Dieser kleine Ausschnitt aus den diesjährigen Beiträgen zeigt: Das Jahrbuch ist eine einzigartige Quelle für alle, die sich über die jüngsten Entwicklungen der EU informieren wollen. Seit 1980 begleitet es in seiner jährlichen Analyse die Entwicklungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten. Die Autor:innen der sorgfältig ausgewählten, zusammengestellten und redigierten Beiträge – über 100 an der Zahl – sind ausgewiesene Expert:innen ihres Fachs. Sie beschreiben die Ereignisse des vergangenen Jahres (Sommer 2022 bis Sommer 2023) und analysieren deren Bedeutung für den Fortgang der Europäischen Integration. So ist auch die aktuelle Ausgabe des Jahrbuchs wieder ein Stück europäischer Zeitgeschichte.

Um die einzelnen Beiträge des Jahrbuchs in Zukunft auch einzeln vertreiben zu können, gab es einige dazu notwendige Neuerungen. So beginnen die Beiträge mit Schlüsselwörtern und einer einleitenden Überschrift, die den Leseanreiz steigern und auf einen Blick die wichtigsten Aspekte des Beitrags sichtbar machen sollen.

Den Autor:innen sei an dieser Stelle ein großer Dank ausgesprochen. Ein besonderer Dank gilt außerdem David Nonhoff, Leander Kraft und Jakob Burger 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 2023

Werner Weidenfeld*

Schlüsselwörter: Ukraine-Krieg, Grundsatzreden, Neuregelung der Asylpolitik, Sicherung der Rechtsstaatlichkeit, Vertrauensverlust, Deutsch-Französische Strategiegemeinschaft

Europa im Krisenmodus

Europa befindet sich seit geraumer Zeit im Krisenmodus. Die weltpolitischen Konflikte bereiten Dramen: so der Ukraine-Krieg oder der Wettstreit um internationale Spitzenpositionen u. a. zwischen den USA, China und Indien. Daneben sind in etlichen EU-Mitgliedstaaten wachsende innenpolitische Spannungen und Polarisierungen zu beobachten, so in Ungarn, Polen, Italien, Spanien und Frankreich. Als weitere Themen prägen sich ein: die Blockade der Zahlung von EU-Mitteln an einige Mitgliedstaaten wie Polen und Ungarn,¹ Zweifel, ob Ungarn 2024 die Ratspräsidentschaft übernehmen soll sowie Ausmaß und Tempo der EU-Erweiterung.

Der Ukraine Krieg lieferte inzwischen auch Meldungen wie „Offensive der Ukraine zeigt erste Erfolge“². Vor diesem Hintergrund wird die EU bereits lobend als „Friedensmaschine“ bezeichnet.³ Die EU zeigt sich auch als thematische Avantgarde, so beispielsweise als das Europäische Parlament als erste politische Institution beschloss, künstliche Intelligenz zu regulieren und zu begrenzen.⁴ Aber als drastische Herausforderung bleibt der Ukraine Krieg.

Krieg in der Ukraine

Der russische Angriff auf die Ukraine, die Bombardierung der Städte, die systematische Zerstörung der zivilen Infrastruktur und die russische Drohung mit einer militärischen Eskalation bis hin zum möglichen Einsatz von Atomwaffen haben die europäische Friedensordnung zertrümmert.⁵ An die Stelle des institutionellen Vertrauens ist ein generelles Misstrauen getreten. Die Lüge wurde zum elementaren Beziehungsmaterial, das eine vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht mehr zulässt.

Mit dem Krieg gegen die Ukraine hat sich Russland aus der europäischen Sicherheitsordnung verabschiedet, die ausdrücklich Miteinander und Kooperation vorsah und dafür territoriale Integrität, friedliche Konfliktlösung, Souveränität und freie Bündniswahl fest schrieb. All dies ist nun durch Putins Krieg verbrannt worden. Zur Antwort Europas auf den Ukraine-Krieg vermittelt Alt-Bundespräsident Joachim Gauck die Erkenntnis: „Wir

* Direktor, Centrum für angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München; Rektor, Alma Mater Europaea, Europäische Akademie der Wissenschaften und Künste, Salzburg.

1 Werner Patzelt: Ungarn verstehen, Geschichte - Staat - Politik, München 2023.

2 Süddeutsche Zeitung, 12.6.2023, S. 1.

3 Süddeutsche Zeitung, 17.12.2022.

4 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.6.2023, S.1; Süddeutsche Zeitung, 15.6.2023, S. 7.

5 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ und „Die Europäische Union und Russland“ in diesem Jahrbuch.

dürfen nicht zulassen, dass Europa auf viele Jahre mit einer offenen, blutenden Wunde lebt“⁶.

Grundsatzreden

In solchen Zeiten vielfältiger Kontroversen versuchten Bundeskanzler Olaf Scholz und der französische Staatspräsident Emanuel Macron mit europapolitischen Grundsatzreden Klarheit für die Zukunft zu vermitteln. So führte Olaf Scholz am 9. Mai 2023 in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg aus:

„Wer nostalgisch dem Traum europäischer Weltmacht nachhängt, wer nationale Großmachtfantasien bedient, der steckt in der Vergangenheit. Auch diejenigen, die permanent vor Europas Abstieg warnen, gewinnen nicht die Zukunft, zumal sie eines völlig unterschätzen, nämlich wie wandlungs- und handlungsfähig Europa ist. Das haben wir in den Krisen der vergangenen Jahre und der Gegenwart wieder und wieder bewiesen. Denken wir nur daran, wie wir gemeinsam, solidarisch und vereint mit Partnern weltweit durch den vergangenen Winter gekommen sind. Die drei Lehren daraus sind doch folgende: Erstens: Europas Zukunft liegt in unserer Hand. Zweitens: Je geeinter wir Europa aufstellen, desto leichter ist es, uns eine gute Zukunft zu sichern. Drittens: Nicht weniger, sondern mehr Offenheit und mehr Kooperation sind das Gebot unserer Zeit, um Europa in der Welt von morgen einen guten Platz zu sichern, einen Platz nicht über oder unter anderen Ländern und Regionen, sondern auf Augenhöhe mit anderen, an ihrer Seite. Dafür muss sich die Europäische Union verändern. Wir brauchen eine geopolitische Europäische Union, eine erweiterte und reformierte Europäische Union und nicht zuletzt eine zukunfts offene Europäische Union. Bei all dem sehe ich im Europäischen Parlament eine treibende Kraft und einen Verbündeten. [...] Zur Ehrlichkeit gehört: Eine erweiterte Europäische Union muss eine reformierte EU sein. Wohlgemerkt: Die Erweiterung sollte uns nicht der einzige Anlass für Reformen sein, wohl aber ihr Zielpunkt. Und ich begrüße ganz ausdrücklich, dass das Europäische Parlament an Vorschlägen für institutionelle Reformen arbeitet, auch an solchen, die vor dem Parlament selbst nicht Halt machen. [...] Den Skeptikern will ich sagen: Nicht die Einstimmigkeit, nicht 100 Prozent Zustimmung zu allen Entscheidungen schafft größtmögliche demokratische Legitimität. Im Gegenteil! Es ist doch gerade das Werben und Ringen um Mehrheiten und Allianzen, das uns als Demokratinnen und Demokraten auszeichnet, die Suche nach Kompromissen, die auch den Interessen der Minderheit gerecht werden. Genau das entspricht unserem Verständnis von liberaler Demokratie.“⁷

Eine entsprechende Grundsatzrede zur Zukunft Europas hielt der französische Staatspräsident Macron am 11.4.2023 in Den Haag. In ihr hat er seine Forderung nach mehr „europäischer Souveränität“ erneuert:

„Die Pandemie und der Krieg (in der Ukraine) haben uns in eine Situation gebracht, zu erkennen, dass wir unsere Abhängigkeiten verringern müssen, wenn wir die europäische Identität erhalten wollen.“⁸

Er machte deutlich, dass es aus seiner Sicht infolge beider Ereignisse Fortschritte auf dem Weg zu mehr europäischer Souveränität gab. Macron sagte, Souveränität zu verteidigen bedeute, man müsse in der Lage sein, seine Partner zu wählen und das eigene Schicksal zu gestalten, anstatt nur Zeuge des Weltgeschehens zu sein.

6 Joachim Gauck/Helga Hirsch: Erschütterungen, Was unsere Demokratie von außen und innen beherrscht, München 2023, S. 16.

7 Bundeskanzler Olaf Scholz: Rede im Rahmen der Diskussionsreihe "This is Europe" im Europäischen Parlament in Straßburg, 9.5.2023.

8 Neue Zürcher Zeitung, 11.4.2023; siehe ergänzend dazu auch Emmanuel Macron: Closing speech by the President of the French Republic, 31.5.2023, abrufbar unter <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-21303-en.pdf> (letzter Zugriff: 16.8.2023);, Süddeutsche Zeitung, 16.6.2023, S. 5.; zu Macrons innenpolitischen Komponenten vgl. auch den Beitrag „Frankreich“ in diesem Jahrbuch.

Die Idee der strategischen Autonomie hat auch eine sicherheitspolitische Dimension. Seit 2017 setzt sich Macron für eine gemeinsame Eingreifgruppe, einen gemeinsamen Verteidigungshaushalt und eine gemeinsame Handlungsdoktrin ein.

Europas Souveränität ist das Lieblingsthema des französischen Präsidenten seit seinem Amtsantritt vor sechs Jahren. Schon in der viel beachteten Rede in der Pariser Sorbonne im September 2017 verlangte Macron mehr Eigenständigkeit in der Wirtschaftspolitik und eine gemeinsame europäische Verteidigung, unabhängig vom großen Partner USA. In seiner Ansprache in Den Haag bezog sich Macron ausdrücklich auf seine Sorbonne-Rede und betonte, dass damals viele die Forderung nach Europas Souveränität für eine französische Wunschvorstellung hielten.

Aus Anlass des Jubiläums des Élysée-Vertrages von 1963 haben Macron und Scholz in einem gemeinsamen Text⁹ die Ziele zur Stärkung der EU beschrieben, in dem sie sieben Strategische Ziele vorstellen, auf die sie für Europa hinarbeiten möchten: 1) Ein militärisch eigenständigeres Europa, 2) erhöhte Resilienz durch Diversifizierung von strategischen Versorgungsgütern wie Energie, 3) eine weltweite Führungsrolle für Produktion und Innovation, 4) der Einklang von ökologischem Wandel mit wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt, 5) eine Stärkung der Investitionsfähigkeit durch ehrgeizigere Schritte zu einer Kapitalmarktunion und die Vollendung der Bankenunion, 6) der Schutz von individuellen Freiheitsrechten, Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Teilhabe und 7) schnelle und konkrete Fortschritte im EU-Erweiterungsprozess. Die beiden Staatschefs betonen:

„60 Jahre nach Unterzeichnung des Élysée-Vertrags stimmen Deutschland und Frankreich überein, wenn sie auf die grundlegenden Fragen zur Zukunft Europas blicken. Wir verfolgen dieselben Ziele hinsichtlich einer resilienten, starken und souveränen Europäischen Union. Auch in den Bereichen, in denen wir uns nicht einig sind, arbeiten wir entschlossen daran, gemeinsame Antworten zu finden – Antworten, die wir gemeinsam mit unseren europäischen Partnern diskutieren möchten. In der Geschichte unseres Kontinents sind wir an einem entscheidenden Punkt angelangt. Unsere Generation hat die Aufgabe, mit ihren Träumen die Zukunft der nächsten Generation zu gestalten. Europa zu vervollständigen, zu verbessern und zu stärken, erfordert Anstrengungen gigantischen Ausmaßes; doch haben uns die vergangenen sechzig Jahre gelehrt, dass nichts unmöglich ist, wenn wir Seite an Seite stehen.“

Jenseits dieser relevanten Grundsatzreden und Grundsatzdokumente befasste sich die EU mit sehr handfesten anliegenden notwendigen Problemlösungen, wie der Neuregelung der Asylpolitik,¹⁰ der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit¹¹ und dem Vertrauensverlust.

Neuregelung der Asylpolitik

Seit der Migrationskrise von 2015 ringen die in der EU verbundenen Staaten damit, dass Millionen von Migrant:innen nach Europa drängen, die in ihrer Heimat verfolgt werden oder auch „nur“ der Armut und Staatsversagen entfliehen wollen. Diese Völkerwanderung, die sich in Zeiten imperialistischer Kriege und des Klimawandels noch verstärken dürfte, trifft die EU-Staaten in unterschiedlicher Weise. Sie treibt einen Keil in eine heterogene Gemeinschaft, der schon gefährlich tief sitzt.¹²

9 Olaf Scholz/Emmanuel Macron: Gastbeitrag, Deutschland und Frankreich – Unser Europa für die nächste Generation gestalten, 22.1.2023, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/scholz-macron-gastbeitrag-faz-2159482> (letzter Zugriff: 17.8.2023).

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik“ in diesem Jahrbuch.

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

12 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.6.2023, S. 6.

Die Grenzländer im Süden haben die Hauptlast der Erstaufnahme zu tragen. Deutschland wiederum ist für viele Migrant:innen das ‚gelobte Land‘, in dem sie am Ende ankommen und bleiben wollen: Hier sind die Willkommenskultur und der Abschiebungsskrupel noch am größten. Polen und Ungarn dagegen tun bis hin zum Bau von Zäunen alles, um möglichst keinen Flüchtling aufnehmen zu müssen.

Die EU verhandelte im vergangenen Jahr intensiv und kontrovers an einer Verschärfung der Asylregeln. Die Einigung der Konferenz der Innenminister:innen Anfang Juni 2023 muss noch durch etliche weitere Instanzen gehen (u. a. das Europaparlament) bis diese Vereinbarungen Wirklichkeit werden.¹³ Sie verfügt über zwei wichtige Komponenten: Verantwortung und Solidarität. Mit Verantwortung ist gemeint, dass die Staaten an den EU-Außengrenzen die ankommenden Migrant:innen ausnahmslos erfassen und für einen Teil von ihnen die Asylverfahren beschleunigen. Das soll vor allem Binnenstaaten wie Deutschland entlasten. Solidarität umschreibt, dass es feste Regeln geben soll, wie Asylsuchende zwischen den EU-Ländern zu verteilen sind. Das soll EU-Länder wie Italien entlasten, in denen der Großteil der Geflüchteten ankommt. Geplant sind zwei Gesetze. Das erste regelt die Erfassung der Geflüchteten an den EU-Außengrenzen. Das zweite zielt auf die Verteilung der Asylsuchenden über die einzelnen EU-Staaten.

Künftig sollen alle Menschen, die in der EU um Schutz ersuchen, ausnahmslos an jenem Ort registriert werden, an dem sie zum ersten Mal den Boden der Europäischen Union betreten. Das ist gegenwärtig oft nicht der Fall, obwohl es nach der sogenannten Dublin-Verordnung eigentlich so vorgesehen ist. Viele Geflüchtete werden von den Behörden in den südlichen Ländern ohne Registrierung weitergeschickt – in jene Länder, die ohnehin zu den bevorzugten Zielländern gehören, zum Beispiel Deutschland. Außerdem haben sich die EU-Innenminister:innen darauf geeinigt, die Asylsuchenden bereits bei der Ankunft an der EU-Außengrenze in zwei Gruppen zu unterteilen: Die erste Gruppe umfasst jene, die gute Chancen auf Asyl haben. Sie sollen ein reguläres Asylverfahren durchlaufen. In der zweiten Gruppe sollen jene zusammengefasst werden, deren Chance auf Anerkennung gering ist. Für sie soll ein neues Schnellverfahren angewandt werden.

Vorgesehen ist das neue Verfahren für jene Geflüchteten, die nach Ansicht der EU aus sicheren Herkunftsländern kommen, also zum Beispiel aus den Maghreb-Staaten Marokko, Algerien und Tunesien. Ein Kriterium dafür, auf welche Personen das Schnellverfahren angewandt werden soll, ist die bisherige Anerkennungsquote für das jeweilige Herkunftsland. Liegt sie bei weniger als 20 Prozent, soll das Schnellverfahren greifen. Allerdings sollen die neuen EU-Asylregeln stufenweise eingeführt werden. Zunächst, so ist aus Brüssel zu hören, gehe man von 30.000 Plätzen aus, die für Schnellverfahren zur Verfügung stehen. Das ist nur ein kleiner Teil der ankommenden Menschen. Etwas mehr als 880.000 Erstanträge auf Asyl wurden im vergangenen Jahr in der EU gestellt.

Die Einigung auf eine verschärfte Asylpolitik kreierte dann die Schlagzeile: „Willkommen in der Festung Europa“¹⁴.

Sicherung der Rechtsstaatlichkeit

Die rechtsstaatliche Organisation einiger EU-Mitgliedstaaten ist zu einem zentralen Konfliktfeld innerhalb der EU geworden. Oft wird in diesem Zusammenhang von einer Rechtsstaatskrise der EU gesprochen.

¹³ Süddeutsche Zeitung vom 10.6.2023, S. 1–2; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.6.2023, S. 1.

¹⁴ Süddeutsche Zeitung, 30.6.2023, S. 2.

Die Epizentren dieser europäischen Rechtsstaatskrise sind die EU-Mitgliedstaaten Polen und Ungarn, gegen die etliche Verfahren vor dem Europäische Gerichtshof (EuGH) anhängig gewesen sind.¹⁵ Unter den national-konservativen Regierungen der ungarischen Partei Fidesz und der polnischen Partei Prawo i Sprawiedliwość (PiS) hat in den vergangenen Jahren in beiden EU-Mitgliedstaaten eine Erosion der Rechtsstaatlichkeit stattgefunden. Diese zeigt sich vor allem in einer Aushöhlung der Gewaltenteilung, der Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt und des effektiven Rechtsschutzes.¹⁶

Im Streit mit der Europäischen Kommission um die umstrittene Justizreform hat die polnische Regierung vor Gericht eine Niederlage erlitten.¹⁷ Der EuGH urteilte, dass gleich mehrere zentrale, im Jahr 2019 beschlossene Reformpunkte gegen EU-Recht verstießen. Darunter fällt zum Beispiel jene Regelung, die es erlaubt, die Mitgliedschaft von Richter:innen in Verbänden, Organisationen oder Parteien öffentlich zu machen. Diese Regelung sei ein widerrechtlicher Eingriff in die Privatsphäre.

Geklagt gegen Polen hatte die Europäische Kommission, die schon seit Jahren mit Warschau streitet. Die dortige rechtskonservative Regierung unter der Führung der PiS-Partei hat die Justiz Schritt für Schritt in ihrem Sinne umgebaut. Die Kommission sieht das als einen Verstoß gegen Werte der Union und hat mehrfach gegen Polen geklagt. Ein Teil dieser Klagen hatte Erfolg. So hat der EuGH bereits im Juli 2021 entschieden, dass ein weiteres Herzstück der Justizreform gegen EU-Recht verstößt. Nach Ansicht der Kommission sicherte die Kammer der Regierung den politischen Zugriff auf die Justiz und erlaubte es, missliebige Richter:innen an Ihrer Arbeit zu hindern.

Inzwischen hat die Regierung in Warschau die Disziplinarkammer zwar abgeschafft und durch eine „Kammer für berufliche Verantwortung“ ersetzt. Kritiker:innen argumentieren jedoch, dass auch mit den Anpassungen die Unabhängigkeit der Justiz nicht gewahrt ist. Überdies sei die Abschwächung der Justizreform nur vordergründig- und folge finanziellen Motiven. Denn wegen der Verstöße gegen EU-Recht behält die Kommission Milliardensummen ein, die Polen eigentlich zustehen würden. Sie stammen aus dem Corona-Wiederaufbaufonds¹⁸, den die EU aufgelegt hat. Außerdem wurde die Regierung in Warschau zuletzt verpflichtet, eine halbe Mio. Euro Strafe pro Tag zu zahlen. Ursprünglich betrug die Strafzahlung sogar eine Mio. Euro pro Tag. Der Satz war im April halbiert worden, nachdem Polen einige Veränderungen im Justizsystem vorgenommen hatte. Polen erhält dennoch von der Kommission ein schlechtes Zeugnis. Sie konstatiert die Korruption in Polen¹⁹ und Ungarn.²⁰

Vertrauensverlust

Es geht um eine tiefgreifende Herausforderung: Die Europäische Union ist zum Zielort von Korruption geworden. Korruption bedeutet Vertrauensverlust. Jedes komplexe System – so

15 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Polen“ und „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

16 Melani Barlai/Florian Hartleb/Dániel Mikecz: Das politische System Ungarns, Baden-Baden 2023.

17 Süddeutsche Zeitung, 17.2.1023, S. 5; Süddeutsche Zeitung, 6.6.2023, S. 2.

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

19 Thomas Gutschker: Schlechtes Zeugnis, Brüssel warnt vor Korruption in Polen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.7.2023, S. 2.

20 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.8.2022, S. 25

auch die EU – lebt vom Vertrauensvorschuss. Die Grundlage ist Verlässlichkeit. Diese Verlässlichkeit und damit dieses Vertrauen wird aber auf dem Weg der Korruption vernichtet.²¹ Halten wir uns sorgfältig vor Augen: Komplexe Systeme leben vom Vertrauen der Beteiligten.²² Niemand erkennt alle Details. Jeder benötigt die zuverlässige Auskunft und Sachkunde der anderen Akteure.

Die Präsidentin des Europäischen Parlaments, Roberta Metsola, hat nun festgehalten: „Das ganze Vertrauen, das wir in 20 Jahren aufgebaut haben, wurde in ein paar Tagen zerstört.“²³ Dieser historisch gravierende Vorgang begann mit der Entdeckung von Geldkoffern, mit 600.000 Euro gefüllt, dann etwas später waren es fast 1,5 Mio. Euro. Gegen die griechische Sozialdemokratin Eva Kaili, eine der 14 Vizepräsident:innen des Europäischen Parlaments, wurde ermittelt und sie wurde festgenommen. Die Durchsuchungen immer weiterer Büros im Europäischen Parlament und in der Nachbarschaft des Parlaments brachten immer weiteres Korruptionsmaterial zu Tage. Führende Europapolitiker:innen beschreiben die Vorgänge als einen Angriff auf das gesamte Parlament, ja auf Europas Demokratie.

Zunächst machte man es sich relativ einfach: Man verwies darauf, dass die Korruptionsvorgänge in sozialdemokratischen Büros aufgedeckt wurden. Der Vorgang wurde auf ein sozialdemokratisches Phänomen reduziert. Dann aber wurde eine Razzia in der Brüsseler Zentrale der Europäischen Volkspartei (EVP) durchgeführt und man fand etliche Beweise. Einer der dortigen Schlüsselakteure hatte sogar eine wichtige Position im Europawahlkampf 2019 inne. Dabei muss man sehen: die EU verfügt durchaus über eine ganze Reihe von Instrumenten zur Korruptionsbekämpfung, die aber offenbar die großen Korruptionsskandale aktueller Art nicht verhindern konnten. Die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bezeichnete die Korruptionsskandale als „unendlich schmerzhaft“ und forderte, jetzt müsse das Vertrauen der europäischen Bürger:innen zurückgewonnen werden.²⁴

Es liegt auf der Hand, dass eine erste Reaktion des Europäischen Parlaments in einer Verschärfung der bisher existierenden Regeln, insbesondere der Regeln für den Umgang mit Lobbyisten besteht. Demnach sollen ehemalige Abgeordnete, die nach Ende ihres Mandats Lobbyisten geworden sind, sechs Monate warten müssen, bis sie sich mit ihren früheren Kolleg:innen in den Gebäuden des Parlaments treffen dürfen. In Brüssel nennt man dies „Abkühlperiode“. Stattdessen müssen sie, wie andere Besucher:innen auch, einen Tagesausweis beantragen, was die Transparenz der Interaktion erhöht. All dies zeigt allerdings auch eine gewisse Naivität – nämlich davon auszugehen, dass professionelle Korruptionsansätze das Betreten des Gebäudes als Voraussetzung haben.

Das Europäische Parlament kündigte nun ein Reformpaket mit 14 Punkten zur Korruptionsprävention an. Demnach sollen Abgeordnete zwei Jahre nach ihrer Arbeit im Parlament keine Lobbyarbeit machen dürfen. Zukünftig sollen alle Treffen von Abgeordneten mit externen Personen dokumentiert werden. Generell müssten dann Abgeordnete ihre finanziellen Interessen, Geschenke und Reisen detaillierter verzeichnen lassen. Ein Ethikgremium soll zusätzlich eingerichtet werden.

21 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.12.2022, S. 2–3; Süddeutsche Zeitung, 14.1.2023, S. 10; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.1.2012, S. 5; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.1.2023, S. 17, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.3.2023, S. 5.

22 Niklas Luhmann: Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Konstanz/München 2014.

23 Hubert Wetzels: Dumme Sprüche über Koffer voll Geld, in: SZ.de, 13.1.2023.

24 Die Welt, 22.1.2023.

Im Anschluss erregten immer wieder neue Vorgänge die Aufmerksamkeit, beispielsweise als der leitende Ermittler im Korruptionsskandal sein Amt wegen des Verdachts der Befangenheit niederlegen musste.²⁵

Der Handlungsdruck ist groß. Denn der schwere Vertrauensschaden des Parlaments muss reduziert werden, wenn die Handlungsfähigkeit gesichert werden soll. Wir wissen: Die besten Regeln helfen nichts, wenn es an wirksamer Kontrolle und Aufsicht fehlt. Die EU muss alles dafür tun, Vertrauen wiederherzustellen.

Wir müssen uns als kulturellen Rahmen für alles das vor Augen halten: Die Welt ist aus den Fugen geraten, die Meldungen gewaltsamer Exzesse überschlagen sich. Die Kriegsbilder gehören zum Alltag. Die weltpolitische Architektur hat ihre Kalkulierbarkeit verloren. Die Suche nach einer Antwortstrategie bleibt offenbar erfolglos – nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer politischen Vertrauensvernichtung durch Korruptionsektdeckungen. Da wird die Sehnsucht nach einem orientierenden Entwurf, das Verlangen nach strategischer Rationalität für die politische Konfliktregelung dramatisch spürbar.

Das Ergebnis der Gesellschaft ohne Vertrauen nach der Erfahrung der elementaren Praxis der Korruption ist eine Gesellschaft in Not. Der Soziologe Niklas Luhmann macht uns in seinem wichtigen Buch „Vertrauen“ klar, welch ein immenser gesellschaftlicher Verlust in dem Phänomen der Vertrauensvernichtung wie etwa bei der europäischen Korruptionsaffäre festzustellen ist:

„Vertrauen reduziert soziale Komplexität dadurch, dass es vorhandene Informationen überzieht und Verhaltenserwartungen generalisiert, indem es fehlende Informationen durch eine intern garantierte Sicherheit ersetzt. [...] Vertrauen ist nicht das einzige Fundament der Welt, aber eine sehr komplexe und doch strukturierte Weltvorstellung ist ohne eine ziemlich komplexe Gesellschaft und diese ohne Vertrauen nicht zu konstituieren.“²⁶

Vertrauen ist ein Phänomen, das Kooperation in schwierigen Lagen ermöglicht. Es bündelt Informationen, die wir ansonsten nicht verlässlich erhalten würden. Wird dieses Vertrauen vernichtet, dann wird auch die Verlässlichkeit unmöglich gemacht. Wenn der Blick auf die EU nur noch Hohn und Häme, ja Misstrauen freisetzt, dann ist die Distanz außerordentlich groß, ja riesig geworden.

Wir wissen: Die arbeitsteilige Welt lebt vom Vertrauen in die Kompetenz des anderen. Nun stellen wir aber fest, dass in Europa das Misstrauen wächst. So wird unserem sozialen Leben der Sauerstoff entzogen.

Die deutsch-französische Strategiegemeinschaft?

Europa befindet sich auf der Suche nach seiner eigenen Zukunft. Zu viele Fragen bleiben unbeantwortet. Wie soll eine Erweiterung der EU aussehen, wann und mit wem? Wie kann die Handlungsfähigkeit gesichert, ja verbessert werden? Wie ist die politische Zustimmung zu alledem zu organisieren? Wie ist die Finanzierbarkeit sicherzustellen? Welchen Platz, welches Element der Gestaltung wird Europa in der künftigen weltpolitischen Machtarchitektur einnehmen? Die strategische Sprachlosigkeit zu alledem erweist sich als ein dramatischer Defekt.²⁷

25 Süddeutsche Zeitung, 24.6.2023, S. 9; Süddeutsche Zeitung, 16.12.2022, S. 6; Süddeutsche Zeitung, 13.12.2022, S. 1.

26 Luhmann: Vertrauen, 2014.

27 Werner Weidenfeld: Europa, Eine Strategie, München 2014; Werner Weidenfeld: Europas Seele suchen, Baden-Baden, 2017.

Ein Blick in die Zeitgeschichte zeigt, wie bisher solche Schwierigkeiten erfolgreich angegangen wurden: durch enge, strategische Kooperation von Deutschland und Frankreich. Dieser Ansatz bietet auch für die Gegenwart die eigentliche Lösungsperspektive: Deutschland und Frankreich müssen gemeinsam die Rettung erarbeiten und umsetzen.

Krisenmanagement wird zum eigentlichen Inhalt und zum Erscheinungsbild der Politik. Wäre es eingebettet in eine klare Strategie und Perspektive, dann könnte man alledem die Dramatik nehmen. Aber das ist nicht der Fall. Zum eigentlichen Kern des Problems ist die Orientierungslosigkeit geworden. Die Baustelle Europa braucht also dringend eine geistige Strategie. Dazu bedarf es der neuen Begründungs-Konstellationen. Nur so kann Europa seine zukunftsfähige Form finden. Die EU gehört zu den besonders intransparenten Phänomenen, mit denen das politische Leben umzugehen hat. Intransparenz aber veranlasst Distanzierung. Daraus folgt die dringende Notwendigkeit, Transparenz zu schaffen. Nimmt man die weltpolitische Mitverantwortung Europas hinzu, dann wird das Dilemma evident: Ein intransparentes, begrenzt legitimates Europa mit relativ ungeklärten Führungsstrukturen kann nicht die Antwort auf die Internationalen Herausforderungen bieten. Die Megathemen, die nun zu erledigen sind, liegen auf der Hand:

- Die Sicherheit ist neu und effektiv zu organisieren. Von der Europäischen Armee bis hin zur europäischen Cyber-Sicherheit.²⁸
- Der politische Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion verlangt nach stärkerer Handlungsfähigkeit.²⁹
- Die Klimapolitik³⁰ muss stimmen, ebenso wie die weltpolitische Mitwirkung Europas.
- Die EU muss dringend erweitert werden.³¹
- Es muss eine Antwort geben auf: Wo liegt Europa? Wo ist der Raum öffentlicher Selbstwahrnehmung der Europäer:innen?

Alles das kann nur mit in einer „Differenzierten Integration“, nicht im permanenten „Europa der 27“ realisiert werden. Seit einigen Jahren ist dieses Verfahren verfügbar, bei dem nicht alle Mitgliedstaaten bei wichtigen Reformen mitmachen müssen.

Im Kern dreht es sich nicht um irgendwelche institutionelle Kompetenz-Details, um den pluralen, kontroversen Diskurs, den jede Demokratie benötigt. Es geht um die geistige Ordnung auf der Baustelle Europa. Es geht also um kulturelle Kraftanstrengungen. Die aktuellen Schlagzeilen geben dramatische Befunde wieder: „Europas Führungsduo außer Betrieb“,³² „Beziehungsstress“,³³ „Zeit für Beziehungsarbeit“,³⁴ „Und sie mögen sich doch“³⁵.

Wie kann nun die Antwort auf diese höchst schwierige Lage aussehen? Sie kann nicht in dem Hinweis auf die Gründerzeiten bestehen. Es bedarf jetzt der Verständigung auf neue Begründungskonstellationen, die Europa verstehen lassen. Europa kann heute als elementare Antwort auf die Globalisierung ein neues Ethos entfalten. Einen Aufbruch aus der zweiten Eurosklerose kann nur vermitteln, wer die große Kunst der Deutung beherrscht.

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

29 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Wirtschaftspolitik“ und „Währungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

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

31 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

32 Süddeutsche Zeitung, 22.20.2022, S. 1.

33 Süddeutsche Zeitung, 26.10.2022, S. 8.

34 Süddeutsche Zeitung, 22.11.2022, S. 4.

35 Süddeutsche Zeitung, 25.11.2022, S. 4.

Europa hat das Potential zur Weltmacht. Allerdings muss dieses Potential angemessen organisiert und mit dem Geist europäischer Identität erfüllt werden.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten: Europa ist von Ratlosigkeit gekennzeichnet. Ihm fehlt die klare strategische Perspektive. Konfusion – vom Ukraine Krieg bis zur Covid-19-Pandemie – dominiert. Die existentiellen Krisen lassen den Kontinent nicht Atem holen. Dabei müssten eigentlich die Problemlösungen alles in den Schatten stellen. Wie kann sich Europa aus diesem Dilemma befreien?

In früheren Zeiten hieß der Ausweg: Kooperation von Deutschland und Frankreich. So war es in den 50er Jahren nach dem Scheitern von Europäischer Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und Europäischer Politischer Gemeinschaft (EPG) am 30. August 1954. Man ergriff die Initiative, die über den „Geist von Messina“ zu den Römischen Verträgen führten. Als weitere Fortschritte ausblieben, kam man zum deutsch-französischen Freundschaftsvertrag 1963, dessen 60-jähriges Jubiläum in diesem Jahr gefeiert wurde. Und dann, als Ende der 70er und in der ersten Hälfte der 80er Jahre der erste große ökonomische Niedergang der Nachkriegszeit zu registrieren war – man nannte ihn „Eurosclerose“, denn Europa schien unheilbar krank – da versuchten zwei Staatsmänner, Europa zu retten: der französische Staatspräsident François Mitterand und der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl. Sie initiierten erfolgreich gemeinsam die Wirtschafts- und Währungsunion.

Und heute? Muss auf die strategische Not Europas nicht auch wieder als Rettung eine deutsch-französische Initiative erfolgen? Bei der Sitzung des Deutsch-Französischen Ministerrats im Januar 2023 wurde eine Expertengruppe ins Leben gerufen, die Empfehlungen für Reformen der EU entwickeln soll. Das weitgehende Fehlen effektiver inhaltlicher, strategischer Kooperation soll nun korrigiert werden. Die Regierungskabinette sollen nun einmal im Jahr zu Klausursitzungen zusammenkommen, Einladungen zu individuellen Abendessen der beiden Regierungschefs sollen dies ergänzen. Dies war aber bereits vor mehr als 20 Jahren unter Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Jacques Chirac der Fall mit der sog. Bläsheim-Methode, der Vereinbarung informeller Zweier-Spitzenessen am Vorabend eines Gipfels. Freizeiterlebnisse, wie z. B. gemeinsame Wanderungen, sollen nun den Erfahrungshorizont ergänzen. Und nun werden sogar gemeinsame Regierungskommissionen zu einzelnen Schlüsselthemen gebildet. Man wird abwarten müssen, ob damit strategische Erfolge registriert werden können. Sogar zusätzliche Verträge, wie der Aachener Vertrag im Jahr 2019, haben keine großen Fortschritte bereitet. Erfolge der deutsch-französischen Kooperation beruhten nie auf nur vertraglich vereinbarten Austauschprozessen. Gute persönliche Verbindungen und gemeinsames strategisches Denken waren immer mit entscheidend.³⁶

So soll nun die Handlungsfähigkeit der EU erweitert, ihre grundlegenden Werte geschützt, ihre Widerstandsfähigkeit gestärkt und die Union bürgernäher gestaltet werden. Das handlungsfähigere Europa ist dann als Architekt der globalen Machtarchitektur gestalterisch zur Geltung zu bringen.

Es sollte uns allerdings zu denken geben, wenn vor diesem Hintergrund zu den aktuellen Schlagzeilen gehört: „Deutsch-französische Sprachlosigkeit“³⁷, die bestenfalls noch als „Kompromissmaschine“³⁸ bezeichnet wird.

36 Tichys Einblick: Der grüne Clan, 6/2023, S. 32 f.

37 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.1.2022, S. 1.

38 Das Parlament 5–6, 30.1.1023, S. 4.

Bundeskanzler Scholz hatte die „Zeitenwende“ ausgerufen. Aber blieb sie ohne europäische Dimension? Man muss wohl feststellen: Die „Zeitenwende“, die kein „wohin“ definierte, ist eine verpasste Gelegenheit in den deutsch-französischen Beziehungen. Ein stark strategisch orientiertes Deutschland hätte Frankreichs engster, konstruktivster Partner für historische Problemlösungen werden können. Aber der feststellbare Vertrauensverlust ist der Beleg für eine negative Entwicklung.

Es ist an dieser Stelle aufzuzeigen, was nun durch eine deutsch-französische Strategie-Gemeinschaft als Felder der Bewährung ansteht:

- Klärung der Ziele und Maßnahmen der EU-Erweiterungspolitik
- Strategische Prioritäten
- Handlungsalternativen
- Mitgestaltung der weltpolitischen Machtarchitektur
- Entwicklung der Zukunftstechnologien
- Digitale Transformation
- Demographische Zukunft gestalten
- Cyber-Sicherheit stärken
- Finanzierungsperspektiven entwickeln und realisieren

Ausblick

Der Wille zu so einem solchen grundlegenden Strategie-Modell fordert eine richtige Lagebeurteilung, Sinn für das Machbare, normative Zielsetzungsklarheit, strategische Handlungsdisziplin und den Mut zur Entscheidung. Nur auf dieser Grundlage wird sich die Kraft der Zuversicht durchsetzen. Ein perspektivischer Spirit kann dann Europa erfassen. Es ist also höchste Zeit, dass die deutsch-französische Gemeinschaft unter Beweis stellt, dass sie genaue gemeinsame Ideen zur Zukunft Europas hat.

Weiterführende Literatur

- Luca Argenta: The Seemingly Insurmountable Polycrisis of the European Union, Lovenio di Menaggio 2022.
- Timothy Garton Ash: Europa, Eine persönliche Geschichte, München 2023.
- Mariano Barbatto: Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Scholz, Frankfurt 2022.
- Melani Barlai/Florian Hartleb/Daniel Mikecz: Das politische System Ungarns, Baden-Baden 2023.
- Iulia Barshadska: Brüssel zwischen Kyjiw und Moskau. Das auswärtige Handeln der Europäischen Union im ukrainisch-russischen Konflikt 2014–2019, Stuttgart 2022.
- Roland Bieber, et al.: Die Europäische Union. Europarecht und Politik, Baden-Baden 2022.
- Christophe Braouet: Deutschland und Frankreich schaffen das, Baden-Baden 2023.
- Bernhard Braun: Die Herkunft Europas, Darmstadt 2022.
- Frank Decker: Die deutsche Demokratie, Bonn 2022.
- Serafine Dinkel: Die Verantwortung der Europäischen Union in der Welt – eine deutsch-nordisch-baltische Perspektive, in: integration 1/2023, S. 59–66.
- European Horizons (Hg.): Cornerstones for an Evolving Europe, Baden-Baden 2022.
- Aus Politik und Zeitgeschichte: Festung Europa? APuZ 42/2022.
- Günter Frankenberg/Willhelm Heitmeyer (Hg.): Treiber des Autoritären. Pfade und Entwicklungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Frankfurt am Main 2022.
- Rüdiger von Fritsch: Welt im Umbruch – Was kommt nach dem Krieg?, Berlin 2023.
- Rüdiger von Fritsch: Zeitenwende: Putins Krieg und die Folgen, Berlin 2022.
- Francis Fukuyama: Der Liberalismus und seine Feinde, Hamburg 2022.
- Christoph Goldt: Europas Anfang – Europas Ende?, Berlin 2023.
- Florian Grotz: Neue Welt – andere Politik?, Baden-Baden 2022.
- Antonia Grunenberg: Demokratie als Versprechen. Warum es sich lohnt, für die Freiheit zu kämpfen, München 2022.
- Bernd Henning (Hg.): Nordeuropa, Handbuch für Wissenschaft und Studium, Baden-Baden 2023.
- Christoph Heussen: Führung und Verantwortung. Angela Merkels Außenpolitik und Deutschlands künftige Rolle in der Welt, München 2023.
- Waldemar Hummer: Die Europäische Union – das unbekannte Wesen: Die EU in 40 Artikeln – unter besonderer Berücksichtigung des „Brexit“, Wien 2021.
- Martin Kirschner: Europa (neu) erleben, Baden-Baden 2022.
- Gerd Koenen: Der Russland-Komplex. Die Deutschen und der Osten, München 2023.
- Ivan Krastev: Ist heute schon morgen? Wie die Pandemie Europa verändert, Berlin 2020.
- Aus Politik und Zeitgeschichte: Krieg in der Ukraine, APuZ 73/2023.
- Ludger Kühnhardt: Verknüpfte Welten. Notizen aus 235 Ländern und Territorien, Wiesbaden 2022.
- Jonathan Lear: Imagining the End. Mourning and Ethical Life, Cambridge 2022.
- Paul Lendvai: Vielgeprüftes Österreich – Ein kritischer Befund zur Zeitenwende, Salzburg 2022.
- Eckhard Lübke: Europa schaffen mit eigenen Waffen? Chancen und Risiken europäischer Selbstverteidigung, SWP-Studie 17/2020.
- Julian Lübke: Die Europäische Union als Sicherheitsgemeinschaft, in: integration, 3/2022, S. 171–174.
- Paul Michael Lützeler/Michael Gehler: Die Europäische Union zwischen Konfusion und Vision, Interdisziplinäre Fragestellungen, Wien 2021.
- Geert Mak: Große Erwartungen. Auf den Spuren des europäischen Traums, München 2020.
- Carlo Masala: Weltunordnung. Die globalen Krisen und die Illusionen des Westens, München 2022.
- Andreas Maurer/Doris Dialer/Othmar Karas: Das Europäische Parlament, Baden-Baden 2023.
- Robert Menasse: Die Erweiterung, Berlin 2022.
- Michael Mertens: Zyklen der Macht, Bonn 2021.
- Peter-Christian Müller-Graff: Kernelemente der europäischen Integration, Baden-Baden 2020.
- Peter R. Neumann: Die neue „Weltunordnung“. Wie sich der Westen selbst zerstört, Berlin 2022.
- Jürgen Neyer: Europa im Unfrieden. Soziale Konflikte und politische Umwälzungen in der Geschichte und Gegenwart, Bielefeld 2023.
- Julian Nida-Rümelin et al.: Perspektiven nach dem Ukraine-Krieg, Europa auf dem Weg zu einer neuen Friedensordnung?, Freiburg 2022.
- Rolf Nikel: Feinde Fremde Freunde, München 2023.
- Serhii Plokhyy: Das Tor Europas. Die Geschichte der Ukraine, Hamburg 2022.
- Manfried Rauchensteiner/Michael Gehler (Hg.): Corona und die Welt von gestern, Wien 2021.
- Norbert Röttgen: Nie wieder hilflos! Ein Manifest in Zeiten des Krieges, München 2022.
- Gwendolyn Sasse: Der Krieg gegen die Ukraine. Hintergründe, Ereignisse, Folgen, Bonn 2022.
- Christoph Schmidt: Russland und Europa – Mythos oder Logos?, Baden-Baden 2023.
- Christian Schnee: Das Vereinte Königreich. Vielmehr als Boris und Brexit – Was die Briten wirklich umtreibt, Wiesbaden 2022.

Bruno Schönfelder: Der Fluch des Imperiums, Berlin 2022.

Martin Schulze Wessel: Der Fluch des Imperiums – Die Ukraine, Polen und der Irrweg in der russischen Geschichte, München 2023.

Daniela Schwarzer: Final Call. Wie Europa sich zwischen China und den USA behaupten kann, Frankfurt am Main 2021.

Bettina Stangneth: Überforderung. Putin und die Deutschen, Berlin 2023.

Daniel Strassberg: Der Teufel hat keine Zeit – Philosophisch-politische Betrachtungen, Zürich 2022.

Thomas Urban: Verstellter Blick. Die deutsche Ostpolitik, Berlin 2022.

Wolfgang Wessels/Lucas Schramm/Tobias Kunstein: The European Council as a Crisis Manager, Baden-Baden 2022.

Stefan Telle: Differenzierte Integration – (k)ein Thema im politischen Diskurs der Mitgliedstaaten?, in: *integration* 2/2023, S. 128–145.

Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte

Christian Raphael, Darius Ribbe und Wolfgang Wessels*

Schlüsselwörter: Neue (Master)Narrative, Geopolitische Perspektiven, Kriegsfolgen, Populismus und Europaskeptizismus, Bedeutung interdisziplinärer Analysen

Der wissenschaftliche Diskurs zwischen Krisen und neuen Themenfeldern

Die tektonischen Verschiebungen der politischen Landschaft in Europa – häufig mit dem Stichwort „Zeitenwende“ zusammengefasst (De Vries 2023, Gabrisch 2023, Gerken 2022, Helwig 2023, Tekin 2022) – prägen auch weiterhin wesentliche Strömungen in den wissenschaftlichen Debatten. Begriffe wie „Krise“ (Kaelble 2020, für eine Typologisierung siehe: Roos und Schade 2023) und „Geopolitik“ (Bieling 2022, Haroche 2023) – oft ohne nähere Erläuterung verwandt – signalisieren Ausgangs- und Schwerpunkte von Beiträgen mannigfacher Art. Nicht losgelöst davon sind die in Zahl und Ausrichtung zunehmenden Studien zur Erforschung von (rechts-)populistischen Entwicklungen in Europa und darüber hinaus (für eine Einführung siehe: Ruzza, et al. 2021).

Aus der politischen Arena gab die Rede der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zur „State of the Union“, die die Themen Energiekrise, europäische Stärke, Geopolitik und Bedeutung des Entstehens für Demokratie umfasste (von der Leyen 2022), Anregungen für eine Bestandsaufnahme und Ausgangspunkte für die fortdauernde Zukunftsdebatte. Ebenso stellte Olaf Scholz (2023) vor dem Europäischen Parlament (EP) klar, Europa sei nur im gemeinsamen, solidarischen Blick nach vorn zu finden, nicht in nostalgischer Erinnerung vergangener Großmachtphantasien. Von institutioneller Seite lieferten die Schlussfolgerungen der Sitzungen des Europäischen Rates¹ wichtige europapolitische Eckpunkte; auch die europapolitischen Dimensionen der nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands gaben nachhaltige Anstöße für wissenschaftliche Untersuchungen und Erörterungen (Gritz und Wolff 2023, Kamp 2023).

Neben diesen bestehenden Krisendiskursen rückten neue Themenfelder ins Blickfeld: Auch in der Gemeinschaft von Europaforschenden wurden Folgen, Anwendungsmöglichkeiten und Potenziale künstlicher Intelligenz (KI) für die Forschung und die akademische Lehre diskutiert. So hat die EU als Wirtschafts- und Wertemacht in ihren Kompetenzbereichen einen wertegeleiteten KI-Regulierungs-Ansatz formuliert (Justo-Hanani 2022, Ulnicane 2022), der unseren Disziplinen noch fehlt – vielmehr scheint es unterschiedliche Herangehensweisen in politikwissenschaftlicher Lehre und Forschung zu geben. Im

* Christian Raphael, B.Sc., Wissenschaftliche Hilfskraft, Centrum für Türkei- und EU-Studien (CETEUS), Universität zu Köln; Darius Ribbe, M.A., Institut für Politik- und Kommunikationswissenschaft, Universität Greifswald; 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, Vorstand am Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin.

¹ Eine Übersicht über die Schlussfolgerungen sowie weitere Informationen finden Sie online unter <https://www.consilium.europa.eu/de/european-council/conclusions/> (letzter Zugriff: 1.9.2023).

Bereich quantitativer Analysen und der Datensammlung werden größere Korpora zugänglich, Large Language Models wie ChatGPT ermöglichen es Studierenden und Forschenden, statistische Verfahren anzuwenden und Code für die gängigen Programme wie R, Python oder STATA recht verlässlich und unaufwändig zu produzieren. Sie befreien gewissermaßen von der Fleißarbeit, stellen aber umso höhere Anforderungen an das notwendige Verständnis der Materie – und fordern von Lehrenden die Entwicklung neuer Aufgabenstellungen (Yang 2023).

Doch nicht nur technologische Innovation verändert unsere Forschungsgemeinschaft, auch die EU selbst verändert die EU-Forschung. Als sich stetig verändernder Gegenstand oder „moving target“ gibt sie inhaltliche Themen vor, setzt aber auch darüber hinaus, etwa durch den Einfluss von Förderprogrammen, zum Beispiel einen bestimmten EU-Jargon durch. Aktuelle Forschungsbeiträge zeigen, dass sich dadurch nicht nur die Themensetzung mancher Forscher verändert, sondern auch die Sprache von EU-geförderten Publikationen dem Jargon von EU-Dokumenten ähnlicher wird (Gengnagel et al. 2022, S. 1576). Wir führen also eine Debatte, die gegebenenfalls einen pro-Integrationsbias und institutionalisierte Masternarrative durch die Sprache, in der sie geführt wird, reproduziert. So durchzieht beispielsweise das Krisenmotiv auch unseren Beitrag in den verschiedenen Unterkapiteln, oft mit Verweis auf die EU(-Institutionen) als Krisenmanager (Schramm und Wessels 2023). Ebenso werden ihre Problemlösungskompetenz (Ribbe und Wessels 2020, S. 263) oder Krisenlösungen insgesamt als ein Gründungsmythos (De Vries 2023) auch in der von uns beobachteten wissenschaftlichen Debatte immer wieder aufgegriffen.

Der russische Angriffskrieg in der Ukraine: Ein Katalysator für Integrationsschritte?

Der Krieg hat die Europäische Union in vielen Bereichen verändert und beeinflusst, das Machtverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten zugunsten der osteuropäischen Mitglieder angepasst, Erweiterungsprozesse wiederbelebt (Anghel und Džankić 2023), die Bedeutung der NATO gestärkt (Orenstein 2023) und die Handlungsfähigkeit der Union auf die Probe und sogar infrage gestellt (Costa und Barbé 2023).² Auch wenn es aufgrund von asymmetrischen Einstellungen zu Sanktionen (für einen detaillierten Überblick: Meissner und Graziani 2023) und Energiepreispolitik sowie mangelnder erwarteter Föderalisierungsgewinne kurzfristig noch keine nennenswerten Föderalisierungsschritte gegeben habe (Genschel et al. 2023b), sind im Bereich der Verteidigungspolitik zumindest Politikinnovationen festzustellen (Fiott 2023). Diese neuen Elemente der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind dabei eher Fortführungen und Erweiterungen einer steten Entwicklung der Integration der letzten 15 Jahre (Perot 2023).

Einen Kurswechsel gab es hingegen in der öffentlichen Meinung³ zur verteidigungspolitischen Integration als Ergänzung zur NATO (Fernández et al. 2023). Einen „Rally-‘round-the-[supranational-]Flag-Effekt“ im Zuge des Krieges finden Steiner et al. (2023) bei Austauschstudierenden in einem quasi-experimentellen Forschungsdesign mit Befragungen kurz vor und kurz nach dem Beginn des Krieges. Ein ähnlicher krisenbezogener Effekt konnte bereits für irische Parteien im Kontext des Brexits festgestellt werden (Costello 2021). Eine Bewertung des Sicherheits-Nexus des liberalen Friedens im Zuge des Ukraine-Krieges nimmt Rabinovych (2023) vor. Bartenstein et al. (2022, S. 257) weisen in

2 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Die Bilanz der Europäischen Integration 2023“, „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“, „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“, „Europäische Nachbarschaftspolitik“ und „Die institutionelle Architektur der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die öffentliche Meinung“ in diesem Jahrbuch.

der erweiterten Debatte darauf hin, dass sich das Leitmotiv der umfassenden Sicherheit bereits seit längerem als Trend in der europäischen Selbstdarstellung abzeichne. Ein weiterer Forschungsbeitrag zeichnet in dieser Entwicklung die Führungsrolle Ursula von der Leyens im Bereich des Agenda Settings nach (Baracani 2023).

Erweiterung und Vertiefung: Eine wiederbelebte Grundsatzdebatte

Die geschichtsträchtige Entscheidung der EU, Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine und der Republik Moldau sowie mit Staaten des Westbalkans (Barbullushi 2023, Kulo und Novikau 2023) zu beginnen bzw. zu beschleunigen, hat eine traditionelle Debatte von grundsätzlicher Bedeutung wiederbelebt (von Ondarza und Ålander 2022). Ein Fundament dieser Debatte kann der Abschlussbericht der „Group of Twelve“, einer deutsch-französischen Expert:innen-Gruppe bilden. Die Expert:innen stellen darin fest, dass die EU gerade nicht erweiterungsfähig sei und entwerfen einen ambitionierten Reformplan. Dieser sieht unter anderem eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit vor, zeigt sechs verschiedene Optionen zur Vertragsänderung auf und diskutiert ein effektiveres Vorgehen im Erweiterungsprozess. So errichten die Expert:innen wichtige Grundpfeiler für die politische und wissenschaftliche Debatte (Costa et al. 2023), zu der beispielsweise auch ein Konzeptpapier zu fünf Reformwegen für eine demokratisch gestärkte Union gehört, das von einer anderen Gruppe von Expert:innen unter Führung des Centre for European Policy Studies (CEPS) und der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) vorgelegt wurde (Nicolaidis et al. 2023). Einen Aspekt dieser Debatte stellt stets die Frage nach einer europäischen Identität dar (Kartsonaki und Wolff 2023, Lorenz und Anders 2023): Wer gehört tatsächlich zur „europäischen Familie“ (Begum 2023, Polak und Rohs 2023)? Der Erweiterungsdiskurs wird zudem in der Regel nicht ohne eine weitere Vertiefung gedacht: Ist die institutionelle Architektur fit, um für eine größere Zahl von Mitgliedstaaten mit erheblichen Unterschieden bei politischen Traditionen, wirtschaftlichem Entwicklungsniveau und außenpolitischen Orientierungen aufzunehmen?⁴ Oder gefährdet die mögliche Überdehnung des politischen Systems einer EU mit mehr als 30 Mitgliedstaaten ihre Funktionsfähigkeit und Legitimation (Lippert 2023b)? Die Antworten auf diese Fragen stehen oft im Zeichen Differenzierter Integration (DI) (Costa et al. 2023, Kaeding und Milenković 2023, Schimmelfennig et al. 2023). In einer Sonderausgabe der Zeitschrift *integration* widmen sich die Autor:innen daher der DI als „festem Bestandteil des Instrumentenkastens und Strukturmerkmal[s] der europäischen Integration“ (Schimmelfennig und Tekin 2023, S. 94) und stellen Ergebnisse aus drei internationalen Forschungsprojekten (InDivEU, EUIDEA und EU3D) vor. Winzen und Schimmelfennig (2023) untersuchen zudem Zustimmung von Formen der DI in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten, die sich zwischen Opt-out-Ländern und neueren Mitgliedstaaten unterscheidet. Eine breite Übersicht zum Forschungsstand zur Differenzierten Integration bietet zudem das Routledge Handbook of Differentiation in the European Union von Leruth et al. (2022). Zur Differenzierung in den Außenbeziehungen stellt Frommelt (2023) fest, dass eine optimistische Zukunftsbetrachtung des Europäischen Wirtschaftsraums trotz erschwelter Typologisierung durch die Heterogenität der institutionellen Arrangements und der dadurch zunehmenden Komplexität weiterhin angebracht sei. Ergänzend betrachten Rabinovych und Egert (2023) die Schwierigkeit der Europäischen Kommission, diese komplexen Verträge und Arrangements durchzusetzen.

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die institutionelle Architektur der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

Als eine Überlegung zur Vermeidung von Blockaden werden Formen von Teilmemberschaften oder schrittweisem Hineinwachsen vorgeschlagen (Alesina 2022, Emerson et al. 2021). Der bei vielen noch vorhandene Wunsch nach einem „Kerneuropa“, um das sich Kreise von Staaten gruppieren, kommt immer wieder auf (zum Problem der Gruppengröße: Biermann 2023): so beispielsweise in Form der von Macron präsentierten „Europäischen Politischen Gemeinschaft“⁵ (EPG), die ähnlich früherer (kon-)föderaler Vorschläge François Mitterrands kritisch betrachtet wird (Grant 2022). Diese flexiblen Arrangements schaffen jedoch die Notwendigkeit, das „Hineinwachsen“ zu begleiten. Mit dem Phänomen der schrittweisen Reintegration nach Opt-outs befassen sich Genschel et al. (2023a) und sehen durchaus einen Trend zur Reintegration, um die Kosten einer Exklusion aus den betroffenen Politikbereichen abzumindern. Dabei werde DI durch dauerhafte Opt-outs („multi-tier“ DI) gerade von Bürger:innen aus Opt-out-Staaten positiver wahrgenommen als Konzepte des „multi-speed“ Europa (Winzen und Schimmelfennig 2023) mit Integrationserwartung (zur Präferenzbildung über Differenzierte Integration siehe auch: Telle et al. 2022). Die Abhängigkeit der Ausprägung Differenzierter Integration von der Krisenwahrnehmung politischer Eliten stellt Schilin (2023) heraus, der in seiner Analyse der Krisenpolitik zur Euro-Krise und Covid-19-Pandemie die Pfadabhängigkeit der Differenzierung im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion in Frage stellt. Die politischen Eliten in den Mitgliedstaaten befassen sich jedoch wenig mit DI im politischen Diskurs – abseits dezidiert veränderte Vertragsveränderungsdebatten (2008), der Eurokrise (2012) oder der Debatte um die Zukunft Europas (2017) – folgert Telle (2023) auf Grundlage seiner Analyse von Plenarprotokollen und Regierungsprogrammen. Unter anderem aus der Position eben dieser parteipolitischen Eliten, der diskutierten Vorschläge (konkret oder abstrakt) und der Rolle (Außen- oder Innenwahrnehmung der differenzierten Integration) hänge dann auch die öffentliche Meinung zur differenzierten Integration ab, so Winzen (2023). Selten sei DI jedoch ein Erfolgsthema per se, es gehe vielmehr um die Abwägung zwischen unpopulären Alternativen oder das Auflösen von Verhandlungsblockaden.

Abkehr vom Narrativ der normativen Zivilmacht in der Geopolitik

„Geopolitik“ hat sich zu einem Stichwort entwickelt, das in wenigen zeitgenössischen Analysen zur Lage der Union fehlt (Lippert 2023a, S. 182), so beispielsweise auch im Kontext der diskutierten Erweiterung (Lippert 2023b). Dieser Analysetrend durchzieht die wissenschaftliche Debatte, so zum Konzept einer „Geopolitischen Kommission“ (Haroche 2023) und deren Herausbildung durch den Krieg an der Grenze zur Union (Håkansson 2023). Helwig (2023) attestiert der Union zudem einen Kulturschock, da sie festgestellt habe, dass die „erlernten Wirkungsweisen und Verhaltensmuster“ in dieser neuen Situation der Europäischen Zeitenwende nicht mehr funktionierten. Diese Ausführungen stehen im Gesamtkontext einer geopolitischen Union, die auch Kanzler Scholz (2023) in seiner Rede zum Europatag im EP in das Zentrum seiner Ausführungen stellte, nicht ohne die Rufe des Parlaments nach Reformen zu unterstützen (Drachenberg 2023). Neben den Institutionen verändern sich auch die Agenden, von einer Geopolitisierung im Bereich der digitalen Technologien sprechen Broeders et al. (2023) und auch die Überlegungen zur Europäischen Souveränität kommen selten ohne Verweise auf diese neue Geopolitik aus (Monsees und Lambach 2022). Die Debatte um eine „Europäische Souveränität“ als diskursive Praxis (im

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die Europäische Politische Gemeinschaft“ in diesem Jahrbuch.

Sinne des „practice turn“) wird durch die französische Regierung gefördert (Bora 2023), ist aber ein sich stetig entwickelndes Motiv in der Fünften Republik, das mehr ist als eine bloße Metapher (Bora und Lequesne 2023). Vor allem während der französischen Ratspräsidentschaft wurde dieses Konzept gestärkt und erfolgreich auf die europäische Agenda gesetzt (Schild 2022), obgleich sich aus einer solchen Souveränität nur schwer eine Legitimation für ein aktives Eingreifen ableiten ließe (Bora und Lequesne 2023). Dennoch sollte die Rolle der EU als normative Macht nicht vernachlässigt werden (Broeders, Cristiano und Kaminska 2023). In einer Befragung formulieren Studierende einheitlich hohe Erwartungen an das normative außenpolitische Handeln der EU, sind sich in der Bewertung jedoch uneins: Für manche bleibe die EU – trotz ihrer vielen Instrumente – hinter den Erwartungen zurück, andere sehen ihre Erwartungen erfüllt (Chaban und Elgström 2023). Zusätzlich beschreiben Prontera und Quitzow (2023) die „katalytische Power“ der EU: die Macht, Partner zur Verfolgung von EU-Interessen zu bewegen. Auch das Mittel des Blacklisting (Jarlebring 2023) unterstützt diese Machtprojektion der EU auf Drittstaaten.

Eine Betrachtung der EU-Außenpolitik aus anderen Blickwinkeln bietet weitere wertvolle Erkenntnisse: Das Europäische Parlament sehen beispielsweise Baracani und Santini (2023, S. 1389) in einer möglichen Führungsrolle im Bereich der Außenpolitik, was sich anhand der Migrationskrise (Simon 2023) gezeigt habe. Die informellen Regelungen, welche eigentlich zuvor zur Umgehung des Parlaments durch die Kommission geführt haben, ermöglichten es dem Parlament dann, einen Führungsanspruch durchzusetzen und zu verfestigen, besonders, da es politisch in der Frage zum Umgang mit der Türkei geeint gewesen sei. Mit Bezug auf die Mitgliedstaaten zeigt Wright (2023) Dynamiken zwischen Deutschland, Frankreich, dem Vereinigtem Königreich und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Darüber hinaus findet sich eine Vielzahl an Fallstudien, wie beispielsweise zu den EU-Afrika-Beziehungen (Plank 2023), auch unter Vorzeichen des Ukrainekriegs (Carbone 2023) oder den EU-Japan-Beziehungen, welche durch internationale Freundschaft geprägt seien (Klose 2023).

Klima- und Energiepolitik: Die Fortsetzung des Sicherheitsdiskurses

Auch der wissenschaftliche Diskurs zur Energiepolitik in der EU war wenig überraschend erneut geprägt durch den Krieg in der Ukraine und eine kritische Analyse der globalen Abhängigkeiten, die – ähnlich wie bereits in der Pandemie – nun für alle sichtbar offengelegt wurden (Kuzemko et al. 2022). In der Betrachtung der Klimapolitik spielten erneuerbare Energien nicht nur eine zentrale Rolle für die Bekämpfung des Klimawandels, sondern auch zur Etablierung einer höheren europäischen Energiesicherheit (Mišik und Nosko 2023).⁶ Angesichts der drastischen Veränderungen der Energieversorgung Europas aufgrund der Sanktionen gegenüber Russland kann entsprechend festgehalten werden, dass Studien zur Energiepolitik Konjunktur haben.⁷ Einen ernüchternden Erkenntnisgewinn bietet eine Rückschau auf alte wissenschaftliche Publikationen, die bereits im Kontext des Gaskonflikts zwischen Russland und der Ukraine im Jahr 2009 insbesondere mit Blick auf Deutschland und Österreich ein größeres Maß an Diversifizierung der Bezugsquellen angemahnt haben (Westphal 2009). Eine mangelhafte Sensibilität in den vergangenen Jahren kann der Wissenschaft entsprechend nicht vorgeworfen werden. Doch durch die nun entstandene Dringlichkeit, bisherige Abhängigkeiten – vor allem von Russland – abzubauen,

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

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Energiepolitik“ in diesem Jahrbuch.

kann der Ukraine-Krieg als Akzelerator für die Energietransition innerhalb der EU gesehen werden (Siddi 2023). Als überraschend kohärent sehen dabei Giuli und Oberthür (2023) die Energie- und Klimapolitik der EU-Mitgliedstaaten im Nachgang des russländischen Angriffskriegs.

Interessant ist zudem der Fokus auf mögliche neue Energiepartner, deren Verflechtung mit der EU in Fragen der Energiesicherheit gerade jetzt vor Zustandekommen neuer Abkommen kritisch überprüft werden muss, um zukünftig negative Abhängigkeiten auszuschließen (Siddi 2022). Die Beziehungen zu Russland als Erdgas-, Öl- und Steinkohlelieferant bieten hier ein explizites Negativbeispiel (Mišik 2022). Nun vermehrt geopolitisch diskutierte Themen sind Wasserstoff und die dazugehörige Infrastruktur, die alte Abhängigkeiten von Erdgaslieferungen abbauen sowie in Form von „grünem“ (Lagioia et al. 2023), d. h. auf Grundlage erneuerbarer Energien gewonnenem, Wasserstoff einen zentralen Beitrag zur Dekarbonisierung der heimischen Wirtschaften leisten sollen (Ansari und Pepe 2023). Auch hier ist die Auswahl zukünftiger Bezugsländer Teil einer kritischen Auseinandersetzung.⁸ Die Wasserstoffstrategie der EU soll dabei einen gewichtigen Baustein in der Transformation der europäischen Energiesysteme koordiniert durch den European Green Deal (EGD) und die im Aufbau begriffene Europäische Energieunion einnehmen. Aktuelle Analysen des EGD sowie der EU-Wasserstoffstrategie bieten ein breites Spektrum an Perspektiven, die die Herausforderungen und Chancen verschiedener europäischer Regionen, wie dem südlichen Mittelmeerraum (Sandri et al. 2023), dem östlichen Mittelmeerraum (Rau 2023) oder der Atlantikküste am Beispiel Portugals (Bairrão et al. 2023). Dabei ergeben sich unterschiedliche Szenarien, wie ein kompetitiver und sicherer Markt für grünen Wasserstoff in der EU aufgebaut werden kann (Nunez-Jimenez und De Blasio 2022). Eine zentrale Beobachtung ist auch hier – wie bereits beim Import von Erdgas – die Abwägung zwischen dem Import von günstigem, grünem Wasserstoff aus Partnerländern, der erneut zu einer (negativen) Abhängigkeit führen kann, oder einer teuren Eigenständigkeit der EU durch die selbständige Produktion von grünem Wasserstoff (Grinschgl et al. 2021).

Eine besondere Herausforderung stellt auch im Kontext der gesamten Energiewende eine unterschiedlich ausgeprägte Governance-Dynamik auf den einzelnen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems dar (Radtko und Wurster 2023). Di Nucci und Prontera (2023) beleuchten beispielsweise die Herausforderungen für den italienischen Nationalstaat, innerhalb dieses Mehrebenensystems eine erfolgreiche Energiewende zu vollziehen, Laborgne (2023) untersucht die Entstehung lokaler Intermediäre, denen im Mehrebenensystem eine wichtige Rolle bei der Implementierung der Transformation zukommt. Den Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen auf transitionale Energiepolitik beschreibt Carbune (2022). Eine Gesamtübersicht über das komplexe energiewirtschaftliche System in Europa im Allgemeinen und in der EU im Speziellen bieten Hafner und Raimondi (2022), die neben einem nationalstaatlichen Fokus insbesondere auch die Vorgaben der EU für eine erfolgreiche Energiewende im Blick haben. Zur Erreichung der Klimaziele fordert Georgiou (2023) zudem im Rahmen einer Analyse von NextGenerationEU eine Revision von Art. 311 und 312 AEUV zur fiskalpolitischen Souveränitätsübertragung an die EU (vertiefend zu NextGenerationEU siehe: Waigel 2023). Einen Wandel der deutschen Position zu mehr Fiskalintegration sieht auch Schneider (2023), der durch die geopolitischen Krisen verstärkt wurde. So lässt sich auch in der Klima- und Energiepolitik der (Wieder)Einzug der geopolitischen Perspektive beobachten.

⁸ Empfohlen sei hier die Folge „Wie Wasserstoff unsere Politik verändert“ des SWP-Podcasts Klimaaußenpolitik.

Brexit: Eine sich stetig aktualisierende Nachbetrachtung

Einen nach wie vor wichtigen und aktuellen Aspekt der Außenbeziehungen bilden die Nachwirkungen des Brexits, über den unser Verständnis weiterhin wächst (Fossum und Lord 2023). So bietet De Rynck (2023) seine Perspektive als enger Berater Barniers auf die Brexit Verhandlungen und beschreibt die teilweise sehr technischen Verfahren lebendig. Der durchaus zähe Verhandlungsprozess wird so für Außenstehende erlebbar und einige der nun erkennbaren Brexit-Folgen verständlich, auch wenn die Brexit-Realität von einigen britischen Akteur:innen anders interpretiert wird als im wissenschaftlichen Konsens (zu den ökonomischen Folgen beispielhaft: Brownlow 2023, Pollitt 2022). Beispielsweise arbeitet Brusenbauch Meislová (2023) heraus, dass die Regierung des Vereinigten Königreichs Zukunftsversprechen nutze, um die Brexit-Gegenwart zu legitimieren – eine wenig nachhaltige Form der Legitimation –, beziehungsweise eine EU-Vergangenheit konstruiere, die mit der heutigen Brexit-Realität verglichen wesentlich negativer abschneide⁹ (zur historischen Entwicklung der britischen Einstellung zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft siehe auch Kenny 2023). Eine Taktik, die bereits für die Leave-Kampagne funktionierte (Melhuish 2022). Eine Analyse der Brexit-Konsequenzen, die die Brexit-Realität schonungslos offenlegt, liefern hingegen Whiteley et al. (2023). Die unterschiedliche Interpretation der heutigen Brexit-Realität fällt zusammen mit weiteren Erkenntnissen zu britischen Europaabgeordneten (MdEP) nach der Abstimmung (Lord 2023), wobei Kantola und Miller (2023) unterschiedliche Typen von wehmütigen Freund:innen zu freudigen Abschieden darstellen (für weitere Institutionen siehe Beiträge in Fossum und Lord 2023: so zum Europäischen Rat Bujard und Wessels 2023 oder zur Kommission Kassim 2023).

Analysen der institutionellen Architektur: Mehr als einfache Routineuntersuchungen

Zum Europäischen Parlament¹⁰

Das Europäische Parlament bildet eine erstarkende Institution zumindest in der politischen Architektur – auch wenn vom Parlamentsgebäude keine „adäquate symbolische Repräsentation“ ausgeht (Steverding 2023). Gerade der komplexe multilaterale und multi-level Aufbau – eine Forschungsagenda zur Zusammenarbeit der nationalen Parlamente und der Europäischen Kommission entwickeln Crum und Oleart (2023)¹¹ – schafft hier die Notwendigkeit, die vielen Erkenntnisse aus nationalen Parlamenten zu validieren und auf die besonderen Umstände europäischer, multi-nationaler Politikgestaltung einzugehen. Die Heterogenität sozialer Identitäten (Parteizugehörigkeit und Nationalität) und ihr zwischen Politikfeldern schwankender Einfluss auf das Abstimmungsverhalten im Europäischen Parlament zeigen Hornung, et al. (2023). Ähnliche Ergebnisse liefern Akbik und Migliorati (2023) bei der Betrachtung der Aufsichtsfunktion von Abgeordneten bei den Wirtschaftsdialogen mit der Europäischen Kommission. Das Abstimmungsverhalten zwischen dem europaphilen und dem europaskeptischen politischen Lager betrachten hingegen Börzel et al. (2023) und stellen fest, dass ideologische und nationale Polarisierung vor allem in Umverteilungsfragen den Effekt der Europaposition beeinflussen – im Bereich der Kultur-, Regional-, und Budgetpolitik sei zudem die Differenz der Lager besonders ausgeprägt.

9 In diesem Zusammenhang empfehlen wir gerade unseren jüngeren Leser:innen gerne die „Märchen aus Ländern der Europäischen Union“ herausgegeben im Jahr 2011 von Europe Direct EU-Bürgerservice der Stadt Duisburg.

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

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Nationale Parlamente“ in diesem Jahrbuch.

Aus feministischer Perspektive analysieren Ahrens et al. (2023) die Macht(-verteilung innerhalb) des Europäischen Parlaments und stellen unter anderem fest, dass Parlamente auch bei geringer Repräsentation von Frauen als Akteure für Geschlechtergerechtigkeit auftreten können, wenn progressive Kräfte dies wollten. Im EP sei dies bislang jedoch nur teilweise erreicht worden und werde mit zunehmender konservativer Stimmverteilung weniger wahrscheinlich. Im Laufe der Covid-19-Pandemie habe das Europäische Parlament jedoch mit Erfolg eine feministische Governance betrieben, finden Elomäki und Kantola (2023). Da rebellischere EP-Abgeordnete in der öffentlichen Wahrnehmung durchaus positiv wahrgenommen werden (Duell et al. 2023), könnte dies ein Anreiz sein, parlamentarische Gate-Keeper in Zukunft häufiger zu umgehen (Elomäki und Ahrens 2022) und verstärkt „gender mainstreaming“ (Kantola und Lombardo 2023, Weiner 2023) und feministische Politik im EP durchzusetzen (eine anschauliche Fallstudie findet sich bei Berthet 2022).

Zum Europäischen Rat¹²

Ein Schwerpunkt der Analysen des Europäischen Rates liegt bei dessen Aktivitäten als Krisenmanager. Das Agenda-Setting des Europäischen Rates betrachtet Ullrichova (2023), indem sie die Tagesordnungen der Sitzungen untersucht und dabei durchaus mehrere parallel laufende Hauptthemen erkennen kann. Anstatt Themen von der Tagesordnung zu nehmen, mobilisierten die Mitglieder – gerade auch in ihrer Funktion als Krisenmanager:innen (Schramm und Wessels 2023) – eher zusätzliche Ressourcen. Die Sitzungen des Europäischen Rates wirken dabei über die Tagesordnung hinaus und können einen positiven Effekt auf die intergouvernementalen Beziehungen einiger Staaten haben, wie beispielsweise das Vereinigte Königreich und Irland in den 1980er- und 90er-Jahren (Litter 2022), sind aber auch wichtige Meilensteine für beispielsweise die EU-Türkei-Beziehungen (Turhan und Wessels 2022). Die besondere Funktion des Ratspräsidenten zeichnet Drachenberg (2022) in einer Rückschau auf Charles Michel, die vor allem von dessen Rolle als Krisenmanager geprägt gewesen sei. Durch die Covid-19-Pandemie gelang es Michel jedoch auch, institutionelle Reformen, wie die digitalen Kleingruppengespräche zur Vorbereitung der Tagesordnung, zu implementieren. Für eine Erweiterung der Perspektive über die Analysen der inter-institutionellen Beziehung zwischen Europäischem Rat und Europäischer Kommission plädieren Moloney und Princen (2023) nach ihrer Analyse der Krisenpolitik beider Institutionen. Von der Dynamik im Rollenprofil des Europäischen Rates wird auch auf Entwicklungen der institutionellen Architektur der EU insgesamt geschlossen.¹³

Zur Europäischen Kommission¹⁴

Institutionelle Reformen und die Verortung der Europäischen Kommission im System der inter-institutionellen Balance der Union sind Kernpunkte zentraler Überlegungen zur Kommission, die neben breiteren Analysen zur (Regulierungs-)Politik und dem Durchsetzungshandeln der Kommission stehen. Im Jahr der Frauen-Fußball Weltmeisterschaft dürfen dabei Beiträge zur Regulierung des europäischen Fußballs nicht fehlen (Haug 2023, Meier et al. 2023).

Im Rahmen einer Innenansicht der Kommission erkennt Manganot (2023) eine neue Form der Intergouvernementalität in der Europäischen Kommission, die durch die

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

¹³ Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die institutionelle Architektur der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

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

Legitimierung von der Leyens durch den Europäischen Rat – im Gegensatz zum Spitzenkandidatenverfahren (Costa und Thinus 2022, Crum 2023) – und das Prinzip der Kollegialität innerhalb der Entscheidungsfindung der Kommission besonders hervortrete. Eine kritische Perspektive – gerade aus Sicht der Generaldirektionen – wirft Chatzopoulou (2023) auf die Junckerschen Reformen der Kommission, die neben der genannten Intergouvernementalität zu mehr Konkurrenz zwischen den Generaldirektionen und einer Machtkonzentration geführt haben. Die Implementierung hierarchischer Beziehungen im Kabinettsystem habe eine neue interne Differenzierung bewirkt, welche Auswirkungen auf die Politikgestaltung der Kommission habe (Bauer et al. 2023). Ein Wechsel zu mehr top-down Durchsetzungsmechanismen im Vertragsverletzungsverfahren im Vergleich zu den dialogorientierten Verfahren der 90er- und 00er-Jahre spreche darüber hinaus für die Kommission als Integrationsmotor (Pircher 2023). Bislang seien die von der Kommission eingesetzten Mittel in Fällen bewusster Vertragsverletzung nicht ausreichend, so Priebus (2022). Andere Autor:innen analysieren die Reformbemühungen der Kommission auf inhaltlicher Ebene, so zum „Sozialen Europa“ (Copeland 2022) und zur Wirtschafts- und Währungsunion (Bojović 2023) oder über Personalpolitik (Geys et al. 2023).

Eine verengte Auffassung von Demokratie, welche sich auch in der Antwort der Kommission auf den Abbau der demokratischen Qualität in Ungarn und Polen (zur Reaktion auf autokratische Entwicklungen auch: Kelemen 2023) zeige, stellen Oleart und Theuns (2023) heraus und regen eine stärker auf Zivilgesellschaft und politischen Pluralismus orientierte Konzeption an, die abseits technokratischer Details auch ein stärkeres Einsetzen für demokratische Opposition und gegen den Abbau der Zivilgesellschaft und öffentlicher Diskurse ermögliche. Hierfür müsse sich allerdings wohl die sehr komplexe und fachspezifische Kommunikation der Kommission (Rauh 2023) ändern und sich zur weiteren „Input-“ und „Throughput-Legitimation“ auch in die Sozialen Medien ausweiten (Aagaard 2023). Die technokratische Effektivität der Kommissionspolitik zweifelt Angelou (2023) an und legt vom Integrationsnarrativ der Kommission getriebene, dysfunktionale Politikentscheidungen im Zuge der Schuldenpolitik dar. Anstelle von rein-technokratischer Sachpolitik sei ein pro-Integrationskurs forciert worden. Mit der Rolle von Emotionen – als Gegensatz zu technokratischen Sachargumenten – in der diskursiven Politikgestaltung der EU befasst sich Sanchez Salgado (2023) und stellt fest, dass diese zwar in den Bereichen Außen- und Innenpolitik als angemessen wahrgenommen, im gesundheits-, energie- und umweltpolitischen Diskurs aber als unangemessen betrachtet werden. Auch dies regt neue Fragestellungen zur Legitimation (Bunea und Nørbech 2023) und Repräsentation (Murdoch et al. 2022) in und durch die Europäische Kommission an (Wrtil und Wackerle 2023).

Zur Europäische Zentralbank¹⁵

Die Europäische Zentralbank (EZB) ist im Krisenbewältigungsarsenal der Union ein zentrales Instrument und Integrationselement zugleich. Im Spannungsverhältnis zwischen realer Welt und der Welt der Verträge zeigen sich gerade unter den vielfältigen Belastungsproben jedoch einige Unzulänglichkeiten und Folgen der teilweisen ad hoc Rettungspolitiken der vergangenen Jahre. Die Rücksichtnahme auf die Zinsbelastungen und Fiskalpolitiken der Mitgliedstaaten, die sich unter anderem in der zögerlichen Antwort auf die Inflation der letzten zwei Jahre zeige, wertet Heinemann (2022) als mögliche Gefahr für die – vielfach beschworene und zentrale (Angino et al. 2022) – Unabhängigkeit der EZB. Die wirtschaftlichen Belastungen beeinflussen durchaus auch, wie Politiker:innen mit

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

Zentralbänker:innen ins Gericht gehen und die Zentralbankpolitik bewerten (Ferrara et al. 2022, Fraccaroli et al. 2022). Aus einer Analyse von Rechtsakten, Reden und Dokumenten folgern van't Klooster und De Boer (2023) schließlich, das sekundäre Ziel der EZB – die Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik (Heintzen 2018) – sei darüber hinaus unklar formuliert, was im Zusammenspiel mit der bindenden Formulierung zu einer paradoxen Situation einer Institution mit bindenden Aufgaben, unklaren Zielvorgaben und einem diffusen Instrumentarium führe. Aufgrund der fehlenden Legitimation, die sekundären Ziele eigenständig zu konkretisieren, fordern die Autoren eine engere Koordinierung mit Rat und Europäischem Parlament. Auch wenn die Maßnahmen der Zentralbank zur Krisenbewältigung der Covid-19-Pandemie über ein konservatives Verständnis ihrer Kompetenzen hinausgehen, stellten sie keine Vertragsverletzung dar, wenngleich sie durchaus das Potenzial besitzen, die Legitimität der Zentralbankpolitik weiter zu untergraben, so Mooij (2023). Mit der Möglich- oder Notwendigkeit einer nachhaltigen Finanzwirtschaft (Bolsinger et al. 2023) ergibt sich auch für die EZB ein akademisch attestierter Anpassungsdruck.

Legitimationsdiskurse: Beiträge zu Europawahlen und aus der Demokratieforschung

Die Europawahlen 2019 als „wegweisende“ (Ackermann et al. 2023, S. V) Wahl neben der Bundestagswahl 2017 – und als Vorausschau auf das Wahljahr 2024 – nehmen Beiträge eines Sammelbandes zum Anlass, das Wahlverhalten (hierzu siehe auch: Costa Lobo 2023) und die Einstellungen deutscher und europäischer Wähler:innen näher zu betrachten. Neben Beiträgen zur transnationalen Solidarität (Parth und Weiß 2023) in verschiedenen Krisen werden dabei auch allgemeine Forschungsagenden skizziert (s. beispielsweise Dentler 2023). In der Diskussion um eine flexible Solidarität – im Rahmen des Migrations- und Asylpakts der EU-Kommission (s. hierzu im Jahrbuch der Europäischen Integration 2020 Meißner 2020) – lehnt Milazzo (2023), die Forderung eines frei wählbaren Solidaritätsbeitrages auf Grundlage normativer Solidaritätstheorien ab. Zur normativen Legitimität der EU-Grenzpolitik beschreiben Fjortoft und Sandven (2023) die Notwendigkeit einer Symmetrie zwischen Asylrecht und Grenzschutz, um die Verletzung von Menschenrechten an den EU-Außengrenzen zu vermeiden (zur Effektivität der EU als Akteurin für Menschenrechte im UN-Menschenrechtsrat siehe auch: Tuominen 2023). Dabei zeige die neoliberale Prägung des Umgangs mit der Türkei und die EU-Türkei-Erklärung jedoch die Unzulänglichkeiten und Widersprüche der Geflüchtetenpolitik sowie des Menschenrechts-Nexus auf (Bal 2023).

Mit Blick auf die Wahlen 2024 besonders interessant: Bei einer Analyse von 48 nationalen und europäischen Wahlen finden Muyters und Maddens (2023) europäische Besonderheiten bei der Kandidat:innenauswahl. Es scheine für Parteien schwerer zu sein, geeignete und willige Kandidierende für die Europawahlen zu finden, was für einen Bestand der Sekundärwahlhypothese (Reif et al. 1997) spreche. In der Wahrnehmung der Wählenden zeichnet sich jedoch ein differenziertes Bild – manche nehmen die Wahlen zum Europäischen Parlament durchaus als bedeutender wahr (Alt et al. 2023).

Studien zu den integrationspolitischen Auswirkungen der Populismuswelle

Mit Blick auf den Aufstieg populistischer Parteien in den EU-Mitgliedstaaten (zu Italien: Baldini et al. 2022, zum Wahlverhalten in Deutschland: Lewandowsky und Jankowski 2023) und auf mögliche Machtverschiebungen im Europäischen Rat und im EP nach der Wahl 2024 stellt sich die Frage nach den integrationspolitischen Konsequenzen: Ist eher

eine pragmatische Politik populistischer Regierungen und Abgeordneter der Fraktionen im EP zu erwarten, wie sie bisher im Falle der neo-/post-faschistischen populistischen Regierungschefin Italiens, Giorgia Meloni, (Vampa 2023) noch beobachtet wird?¹⁶ Oder sollte eine grundsätzliche Opposition zum politischen System und gegenüber zentralen Errungenschaften (acquis) der Union (zur Einführung: Graziano 2022) erwartet werden? Werden diese Kräfte – so unterschiedliche Interessen sie häufig an konkreten Vorhaben auch haben mögen – zentrale Verfahren der Union blockieren, die einen hohen Grad an Konsens erfordern und versuchen, das Europarecht für ihre Zwecke einzusetzen (Castillo-Ortiz 2023)? Zaun und Ripoll Servent (2023) zeigen bereits, dass populistische Regierungen im Rat der EU wichtige Entscheidungen zur Verteilung Geflüchteter blockierten, indem sie (in-)formelle Regeln der Entscheidungsfindung bei unerwünschten Ergebnissen ablehnen, sich gegen Kompromisslösungen verwehren und Endergebnisse nicht anerkennen, um die Union als dysfunktional abzuwerten. Ähnliche Blockadetaktiken zeigen sich im Europäischen Parlament zu stark politisierten identitätspolitischen Themen, wie sexueller Gesundheit und Familienplanung (Santos und Geva 2022). Es müssen also Wege gefunden werden, mit dieser populistischen Realität umzugehen.

Zum Umgang politischer Eliten mit populistischem Europaskeptizismus entwickelt Glencross (2023) eine Typologisierung zwischen Frankreich (paradigmatisch) und dem Vereinigten Königreich (Paradigmenwechsel). Der Europaskeptizismus profitiere dabei auch von der gesteigerten Medienpräsenz europäischer Funktionsträger:innen, die jedoch auf Kosten nationaler pro-europäischer Kräfte erfolge (de Wilde 2023). Im Zuge der Rechtsstaatlichkeitskrise betrachtet Granat (2023) die Positionierung von Parteien und findet sowohl Konflikte zwischen Regierungs- und Oppositions-Parteien als auch Populismus-Dynamiken. Interessant zu sehen ist auch eine andere Facette dieser Dynamik: Einig ist europäischen populistischen Parteien ihre Elitenkritik. Sind sie auf nationaler Ebene in der Opposition, richtet sich diese insbesondere auf nationale Eliten, wohingegen sie sich bei populistischen Regierungsparteien auf europäische Eliten transferiert (Vaughan und Heft 2023). Um die menschliche Vielfalt hinter der analytischen Abstraktion nicht zu übersehen, empfehlen wir die faszinierende Sozialstudie zu einem persönlichen, oft unsichtbaren Europa, vorgelegt von Judah (2023). Er beschreibt das verwobene Leben von unterschiedlichen europäischen Menschen – eine kurzweilige Reise, die zum Hinterfragen des Begriffs „Europa“ einlädt und uns die Heterogenität der Union vor Augen führt.

Lehrbücher und Standardwerke

Eine Reihe neuer oder aktualisierter Lehr- und Grundlagenbücher bildet die Basis für einen erfolgreichen Einstieg in die EU-Studien. Das Nachschlagewerk zur Europäischen Union „Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration“ (Weidenfeld et al. 2023) ist in einer neuen, aktualisierten Auflage erschienen und bildet damit weiterhin das Grundwissen zur Union, zum Integrationsprozess und den verschiedensten Politikfeldern ab. In zweiter Auflage ist „European Union Governance and Policy-Making, Second Edition: A Canadian Perspective“ von Verdun, et al. (2023) herausgegeben worden, das sich explizit an lesende außerhalb der EU richtet und nun auch aktuelle Ereignisse wie die Covid-19-Pandemie, den europäischen Grünen Deal und den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine diskutiert. In einem Special Issue in Politics and Governance zeigen Hoppe et al. (2023) zudem die Bedeutung des Vergleiches der EU mit Kanada für das Verständnis beider

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

politischen Systeme und die Gemeinsamkeiten dieser föderal ausgerichteten Systeme. Spezifischer in die Außenbeziehungen der EU führen Hill, Smith und Vanhoonacker (2023) in überarbeiteter 4. Auflage ein. Anhand zahlreicher Fallstudien führen die Autor:innen des Sammelbandes „The EU Under Strain“ (Roos und Schade 2023) die Krisen – ein Querschnittsthema auch dieses Beitrages – vor Augen, die die europäische Politikgestaltung geprägt haben, und geben einen Werkzeugkasten und Typologien an die Hand, die Krisenbewältigungspolitiken der EU zu analysieren und zu verstehen. In den Fallstudien werden sowohl Herausforderungen zu Vertragsreformen (Dinan 2023), Differenzierung (Leruth 2023) und Repräsentation (Kinski 2023) als auch Außenbeziehungen (Schade 2023, Smith 2023), Erweiterungspolitik (Keil und Stahl 2023, zum Westbalkan siehe auch: Uvalić 2023) und weitere Politikfelder (beispielsweise Kurzer 2023) vorgestellt.

Einen Einstieg in das Rechtssystem der EU bieten sowohl Foster (2023) in überarbeiteter 8. Auflage als auch Peers und Barnard (2023) und Schütze (2023) jeweils in überarbeiteter 4. Auflage – alle mit einem aktualisierten Brexit-Kapitel. Für die nähere Beschäftigung mit dem Europäischen Gerichtshof lohnt ein Blick in die nunmehr 12. Auflage der kommentierten „Entscheidungen des EuGH“ (Pechstein 2023), die nicht nur einen Einblick in die Arbeitsweise des Gerichtshofs gibt, sondern inter-disziplinäre Fragen anregt. Passend dazu liegt in aktualisierter 13. Auflage das „Europarecht“ von Pechstein, et al. (2023) in vor.

Perspektiven aus der Rechtswissenschaft

In den Beiträgen der letzten Jahre wie auch in diesem Beitrag haben wir wiederholt auf die Bedeutung juristischer Artikel für ein politikwissenschaftliches EU-Verständnis verwiesen. Dennoch ist festzustellen, dass diese beiden Disziplinen aufgrund „divergierender epistemologischer und methodischer Ansatzpunkte“ (Bois und Dawson 2023, S. 823) bis auf wenige Ausnahmen, wie den oben genannten inter-disziplinären Beiträgen, wenig zueinander sprechen. Bois und Dawson (2023) entwickeln daher eine Agenda für einen stärkeren inter-disziplinären Dialog und gemeinsame Forschungsfragen. Ein erfolgreiches Beispiel ist Pavone (2022) mit der Betrachtung von Jurist:innen und Rechtspraktiker:innen als Akteur:innen der europäischen Integration. Aus vergleichender Perspektive mit inter-disziplinärem Fokus befasst sich Verellen (2023) mit der föderalen Ausgestaltung von Auslandsbeziehungen. Castillo-Ortiz (2023, S. 1125) analysiert die Nutzung von Rechtsakten für die Europakritik rechtspopulistischer Parteien und beschreibt die Zunahme an Referenzen in beispielsweise Wahlprogrammen. So habe auch die Alternative für Deutschland (AfD) verstärkt auf das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Bundesverfassungsgericht 2009) im Zuge ihrer Ablehnung der Eurorettungspolitik verwiesen. Aus einer integrations- und verhandlungstheoretischen Perspektive untersucht Schmeer (2023) die Diskurse im Rat zur Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und findet einen Integrationsfall mit limitierter – im Gegensatz zu fehlender (Bickerton et al. 2015) – Supranationalisierung. In einer umfassenden quantitativen Analyse von rechtlicher Integration und Differenzierung zeigt Chiocchetti (2023), dass Differenzierungsmaßnahmen nur zurückhaltend angewandt werden. Und auch die Betrachtung von „policy-termination“ – dem Abschaffen spezieller Policies – liefert Aufschlüsse über die Entwicklung der Union. So habe es – entgegen der Erwartung und politischer Ankündigungen – auch in den 2010er Krisenjahren keinen verstärkten Trend zur Terminierung gegeben (Brandsma et al. 2023). Ebenso findet der

Gerichtshof der Europäischen Union als Institution (Itzcovich 2022) und Akteur gegenüber den Mitgliedstaaten (Brekke et al. 2023) Beachtung.¹⁷

Historische Zugänge: Vier Perspektiven

Beiträge historischer Forschungen können zur systematischen Erfassung grundsätzlich in vier Zugänge eingeteilt werden, die unterschiedliche zeitliche Perspektiven bei der Analyse der Entstehung und Entwicklungen der EU verfolgen (Wessels 2023). In einer langfristigen Perspektive (immer wieder nützlich zu lesen: Braudel 1969, Braudel und Mayne 1995) stellt sich die Frage, wie der Prozess des Auf- und Ausbaus der Europäischen Union in die jahrhundertelangen Entwicklungen der europäischen Nationalstaaten seit der Entstehung des sogenannten Westfälischen Staates (Milward 2000, Rokkan 1999, Winkler 2019) einzuordnen ist (Finlay 2008). So sieht Winkler (2019, S. 814 ff.) im Zusammenhang mit der „multiplen Krise der Europäischen Union“ „das Ende des liberalen Zyklus“ gekommen. In einer mittelfristigen Perspektive wird dieser Prozess als Teil der (West-)Europäischen Nachkriegsgeschichte verstanden (Kershaw 2022, Warloutzet 2022b). In einer engeren Perspektive bilden die jeweiligen historischen Entwicklungsprozesse zentrale Untersuchungsobjekte (Kelemen und McNamara 2022, Loth 2015, Loth 2020, Loth 2022, Mulvad und Popp-Madsen 2022). In einer Nahaufnahme stehen die Entwicklungen einzelner Institutionen oder Formen der EU-Governance im Mittelpunkt (Kaiser 2022, Nordsieck 2023, Warloutzet 2022a). Durchgängig ist bei allen Ansätzen zu untersuchen, ob und wie welche Krisen Anlass geben, die bisherigen Schlussfolgerungen aus Geschichtsanalysen zu überdenken. Ist ein Paradigmenwechsel erkennbar und notwendig – etwa in Form einer durchgängigen Anwendung geopolitischer Annahmen (Glaser und Thomann 2022, McNamara 2023)? Alle vier Perspektiven werden in unterschiedlicher Art und Weise von Gehler et al. (2023) in zwei umfassenden Bänden zur „Geschichte Europas. Seine Desintegration und Integration schreiben“ untersucht. Die Herausgeber haben Beiträge von 32 Autor:innen zu „Vorläufern, Perzeptionen und Perspektiven der europäischen Ideen“ zusammengestellt. Anregend sind auch die jeweiligen Interviews mit den beteiligten Autor:innen aus dem politischen und wissenschaftlichen Raum – eine wahre Fundgrube für weitere Studien. Außerhalb der vorgestellten Systematik finden wir weitere Beiträge aus der Geschichtswissenschaft, deren Zuteilung weniger eindeutig ist. Thiemeyer (2023) legt beispielsweise eine neue Einführung in die Geschichte der Europäischen Integration vor, für die er den Brexit-Fall als Einstieg und Brennglas für sein Zwischenfazit der Integrationsgeschichte nutzt. Belot (2023) betrachtet hingegen fokussiert die Rolle eines nachkriegs-Deutschlands in den europapolitischen Visionen des nicht-kommunistischen französischen Widerstands gegen Nazi-Deutschland. Dies tut er anhand der Biografie von Henri Frenay: Widerständler, ehemaliger Präsident der „Union européenne des fédéralistes“ und europapolitischer Gegner der de Gaulleschen Europakonzeption (zur Europapolitik de Gaulles siehe: Loth 1991). Die Integrationsgeschichte der „Maastricht-Jahre“ (1980er-90er) im Detail nehmen Di Donato und Pons (2023) in ihrem Sammelband in den Fokus, der sowohl den Einfluss der Globalisierung, nationaler und europäischer Akteur:innen auf den Vertrag von Maastricht, als auch nationale Stimmen und Bewertungen zusammenfasst.

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

Die Zukunftsdebatte in unsicherem Fahrwasser: Die Suche eines Masternarrativs

Die thematisierten Krisen durchziehen als Leitmotiv die Forschungsbeiträge zur Europäischen Union und bilden auch in der Zukunftsdebatte einen festen Ankerpunkt, um Bestehendes zu hinterfragen und nach neuen Krisenbewältigungsmechanismen zu suchen. Den Multilateralismus – also die zwischenstaatliche Koordination von Politik auf europäischer Ebene – sehen beispielsweise Schuette und Dijkstra (2023) in einer Krise und untersuchen drei Mechanismen des europäischen Selbsterhalts: Verteidigung, Reform und Ausweitung multilateraler Institutionen und Kompetenzen. Nur bei der Verteidigung ihrer Institutionen sei die EU jedoch erfolgreich gewesen. Im Zuge der ad-hoc Krisenpolitik der EU fragt White (2023, S. 782), ob es erstrebenswert sei, dass richtungsweisende Politikänderungen „vom Europäischen Rat im Laufe eines Wochenendes“ getroffen würden und fordert eine Wiederbelebung der Verfassungsdiskussion. Auch von Ondarza (2023) fordert mehr Transparenz und demokratische Legitimation durch Einbezug der Parlamente nach seiner Betrachtung der Krisenpolitik im Kontext der Covid-19-Pandemie und des „Notstandsartikels“ 122 AEUV. Schließlich drohe nach wie vor eine Desintegrationsbewegung als drastische Krisenfolge (Blauberger und Schmidt 2023) und Verwerfungen der politischen Landschaft mit Gefahren für den europäischen Mehrheitskonsens nach den Wahlen zum EP 2024. Ein weiterer Zuwachs von europaskeptischen, populistischen Kräften auf nationaler und europäischer Ebene könnte sich stark auf die inter-institutionelle Balance, die europäische Politikgestaltung und das Krisenbewältigungspotenzial der EU auswirken. Es gebe bereits de-facto Desintegration als Unterminierung europäischer Rechtsstaatlichkeit durch Nichtbefolgung (Cianciara 2023) der Rechtsakte. In ihrer Reaktion auf diese zunehmenden Rechtsstaatlichkeitskrisen und Angriffe, blieben die europäischen Institutionen bislang jedoch vor allem reaktiv, weshalb es neue, präventive Ansätze brauche, die Resilienzen auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Dimensionen stärken (Albrecht et al. 2023). Zur Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in der EU hat nicht zuletzt die deutsch-französische Expert:innen-Gruppe „The Group of Twelve“ eine anregende Stellungnahme verfasst, in der sie – wie eingangs erwähnt – auch eine Agenda für eine zukunfts- und erweiterungsfähige EU entwirft (Costa et al. 2023). Vor dem Hintergrund des anhaltenden russischen Angriffskrieges, scheinen Beitrittsgespräche und -bekundungen mehr ein Teil einer europäischen Verortung in der Welt zu sein, mit dem die EU-Institutionen und einige Staats- und Regierungschef:innen im Besonderen, Nachbarstaaten an die Union binden. Die NATO-Erweiterungen flankieren diese Bemühungen, auch wenn die Türkei weiterhin als „Wild Card“ gelten muss, die sich in verschiedenste Richtungen entwickeln kann.

Auf der Suche nach einem neuen Integrationsnarrativ der Europäischen Union findet de Wilde (2023a, S. 1207) einen „Dschungel“ an Begründungen für neue politische Forderungen im öffentlichen Raum der Union – aus seiner Sicht ein großes Hindernis für die Ausbildung eines Masternarrativs. Die Bedeutung der Gründungsnarrative für die Politikgestaltung in der Union und ihrer Vergangenheit stellt De Vries (2023) heraus und rät, diese kritisch zu betrachten und zu dekonstruieren, um eine inklusivere EU sowie Lösungen für aktuelle Herausforderungen zu finden. So habe gerade der Krieg in der Ukraine den Gründungsmythos von Frieden und Sicherheit erschüttert (Della Sala 2023). In unterschiedlichen Szenarien für den Ausgang des russischen Kriegs in der Ukraine wird dabei diskutiert, wie die EU in Zukunft verfasst sein wird (Ehrhart 2023) und ob das Friedensnarrativ wieder stärker verfährt. Auch wenn diese Narrative die europäische Bevölkerung nach wie vor erreichen, vermögen sie doch kein systematisches Zusammengehörigkeitsgefühl zu vermitteln und sind vermehrt sogar umstritten (Beaudonnet et al. 2023). So werde das Narrativ

des kulturellen Erbes eines „Christlichen Europas“ wieder verstärkt konstruiert – wenn auch fundamental unterschiedlich zum christdemokratischen Verständnis –, um etwa im national-konservativen Lager eine Abgrenzung zu anderen Identitäten zu schaffen, rechtsstaatlich problematische Entwicklungen in Polen und Ungarn zu rechtfertigen oder eine intergouvernementale Zukunftsvision zu begründen (Wolkenstein 2023). Letztendlich drohe durch diese Konzeption Europas die Desintegration der EU, sollten sich ihre Anhänger:innen erfolgreich durchsetzen, so Wolkenstein (2023, S. 648). An einer einheitlichen Zukunftsvision scheint es hingegen gerade pro-europäischen Grassroot-Bewegungen zu fehlen (van Kessel und Fagan 2023).

So ist die Frage nach einer neuen, gestaltenden europäischen Erzählung offen – falls die Zeit großer Erzählungen nicht ohnehin längst ihr Ende gefunden hat (Lyotard 2012). Es bleibt also weiter nur die Krise als Mastermotiv heterogener Teilerzählungen, die im – durchaus konfligierenden Spannungsfeld – ein mosaikartiges Masternarrativ bilden: „The show must go on“ (Schuette und Dijkstra 2023).

Literatur

- Peter Aagaard: EU Public Legitimation in the Social Media Era: Co-ordinating the Political Communication of the European Commission, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(3)/2023, S. 616–635.
- Kathrin Ackermann/Heiko Giebler/Martin Elff (Hg.): Deutschland und Europa im Umbruch. Einstellungen, Verhalten und Forschungsperspektiven im Kontext der Bundestagswahl 2017 und der Europawahl 2019, Wiesbaden 2023.
- Petra Ahrens/Petra Meier/Lise Rolandsen Agustin: The European Parliament and gender equality: An analysis of achievements based on the concept of power, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(4)/2023, S. 1065–1081.
- Adina Akbik/Marta Migliorati: Between Ideology and Nationality: Drivers of Legislative Oversight in the European Parliament's Economic Dialogues, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(4)/2023, S. 1026–1046.
- York Albrecht/David Nonhoff/Maria Skóra/Robyn Titulski: Rechtsstaatlichkeit unter Druck: Resilienz statt Reaktion, in: *integration* 46(1)/2023, S. 4–20.
- Maria Alesina: Staged Integration for Future EU Enlargement: Geopolitical Imperatives and Liberal Leadership, in: *European Liberal Forum Policy Paper* 20/2022, S. 1–16.
- Dorian Alt/Erik Brandes/David Nonhoff: First Order for some. How Different Forms of Politicization Motivated Voters in the 2019 European Parliamentary Election, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(2)/2023, S. 362–378.
- Angelos Angelou: Dysfunction and Pathology in Brussels: The European Commission and the Politics of Debt Restructuring, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(4)/2023, S. 1082–1099.
- Veronica Anghel/Jelena Džankić: Wartime EU: consequences of the Russia–Ukraine war on the enlargement process, in: *Journal of European Integration* 45(3)/2023, S. 487–501.
- Siria Angino/Federico M Ferrara/Stefania Secola: The cultural origins of institutional trust: The case of the European Central Bank, in: *European Union Politics* 23(2)/2022, S. 212–235.
- Dawud Ansari/Jacopo Maria Pepe: Toward a hydrogen import strategy for Germany and the EU: Priorities, countries, and multilateral frameworks, *Research Division Global Issues: SWP Working Paper* 1/2023.
- Diego Bairrão/João Soares/José Almeida/John F Franco/Zita Vale: Green Hydrogen and Energy Transition: Current State and Prospects in Portugal, in: *Energies* 16(1)/2023, S. 551.
- Sinem Bal: Reappraising the EU-Turkey Refugee Statement within the Human Rights and Neoliberalism Nexus, in: *Journal of European Integration* 45(7)/2023, S. 1035–1053.
- Gianfranco Baldini/Filippo Tronconi/Davide Angelucci: Yet Another Populist Party? Understanding the Rise of Brothers of Italy, in: *South European Society and Politics* 27(3)/2022, S. 385–405.
- Elena Baracani: Ideational agenda-setting leadership: President von der Leyen and the EU response to the invasion of Ukraine, in: *West European Politics* 46(7)/2023, S. 1451–1474.
- Elena Baracani/Lorenzo Santini: The European Parliament's Political Leadership: The Case Study of EU Foreign Policy towards Turkey, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(5)/2023, S. 1377–1393.
- Odeta Barbullushi: European Union—Western Balkans Misperceptions and Paradoxes, in: Milica Uvalić (Hg.): *Integrating the Western Balkans into the EU: Overcoming Mutual Misperceptions*, Berlin 2023, S. 223–237.

- Aline Bartenstein/Hendrik Hegemann/Oliver Merschel: Vom Friedensprojekt zur Sicherheitsgarantin? Das neue Schutzversprechen der Europäischen Union in Zeiten existenzieller Ungewissheit, in: *integration* 45(4)/2022, S. 257–274.
- Michael W. Bauer/Hussein Kassim/Sara Connolly: The quiet transformation of the EU Commission cabinet system, in: *Journal of European Public Policy* 30(2)/2023, S. 354–374.
- Laurie Beaudonnet/Céline Belot/Hélène Caune/Anne-Marie Houde/Damien Pennetreau: Narrating Europe: (Re-) constructed and Contested Visions of the European Project in Citizens' Discourse, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(1)/2023, S. 161–178.
- Neema Begum: "The European family? Wouldn't that be the white people?": Brexit and British ethnic minority attitudes towards Europe, in: *Ethnic and Racial Studies* 46(15)/2023, S. 3293–3315.
- Robert Belot: Deutschland in den Europaprojekten der Résistance, Baden-Baden 2023.
- Valentine Berthet: Norm under fire: support for and opposition to the European Union's ratification of the Istanbul Convention in the European Parliament, in: *International Feminist Journal of Politics* 24(5)/2022, S. 675–698.
- Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter: The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 53(4)/2015, S. 703–722.
- Hans-Jürgen Bieling: Die Europäische Union im Zeitalter der „neuen Geopolitik“, in: *Das Argument* 63(338)/2022, S. 411–426.
- Felix Biermann: The Differentiation Paradox of European Integration: Why Going it Alone Produces Suboptimal Results, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(2)/2023, S. 344–361.
- Michael Blauburger/Susanne K. Schmidt: Negative integration is what states make of it? Tackling labour exploitation in the German meat sector, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(4)/2023, S. 917–934.
- Julien Bois/Mark Dawson: Towards a legally plausible theory of judicialization in the European Union, in: *Journal of European Integration* 45(5)/2023, S. 823–842.
- Jakov Bojović: The Commission's ambition in the Economic and Monetary Union 2014–19, in: Jakov Bojović (Hg.): *Beyond 'Ever Closer Union'. The Juncker Commission's Ambition in Migration and Economic Policy*, Cheltenham/Northampton 2023, S. 100–146.
- Harald J. Bolsinger/Johannes Hoffmann/Bernd Villhauer: *The European Central Bank and Its Role in a Sustainable Finance System*, Wiesbaden 2023.
- Salih I. Bora: 'A Sovereign Europe'? Strategic Use of Discourse at the Service of French Economic Interests in EU Politics (2017–2022), in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(5)/2023, S. 1281–1297.
- Salih I. Bora/Christian Lequesne: French presidents and the discursive use of European Sovereignty: more than a metaphor, in: *Journal of European Integration* 45(6)/2023, S. 927–944.
- Tanja A. Börzel/Philipp Broniecki/Miriam Hartlapp/Lukas Obholzer: Contesting Europe: Eurosceptic Dissent and Integration Polarization in the European Parliament, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(4)/2023, S. 1100–1118.
- Gijs Jan Brandsma/Jan Pollex/Paul Tobin: Overlooked Yet Ongoing: Policy Termination in the European Union, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(5)/2023, S. 1360–1376.
- Fernand Braudel: *Écrits sur l'histoire*, Paris 1969.
- Fernand Braudel/Richard Mayne: *A history of civilizations*, New York 1995.
- Stein Arne Brekke/Daniel Naurin/Urška Šadl/Lucía López-Zurita: That's an Order! How the Quest for Efficiency Is Transforming Judicial Cooperation in Europe, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(1)/2023, S. 58–75.
- Dennis Broeders/Fabio Cristiano/Monica Kaminska: In Search of Digital Sovereignty and Strategic Autonomy: Normative Power Europe to the Test of Its Geopolitical Ambitions, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(5)/2023, S. 1261–1280.
- Graham Brownlow: Northern Ireland and the Economic Consequences of Brexit: taking back control or perpetuating underperformance?, in: *Contemporary Social Science* 18(2)/2023, S. 168–184.
- Monika Brusenbauch Meislová: In Quest for Discursive Legitimation of Ongoing Policy Processes: Constructing Brexit as a Success Story, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(3)/2023, S. 815–833.
- Birgit Bujard/Wolfgang Wessels: The European Council and Brexit: from accommodating an 'awkward partner towards managing a conflictual relationship?', in: John E. Fossum/Christopher Lord (Hg.): *Handbook on the European Union and Brexit*, Cheltenham/Northampton 2023, S. 162–177.
- Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08.
- Adriana Buncea/Idunn Norbech: Preserving the old or building the new? Reputation-building through strategic talk and engagement with stakeholder inputs by the European Commission, in: *Journal of European Public Policy* 30(9)/2023, S. 1762–1792.
- Maurizio Carbone: When elephants fight, it is the grass that suffers: the Russo-Ukrainian conflict and the decentring-recentring conundrum in EU-Africa relations, in: *Journal of European Integration* 45(3)/2023, S. 539–557.

- Anatolie Carbune: Shaping Interstate Decision-Making? Framing as a Persuasive Tactic in Transnational Climate Governance, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(5)/2023, S. 1143–1160.
- Pablo Castillo-Ortiz: Right-Wing Eurosceptic Parties and the Strategic Use of Law, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(5)/2023, S. 1125–1142.
- Natalia Chaban/Ole Elgström: Critical expectation gaps: Advancing theorization of the perceptual approach in EU foreign policy studies, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(4)/2023, S. 1047–1064.
- Sevasti Chatzopoulou: Resilience of the silo organizational structure in the European Commission, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(2)/2023, S. 545–562.
- Paolo Chiocchetti: A quantitative analysis of legal integration and differentiation in the European Union, 1958–2020, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(5)/2023, S. 1337–1359.
- Agnieszka K. Cianciara: De facto differentiated disintegration in the European Union. The case of Poland, in: *Journal of European Integration* 45(6)/2023, S. 911–926.
- Paul Copeland: The Juncker Commission as a politicising bricoleur and the renewed momentum in Social Europe, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 60(6)/2022, S. 1629–1644.
- Marina Costa Lobo (Hg.): The Impact of EU Politicisation on Voting Behaviour in Europe, Cham 2023.
- Olivier Costa/Pauline Thinius: Faut-il institutionnaliser la procédure des Spitzenkandidaten? Les enjeux de la légitimation démocratique de l'Union, in: *Fondation Jacques Delors Journal*, Juni 2022.
- Olivier Costa/Daniela Schwarzer/Pervenche Berès/Gilles Gressani/Gaëlle Marti/Franz Mayer/Thu Nguyen/Nicolaï von Ondarza/Sophia Russack/Funda Tekin/Shahin Vallée/Christine Verger: Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, 18.10.2023, abrufbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf> (letzter Zugriff: 8.10.2023).
- Oriol Costa/Esther Barbé: A moving target. EU actorness and the Russian invasion of Ukraine, in: *Journal of European Integration* 45(3)/2023, S. 431–446.
- Rory Costello: Rally around the EU flag: Irish party positions on the EU in the wake of Brexit, in: *Journal of Contemporary European Studies* 29(4)/2021, S. 502–518.
- Ben Crum: Why the European Parliament lost the Spitzenkandidaten-process, in: *Journal of European Public Policy* 30(2)/2023, S. 193–213.
- Ben Crum/Alvaro Oleart: Information or accountability? A research agenda on European commissioners in national parliaments, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(3)/2023, S. 853–864.
- Stefaan De Rynck: Inside the Deal: How the EU Got Brexit Done: Agenda Publishing, Newcastle upon Tyne 2023.
- Catherine E. De Vries: How foundational narratives shape European Union politics, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(4)/2023, S. 867–881.
- Pieter de Wilde: Peace, Prosperity and Protection: Narratives of Integration and the 'Justification Jungle' of Europe's Public Spheres, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(5)/2023a, S. 1194–1210.
- Pieter de Wilde: More power, less influence: European union actors in media debates on fiscal policy after the eurocrisis, in: *Journal of European Integration* 45(2)/2023b, S. 239–255.
- Vincent Della Sala: Ontological security, crisis and political myth: the Ukraine war and the European Union, in: *Journal of European Integration* 45(3)/2023, S. 361–375.
- Klara Dentler: From Ambivalence to Vote Switching: Investigating the Underlying Mechanisms in Three European Multi-Party Systems, in: Kathrin Ackermann/Heiko Giebler/Martin Elff (Hg.): *Deutschland und Europa im Umbruch. Einstellungen, Verhalten und Forschungsperspektiven im Kontext der Bundestagswahl 2017 und der Europawahl 2019*, Wiesbaden 2023, S. 133–177.
- Michele Di Donato/Silvio Pons: *European Integration and the Global Financial Crisis: Looking Back on the Maastricht Years, 1980s–1990s*, Cham 2023.
- Maria Rosaria Di Nucci/Andrea Prontera: The Italian energy transition in a multilevel system: between reinforcing dynamics and institutional constraints, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33(2)/2023, S. 181–204.
- Desmond Dinan: 3 Crisis-driven EU reforms in and beyond treaty limits: Is it time for a treaty change?, in: Mechthild Roos/Daniel Schade (Hg.): *The EU under Strain?: Current Crises Shaping European Union Politics*, Boston 2023, S. 53–75.
- Ralf Drachenberg: Charles Michel as President of the European Council, European Parliamentary Research Service, PE699.481, März 2022.
- Ralf Drachenberg: 'This is Europe' debate in the European Parliament: Speech by Olaf Scholz, Chancellor of Germany, 9 May 2023, At a Glance, European Parliament Research Service, abrufbar unter <https://epthinktank.eu/2023/05/15/this-is-europe-debate-in-the-european-parliament-speech-by-olaf-scholz-chancellor-of-germany-9-may-2023/> (letzter Zugriff: 8.10.2023).
- Dominik Duell/Lea Kaftan/Sven-Oliver Proksch/Jonathan Slapin/Christopher Wratil: The rhyme and reason of rebel support: exploring European voters' attitudes toward dissident MPs, in: *Political Science Research and Methods*, Cambridge 2023, S. 1–17.

- Hans-Georg Ehrhart: Deutschland und Europa nach dem Ukrainekrieg in 2025: Drei Szenarien, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2023, S. 1–11.
- Anna Elomäki/Petra Ahrens: Contested gender mainstreaming in the European Parliament: political groups and committees as gatekeepers, in: European Journal of Politics and Gender 5(3)/2022, S. 322–340.
- Anna Elomäki/Johanna Kantola: Feminist governance in the European Parliament: The political struggle over the inclusion of gender in the EU's COVID-19 response, in: Politics & Gender 19(2)/2023, S. 327–348.
- Michael Emerson/Milena Lazarević/Steven Blockmans/Strahinja Subotić: A Template for Staged Accession to the EU, in: CEPS/European Policy Center Oktober 2021, S. 1–25.
- Europe Direct: Märchen aus Ländern der Europäischen Union, in: Europa für alle 2/2011.
- Óscar Fernández/Marie Vandendriessche/Angel Saz-Carranza/Núria Agell/Javier Franco: The impact of Russia's 2022 invasion of Ukraine on public perceptions of EU security and defence integration: a big data analysis, in: Journal of European Integration 45(3)/2023, S. 463–485.
- Federico M. Ferrara/Donato Masciandaro/Manuela Moschella/Davide Romelli: Political voice on monetary policy: Evidence from the parliamentary hearings of the European Central Bank, in: European Journal of Political Economy 74(9)/2022, S. 102–143.
- Richard J. Finlay: National Identity: From British Empire to European Union, in: Anthony Cooke/Ian Donachie/Ann Macsween (Hg.): Modern Scottish History: Volume 2: The Modernisation of Scotland, 1850 to Present, Edinburgh 2008.
- Daniel Fiott: In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine, in: Journal of European Integration 45(3)/2023, S. 447–462.
- Trym Nohr Fjortoft/Hallvard Sandven: Symmetry in the Delegation of Power as a Legitimacy Criterion, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 61(4)/2023, S. 900–916.
- John E. Fossum/Christopher Lord: Handbook on the European Union and Brexit, Cheltenham/Northampton 2023.
- Nigel Foster: EU Law Directions, 8. Aufl., Oxford 2023.
- Nicolò Fraccaroli/Alessandro Giovannini/Jean-François Jamet/Eric Persson: Ideology and monetary policy. The role of political parties' stances in the European Central Bank's parliamentary hearings, in: European Journal of Political Economy 74(9)/2022, S. 102–207.
- Christian Frommelt: Die EFTA-Staaten und ihre (un-)komplizierten Beziehungen mit der Europäischen Union, in: integration 46(2)/2023, S. 162–179.
- Hubert Gabrisch: In the maelstrom of crises: The European Union and the 'Zeitenwende', in: Economic Annals 68(236)/2023, S. 7–27.
- Michael Gehler/Deborah Cuccia/Jakob Iser/Philipp Strobl (Hg.): Geschichte Europas. Seine Desintegration und Integration schreiben: Vorläufer, Perzeptionen und Perspektiven der europäischen Idee. Hildesheimer Europagespräche VII. Teilband 1, Hildesheim 2023.
- Vincent Gengnagel/Katharina Zimmermann/Sebastian M. Büttner: 'Closer to the Market': EU Research Governance and Symbolic Power, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 60(6)/2022, S. 1573–1591.
- Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs/Marta Miglioni: Nur Symbolpolitik? Differenzierung und Reintegration staatlicher Kerngewalten, in: integration 46(2)/2023a, S. 146–161.
- Philipp Genschel/Lauren Leek/Jordy Weyns: War and integration. The Russian attack on Ukraine and the institutional development of the EU, in: Journal of European Integration 45(3)/2023b, S. 343–360.
- Christakis Georgiou: Federal fiscal capacity and the challenge of the green transition in the EU, in: Journal of European Integration 45(6)/2023, S. 871–887.
- Johannes Gerken: Fiskalpolitische Zeitenwende in der Coronakrise? Die EU zwischen genuiner Fiskalunion und einem Jahrzehnt der Ultra-Austerität, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 209/2022, S. 733–749.
- Benny Geys/Sara Connolly/Hussein Kassim/Zuzana Murdoch: Staff reallocations and employee attitudes towards organizational aims: Evidence using longitudinal data from the European Commission, in: Public Management Review 2023, S. 1–21.
- Marco Giuli/Sebastian Oberthür: Third time lucky? Reconciling EU climate and external energy policy during energy security crises, in: Journal of European Integration 45(3)/2023, S. 395–412.
- Marina Glaser (Kukartseva)/Pierre-Emmanuel Thomann: The concept of "Greater Eurasia": The Russian "turn to the East" and its consequences for the European Union from the geopolitical angle of analysis, in: Journal of Eurasian Studies 13(1)/2022, S. 3–15.
- Andrew Glencross: Riding the Eurosceptic tiger vs taming it by technocracy: the UK and France as two ideal types of how to manage hard Euroscepticism, in: Journal of European Integration 45(5)/2023, S. 785–802.
- Katarzyna Granat: The parliamentary politics of the rule of law crisis in the EU, in: Journal of European Integration 45(7)/2023, S. 1017–1034.
- Charles Grant: Macron Is Serious About the European Political Community, Centre for European Reform, 1.8.2022, abrufbar unter <https://www.cer.eu/insights/macron-serious-about-european-political-community> (letzter Zugriff: 8.10.2023).

- Paolo Roberto Graziano: Populism and the European Union, in: Paolo Roberto Graziano/Jale Tosun (Hg.): Elgar Encyclopedia of European Union Public Policy, Cheltenham/Northampton 2022.
- Julian Grinschgl/Jacopo Maria Pepe/Kirsten Westphal: Eine neue Wasserstoffwelt: Geotechnologische, geökonomische und geopolitische Implikationen für Europa, SWP-Aktuell 78/2021.
- Alexandra Gritz/Guntram Wolff: Sicherheit als Generationenfrage: Prioritäten für die Nationale Sicherheitsstrategie unter DGAP-Mitgliedern, in: DGAP Memo 1/2023.
- Manfred Hafner/Pier Paolo Raimondi: Energy and the Economy in Europe, in: Manfred Hafner/Giacomo Luciani (Hg.): The Palgrave Handbook of International Energy Economics, Cham 2022, S. 731–761.
- Calle Håkansson: The Ukraine war and the emergence of the European commission as a geopolitical actor, in: Journal of European Integration 2023, 8.8.2023, S. 1–21.
- Vladimír Handl/Tomáš Nigrin/Martin Mejstřík: Turnabout or continuity? The German Zeitenwende and the reaction of the V4 countries to it, in: Journal of European Integration 45(3)/2023, S. 503–519.
- Pierre Haroche: A 'geopolitical commission': supranationalism meets global power competition, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 61(4)/2023, S. 970–987.
- Niko Haug: Grenzen einer privaten Super-Liga im europäischen Spitzenfußball. Eine unionskartellrechtliche Analyse, Baden-Baden 2023.
- Friedrich Heinemann: Fiskalische Dominanz als Gefahr für die Europäische Zentralbank—Analysen und Empfehlungen, in: integration 45(4)/2022, S. 287–303.
- Markus Heintzen: Europäische Zentralbank, in: Rüdiger Voigt (Hg.): Handbuch Staat, Wiesbaden 2018, S. 703–713.
- Niklas Helwig: Culture shock: The EU's foreign and security policy and the challenges of the European Zeitenwende, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 33(3)/2023, S. 487–497.
- Christopher Hill/Michael Smith/Sophie Vanhoonacker (Hg.): International relations and the European Union, Oxford 2023.
- Alexander Hoppe/Lori Thorlakson/Johannes Müller Gómez: Merits and Challenges of Comparing the EU and Canada, in: Politics and Governance 11(3)/2023, S. 226–230.
- Johanna Homung/Colette S. Vogeler/Nils C. Bandelow: Triggers and Hierarchies of Social Identities in the European Parliament, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 61(5)/2023, S. 1410–1429.
- Giulio Itzcovich: The European Court of Justice as a constitutional court. Legal reasoning in a comparative perspective, in: Discusiones 29(2)/2022, S. 183–269.
- Johannes Jarlebring: Blacklisting and the EU as a Global Regulator: The Institutionally Predisposed Norm Breaker, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 61(4)/2023, S. 1007–1025.
- Ben Judah: This is Europe: The Way We Live Now, London 2023.
- Ronit Justo-Hanani: The politics of Artificial Intelligence regulation and governance reform in the European Union, in: Policy Sciences 55(1)/2022, S. 137–159.
- Michael Kaeding/Marko Milenković: Candidate Countries' Engagement with European Union Agencies—Alternative Modes of EU Integration?, in: Journal of Balkan and Near Eastern Studies 25(6)/2023, S. 1002–1019.
- Hartmut Kaelble: Mehr als ein neues Krankheitsbild: Warum die Corona-Krise für die Europäische Union historisch neuartig ist, in: integration 23(4)/2020, S. 325–332.
- Wolfram Kaiser: Counter-narratives in the European Parliament: far left and far right groups and European 'union' in the 1980s, in: Journal of Contemporary European Studies 30(1)/2022, S. 26–38.
- Karl-Heinz Kamp: Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, in: SIRIUS—Zeitschrift für Strategische Analysen 7(3)/2023, S. 285–290.
- Johanna Kantola/Emanuela Lombardo: The European Parliament as a gender equality actor: a contradictory forerunner, in: Marian Sawyer/Lee A. Banaszak/Jacqui True/Johanna Kantola (Hg.): Handbook of Feminist Governance, Cheltenham/Northampton 2023, S. 299–310.
- Johanna Kantola/Cherry Miller: Eternal Friends or Jubilant Brexiteers? The Impact of Brexit on UK MEPs' Parliamentary Work in the European Parliament, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 61(3)/2023, S. 712–729.
- Argyro Kartsonaki/Stefan Wolff: An Impenetrable Knot of Blended Conflicts? The National Identity Constraints of European Integration in the Western Balkans, in: Journal of Intervention and Statebuilding 17(2)/2023, S. 192–206.
- Hussein Kassim: The European Commission and the Brexit negotiations, in: John E. Fossum/Christopher Lord (Hg.): Handbook on the European Union and Brexit, Cheltenham/Northampton 2023, S. 192–215.
- Sören Keil/Bernhard Stahl: EU enlargement in times of crisis: Strategic enlargement, the conditionality principle and the future of the "Ever-Closer Union", in: Mechthild Roos/Daniel Schade (Hg.): The EU under Strain?. Current Crises Shaping European Union Politics, Boston 2023, S. 155–172.
- R. Daniel Kelemen: The European Union's failure to address the autocracy crisis: MacGyver, Rube Goldberg, and Europe's unused tools, in: Journal of European Integration 45(2)/2023, S. 223–238.

- R. Daniel Kelemen/Kathleen R McNamara: State-building and the European Union: Markets, War, and Europe's Uneven political development, in: *Comparative Political Studies* 55(6)/2022, S. 963–991.
- John Kenny: The formation of British attitudes towards the Common Market: 1957–72, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(2)/2023, S. 434–450.
- Ian Kershaw: *Personality and Power: Builders and Destroyers of Modern Europe*: Dublin 2022.
- Lucy Kinski: Representation in polycrisis: Towards a new research agenda for EU citizens, in: Mechthild Roos/Daniel Schade (Hg.): *The EU under Strain? Current Crises Shaping European Union Politics*, Boston 2023, S. 115–131.
- Stephan Klose: Does the EU have friends?, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(3)/2023, S. 579–596.
- Edis Kulo/Aliaksandr Novikau: The Open Balkan initiative: A step forward towards European integration or running on empty?, in: *Journal of Contemporary European Studies* 2023, S. 1–13.
- Paulette Kurzer: EU Health: From pandemic crisis management to a European Health Union?, in: Mechthild Roos/Daniel Schade (Hg.): *The EU under Strain? Current Crises Shaping European Union Politics*, Boston 2023, S. 233–252.
- Caroline Kuzemko/Mathieu Blondeel/Claire Dupont/Marie Claire Brisbois: Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations, in: *Energy Research & Social Science* 93(11)/2022, S. 102–842.
- Pia Laborgne: Local intermediaries in energy transitions: bridging the gap from niche level to changing the regime, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33(2)/2023, S. 277–296.
- Giovanni Lagioia/Maria Pia Spinelli/Vera Amicarelli: Blue and green hydrogen energy to meet European Union decarbonisation objectives. An overview of perspectives and the current state of affairs, in: *International Journal of Hydrogen Energy* 48(4)/2023, S. 1304–1322.
- Benjamin Leruth: What happened to the idea of 'Ever Closer Union'? Differentiation as a persistent feature of European integration, in: Mechthild Roos/Daniel Schade (Hg.): *The EU under Strain? Current Crises Shaping European Union Politics*, Boston 2023, S. 77–94.
- Benjamin Leruth/Stefan Gänzle/Jarle Trondal (Hg.): *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, Milton Park, Abingdon, Oxfordshire 2022.
- Marcel Lewandowsky/Michael Jankowski: Sympathy for the devil? Voter support for illiberal politicians, in: *European Political Science Review* 15(1)/2023, S. 39–56.
- Barbara Lippert: Die Europäische Politische Gemeinschaft: multilaterale Koordination und differenzierte Integration in „Wider Europe“, in: *integration* 46(2)/2023a, S. 180–189.
- Barbara Lippert: EU-Erweiterungspolitik in der Zeitenwende: Zäsur oder business as usual?, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33(3)/2023b, S. 475–485.
- Darren Litter: The European Summit: A Critical Space for the Development of British-Irish Intergovernmentalism, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(5)/2022, S. 1161–1178.
- Christopher Lord: The European Parliament and Brexit, in: John E. Fossum/Christopher Lord (Hg.): *Handbook on the European Union and Brexit*, Cheltenham/Northampton 2023, S. 178–191.
- Astrid Lorenz/Lisa H. Anders (Hg.): *EU Citizenship Beyond Urban Centres. Perceptions and Practices of Young People in East Central European Peripheral Areas*, Cham 2023.
- Wilfried Loth: De Gaulle und Europa: Eine Revision, in: *Historische Zeitschrift* 253(1)/1991, S. 629–660.
- Wilfried Loth: *Building Europe: A History of European Unification*, Berlin/München/Boston 2015.
- Wilfried Loth: Europas Einigung: Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt am Main 2020.
- Wilfried Loth: Die Gemeinschaftsmethode von Jean Monnet, in: *theologie. geschichte Beihefte* 17(1)/2022, S. 289–306.
- Jean-François Lyotard: *Das postmoderne Wissen* (franz. Original 1979), 7. Aufl., Wien 2012.
- Michel Magenot: The European art of governing. The tension between collegiality and national interests in the Cabinets of the European Commissioners, in: *Journal of European Integration* 45(7)/2023, S. 1055–1074.
- Kathleen R. McNamara: Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn, in: *Journal of European Public Policy* 2023, S. 1–26.
- Henk Erik Meier/Borja García/Serhat Yilmaz/Webster Chakawata: The capture of EU football regulation by the football governing bodies, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(3)/2023, S. 692–711.
- Katharina Meissner/Chiara Graziani: The transformation and design of EU restrictive measures against Russia, in: *Journal of European Integration* 45(3)/2023, S. 377–394.
- Vittoria Meißner: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2020, Baden-Baden 2020, S. 211–218.
- Francesca Melhuish: Euroscepticism, Anti-Nostalgic Nostalgia and the Past Perfect Post-Brexit Future, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 60(6)/2022, S. 1758–1776.

- Eleonora Milazzo: Asymmetric Interstate Solidarity and Return Sponsorship, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(5)/2023, S. 1179–1193.
- Alan S. Milward: The European Rescue of the Nation-state, Milton Park, Abingdon, Oxfordshire 2000.
- Matúš Mišik: The EU needs to improve its external energy security, in: *Energy Policy* 165/2022, S. 112930.
- Matúš Mišik/Andrej Nosko: Post-pandemic lessons for EU energy and climate policy after the Russian invasion of Ukraine: Introduction to a special issue on EU green recovery in the post-Covid-19 period, in: *Energy Policy* 177/2023.
- David Moloney/Sebastian Princen: Assessing the role of the European Council and the European Commission during the migration and COVID-19 crises, in: *West European Politics* 2023, S. 1–32.
- Linda Monsees/Daniel Lambach: Digital sovereignty, geopolitical imaginaries, and the reproduction of European identity, in: *European Security* 31(3)/2022, S. 377–394.
- Annelieke M. Mooij: The role of the European Central Bank in response to COVID19. An evaluation of its mandate, in: *Journal of European Integration* 45(4)/2023, S. 649–663.
- Andreas Møller Mulvad/Benjamin Ask Popp-Madsen: From Neo-Republicanism to Socialist Republicanism: Antonio Gramsci, the European Council Movements and the ‘Second Republican Revival’, in: *Theoria* 69(171)/2022, S. 97–118.
- Zuzana Murdoch/Sara Connolly/Hussein Kassim/Benny Geys: Legitimacy crises and the temporal dynamics of bureaucratic representation, in: *Governance* 35(1)/2022, S. 65–82.
- Gertjan Muyters/Bart Maddens: Candidate turnover in EP-versus national elections: a new perspective on the second-order logic? A comparative analysis, in: *Journal of European Integration* 45(7)/2023, S. 995–1015.
- Kalypso Nicolaidis/Nicolai von Ondarza/Sophia Russack: The radicality of sunlight. Five Pathways to a More Democratic Europe, 2023, abrufbar unter https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/10/HLG-report_The-radicality-of-sunlight.pdf (letzter Zugriff: 20.10.2023).
- Wolfram Nordieck: Parties and Elections in Europe: Parliamentary elections and governments since 1945, european parliament elections, political orientation and history of parties, 2023, abrufbar unter <http://www.parties-and-elections.eu/> (letzter Zugriff: 8.10.2023).
- Alejandro Nunez-Jimenez/Nicola De Blasio: Competitive and secure renewable hydrogen markets: Three strategic scenarios for the European Union, in: *International Journal of Hydrogen Energy* 84/2022, S. 35553–35570.
- Alvaro Oleart/Tom Theuns: ‘Democracy without Politics’ in the European Commission's Response to Democratic Backsliding: From Technocratic Legalism to Democratic Pluralism, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(4)/2023, S. 882–899.
- Mitchell A Orenstein: The European Union's transformation after Russia's attack on Ukraine, in: *Journal of European Integration* 45(3)/2023, S. 333–342.
- Anne-Marie Parth/Julia Weiß: Hört beim Geld die transnationale Freundschaft auf? Solidarität in der Finanz-, Migrations- und Coronakrise, in: Kathrin Ackermann/Heiko Giebler/Martin Elff (Hg.): *Deutschland und Europa im Umbruch. Einstellungen, Verhalten und Forschungsperspektiven im Kontext der Bundestagswahl 2017 und der Europawahl 2019*, Wiesbaden 2023, S. 1–44.
- Tommaso Pavone: *The Ghostwriters: Lawyers and the Politics behind the Judicial Construction of Europe*, Cambridge 2022.
- Matthias Pechstein: *Entscheidungen des EuGH. Kommentierte Studienauswahl*, 12. Aufl., Tübingen 2023.
- Matthias Pechstein/Christian Koenig/Andreas Haratsch: *Europarecht*, 13. Aufl., Tübingen 2023.
- Steve Peers/Catherine Barnard: *European Union Law*, 4. Aufl., Oxford 2023.
- Elie Perot: The European Union's nascent role in the field of collective defense: between deliberate and emergent strategy, in: *Journal of European Integration* 2023, S. 1–23.
- Brigitte Pircher: Compliance with EU Law from 1989 to 2018: The Commission's Shift from a Normative to a Regulatory Approach, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(3)/2023, S. 763–780.
- Friedrich Plank: Principal-agent relations, politics of discretion, and the Africa-EU Partnership on Peace and Security, in: *Journal of European Integration* 45(5)/2023, S. 767–783.
- Regina Polak/Patrick Rohs (Hg.): *Values – Politics – Religion: The European Values Study: In-depth Analysis – Interdisciplinary Perspectives – Future Prospects*, Cham 2023.
- Michael G. Pollitt: The further economic consequences of Brexit: energy, in: *Oxford Review of Economic Policy* 38(1)/2022, S. 165–178.
- Sonja Priebus: The Commission's Approach to Rule of Law Backsliding: Managing Instead of Enforcing Democratic Values?, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 60(6)/2022, S. 1684–1700.
- Andrea Prontera/Rainer Quitzow: Catalytic Power Europe: Blended Finance in European External Action, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(4)/2023, S. 988–1006.
- Maryna Rabinovych: Striving for trade not peace? Revisiting trade-peace and trade-security nexuses in the EU's trade policy strategy amidst the Russia-Ukraine war, in: *Journal of European Integration* 45(7)/2023, S. 1035–1053.

- Maryna Rabinovych/Oleksandra Egert: Explaining Non-compliance in the EU Differentiated Integration: The Case of Transport and Infrastructure Obligations under the EU-Ukraine Association Agreement, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(1)/2023, S. 179–197.
- Jörg Radtke/Stefan Wurster: Multilevel governance of energy transitions in Europe: Addressing wicked problems of coordination, justice, and power in energy policy, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33(2)/2023, S. 139–155.
- Moritz Rau: Europas Energiekrise und der östliche Mittelmeerraum: über Zielkonflikte zwischen Versorgungssicherheit, Klimaschutz und regionaler Stabilität, SWP-Aktuell 10/2023.
- Christian Rau: Clear messages to the European public? The language of European Commission press releases 1985–2020, in: *Journal of European integration* 45(4)/2023, S. 683–701.
- Karlheinz Reif/Hermann Schmitt/Pippa Norris: Second-order elections, in: *European Journal of Political Research* 31(1–2)/1997, S. 109–124.
- Darius Ribbe/Wolfgang Wessels: Vertiefung, Erweiterung und Differenzierung im Zeichen der Krisen: Ein Vier-Stufen-Modell europäischer Integration, in: Andreas Grimm (Hg.): *Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration*, Baden-Baden 2020, S. 259–290.
- Stein Rokkan: State formation, nation-building, and mass politics in Europe: the Theory of Stein Rokkan: based on his *Collected Works*, Oxford 1999.
- Mechthild Roos/Daniel Schade (Hg.): *The EU Under Strain?. Current Crises Shaping European Union Politics*, Boston 2023.
- Carlo Ruzza/Carlo Berti/Paolo Cossarini (Hg.): *The Impact of Populism on European Institutions and Civil Society: Discourses, Practices, and Policies*, Cham 2021.
- Rosa Sanchez Salgado: Uncovering Power Dynamics: Feeling Rules in European Policy-making, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(2)/2023, S. 526–544.
- Serena Sandri/Hussam Hussein/Nooh Alshyab/Jacek Sagatowski: The European Green Deal: Challenges and opportunities for the Southern Mediterranean, in: *Mediterranean Politics* 2023, S. 1–12.
- Felipe G. Santos/Dorit Geva: Populist strategy in the European parliament: How the anti-gender movement sabotaged deliberation about sexual health and reproductive rights, in: *European Journal of Cultural and Political Sociology* 9(4)/2022, S. 475–501.
- Daniel Schade: A strained partnership? A typology of tensions in the EU-US transatlantic relationship, in: Mechthild Roos/Daniel Schade (Hg.): *The EU under Strain?. Current Crises Shaping European Union Politics*, Boston 2023, S. 191–210.
- Joachim Schild: Ein Fenster der Gelegenheit: die französische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2022, in: *integration* 45(4)/2022, S. 275–286.
- Alexander Schilin: EU or Euro Area Crisis? Studying Differentiated Integration as an Idea Structuring Elite Perceptions of the Sovereign Debt and the COVID-19 crisis, in: *Journal of European Integration* 2023, S. 1–22.
- Frank Schimmelfennig/Funda Tekin: Die differenzierte Integration und die Zukunft der Europäischen Union: Konsolidierung, Krisen und Erweiterung, in: *integration* 46(2)/2023, S. 94–114.
- Frank Schimmelfennig/Dirk Leuffen/Catherine E. De Vries: Differentiated integration in the European Union: Institutional effects, public opinion, and alternative flexibility arrangements, in: *European Union Politics* 24(1)/2023, S. 3–20.
- Laura Schmeer: The establishment of the European Public Prosecutor's Office: integration with limited supranationalisation?, in: *Journal of European Integration* 45(6)/2023, S. 845–869.
- Etienne Schneider: NextGenerationEU and the Future of the European Monetary Union: Shifting Interests and New Fractures in the German Power Bloc, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(5)/2023, S. 1298–1317.
- Olaf Scholz: Rede von Bundeskanzler Scholz im Rahmen der Diskussionsreihe „This is Europe“ im Europäischen Parlament am 9. Mai 2023 in Straßburg, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-im-rahmen-der-diskussionsreihe-this-is-europe-im-europaeischen-parlament-am-9-mai-2023-in-strassburg-2189408> (letzter Zugriff: 8.10.2023).
- Lucas Schramm/Wolfgang Wessels: The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic, in: *Journal of European Integration* 45(2)/2023, S. 257–273.
- Leonard Schuette/Hylke Dijkstra: The show must go on: The EU's quest to sustain multilateral institutions since 2016, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(5)/2023, S. 1318–1336.
- Robert Schütze: *An Introduction to European Law*, 4. Aufl., Oxford 2023.
- Marco Siddi: Assessing the European Union's REPowerEU Plan: Energy Transition Meets Geopolitics, in: *FIIA Working Paper* 130, Oktober 2022.
- Marco Siddi: Eine Bewertung des REPowerEU-Plans–Energiewende trifft auf Geopolitik, in: *integration* 46(1)/2023, S. 21–37.

- Julia Simon: The crisis discourse's blind spot: EU-level politicization and the endogenization of the migration crisis, in: *Journal of European Integration* 45(5)/2023, S. 711–727.
- Michael Smith: After the deluge: Europe, the European Union and crisis in the world arena, in: Mechthild Roos/Daniel Schade (Hg.): *The EU under Strain? Current Crises Shaping European Union Politics*, Boston 2023, S. 135–153.
- Nils D. Steiner/Ruxanda Berlinschi/Etienne Farvaque/Jan Fidrmuc/Philipp Harms/Alexander Mihailov/Michael Neugart/Piotr Stanek: Rallying around the EU flag: Russia's invasion of Ukraine and attitudes toward European integration, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(2)/2023, S. 283–301.
- Maximilian Steverding: Parlament oder Parlamentarismus. Das Europäische Parlament in der Repräsentationskrise, in: *kritische berichte – Zeitschrift für Kunst- und Kulturwissenschaften* 51(2)/2023, S. 67–77.
- Funda Tekin: Die „Zeitenwende“ in Europa: Ein Momentum für die Erweiterungspolitik der Europäischen Union?, in: *integration* 45(2)/2022, S. 91–105.
- Stefan Telle: Differenzierte Integration – (k)ein Thema im politischen Diskurs der Mitgliedstaaten?, in: *integration* 46(2)/2023, S. 128–145.
- Stefan Telle/Lisanne De Blok/Catherine E. De Vries/Lorenzo Cicchi: Elite-Mass Linkages in the Preference Formation on Differentiated Integration, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 60(6)/2022, S. 1663–1683.
- Guido Thiemeyer: *Geschichte der Europäischen Integration*, Göttingen 2023.
- Hanna Tuominen: Effective human rights promotion and protection? The EU and its Member States at the UN Human Rights Council, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(4)/2023, S. 935–950.
- Ebru Turhan/Wolfgang Wessels: Role and Functions of European Council in EU–Turkey Relations, in: Darshak Swami (Hg.): *European-Turkish Relationship: Policies and Institutional Machinery* (Vol 1), New Delhi 2022.
- Eliska Ullrichova: Issue Hierarchization in Agenda-Setting: The Case of the European Council Agenda, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(1)/2023, S. 108–123.
- Inga Ulanicane: Artificial Intelligence in the European Union: Policy, ethics and regulation, in: Thomas Hoerber/Gabriel Weber/Ignazio Cabras (Hg.): *The Routledge Handbook of European integrations*, Milton Park, Abingdon, Oxfordshire 2022, S. 254–269.
- Milica Uvalić (Hg.): *Integrating the Western Balkans into the EU. Overcoming Mutual Misperceptions*, Berlin 2023.
- Davide Vampa: *Brothers of Italy: A New Populist Wave in an Unstable Party System*, Cham 2023.
- Jens van 't Klooster/Nik De Boer: What to Do with the ECB's Secondary Mandate, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(3)/2023, S. 730–746.
- Stijn van Kessel/Adam Fagan: Defending Europe from below: pro-European activism in Germany and the UK and its contribution to the politicisation of Europe, in: *Journal of European Integration* 45(7)/2023, S. 971–993.
- Michael Vaughan/Annett Heft: Anti-elitism in the European Radical Right in Comparative Perspective, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61(1)/2023, S. 76–94.
- Amy Verdun/Achim Hurrelmann/Emmanuel Brunet-Jailly (Hg.): *European Union Governance and Policy-Making. A Canadian Perspective*, 2. Aufl., Toronto 2023.
- Thomas Verellen: *Foreign Relations Federalism: The EU in Comparative Perspective*, Oxford 2023.
- Ursula von der Leyen: Rede, A Union that stands together, 2022 State of the Union Address by President von der Leyen, *SPEECH/22/5493*, 14.9.2022.
- Nicolai von Ondarza: *Die Krisengovernance der Europäischen Union: Mehr Verantwortung braucht mehr demokratische Legitimation*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 4/2023.
- Nicolai von Ondarza/Minna Ålander: After the Conference on the Future of Europe: Time to make reforms happen: four lessons for a European Union again requiring a new balance between deepening and widening, *SWP Comment* 49/2022
- Elena Waigel: „Next Generation EU“: Aufbau, Rechtsgrundlage und Refinanzierung der eigenen Verschuldung der Europäischen Union im Eigenmittelsystem, Baden-Baden 2023.
- Laurent Warloutet: The European Commission facing crisis: social, neo-mercantilist and market-oriented approaches (1967–85), in: Aurélie D. Andry/Emmanuel Murlon-Druol/Haakon A. Ikonomou/Quentin Jouan (Hg.): *Rethinking European Integration History in Light of Capitalism*, London 2022a, S. 703–722.
- Laurent Warloutet: *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité et puissance*, Paris 2022b.
- Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*, Wiesbaden 2023.
- Elaine Weiner: A Missing Piece? Men and the Puzzle of Gender Mainstreaming in the European Union, in: *Men and Masculinities* 26(4)/2023, S. 604–623.
- Wolfgang Wessels: *Das Politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden 2023.
- Kirsten Westphal: Russian gas, Ukrainian pipelines, and European supply security: Lessons of the 2009 controversies, *SWP Research paper*, 11.9.2009.

- Jonathan White: Constitutionalizing the EU in an Age of Emergencies, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 61(3)/2023, S. 781–796.
- Paul Whiteley/Harold D. Clarke/Matthew Goodwin/Marianne C. Stewart: Brexit Britain: The Consequences of the Vote to Leave the European Union, Cambridge 2023.
- Heinrich August Winkler: Werte und Mächte: Eine Geschichte der westlichen Welt, München 2019.
- Thomas Winzen: Die differenzierte Integration aus Sicht der Öffentlichkeit: eine umstrittene Handlungsoption, in: integration 46(2)/2023, S. 115–127.
- Thomas Winzen/Frank Schimmelfennig: National Differentiation Experience and Citizen Support for Differentiated Integration, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 61(5)/2023, S. 1235–1260.
- Fabio Wolkenstein: Christian Europe Redux, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 61(3)/2023, S. 636–652.
- Christopher Wratis/Jens Wackerle: Majority representation and legitimacy: Survey-experimental evidence from the European Union, in: European Journal of Political Research 62(1)/2023, S. 285–307.
- Nicholas Wright: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU in Deutschland und dem Vereinigten Königreich: Kooperation, Ko-Optation und Wettbewerb, Wiesbaden 2023.
- Hong Yang: How I use ChatGPT responsibly in my teaching, in: Nature Career Column 2023, abrufbar unter <https://www.nature.com/articles/d41586-023-01026-9> (letzter Zugriff: 8.10.2023).
- Natascha Zaun/Ariadna Ripoll Servent: Perpetuating crisis as a supply strategy: The role of (nativist) populist governments in EU policymaking on refugee distribution, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 61(3)/2023, S. 653–672.

Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine

Mathias Jopp*

Schlüsselwörter: Wirtschaftssanktionen, Folgen und Effektivität der Sanktionen, Waffenlieferungen, Aufrüstung, Führungsloser Zusammenhalt, EU-Strategie

Kontinuierliche Unterstützung

Auch eineinhalb Jahre nach dem Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine stehen die EU-Mitgliedstaaten zusammen und haben – teilweise äußerst kreativ – alle ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente zur Unterstützung der Ukraine und zum Abstrafen Russlands genutzt. Während der gesamten Zeit hielt die EU an ihrer Position fest, dass Russland als Aggressor seine Truppen vollständig zurückziehen habe und die territoriale Integrität der Ukraine in ihren „international anerkannten Grenzen“ zu respektieren sei.¹

Wirtschaftssanktionen der EU gegen Russland

Um „für Russland die Kosten seines Angriffskriegs weiter zu erhöhen“ und Druck auszuüben, um die „Fähigkeit zur Führung eines Angriffskriegs zu schwächen“², hat die EU in nie gekanntem Ausmaß Wirtschaftssanktionen verhängt und beansprucht erstmalig zur Bekämpfung von Umgehungshandel seit Juni 2023 deren extraterritoriale Gültigkeit.³ Bei den Sanktionen handelt es sich u. a. um die Beschlagnahmung oder Immobilisierung von privatem und staatlichem Auslandsvermögen und den Ausschluss russischer Banken vom internationalen Zahlungsverkehrssystem SWIFT, Importverbote für Gold, Eisen, Stahl, Holz, Zement, Kohle und vor allem Erdöl aus Russland sowie Ausfuhrverbote für Luft- und Raumfahrttechnologie, Waffen, Munition, Drohnen und andere Rüstungsgüter.⁴ Zudem unterstützt die EU die Strafverfolgung von Kriegsverbrechen in der Ukraine durch den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag,⁵ der sogar wegen der Deportation ukrainischer Kinder Haftbefehl gegen den russischen Präsidenten Wladimir Putin erlassen hat.⁶ Ab dem 24. Juni 2023 wurde außerdem eine Hafensperre gegen Schiffe verhängt, die in Verletzung des Ölembargos der EU durch Abschalten der Schiffsidentifizierung oder nach Schiff zu Schiff-Verladung auf See russisches Öl in die EU importieren wollen oder Rohöl und

* Ehemaliger Direktor, Institut für Europäische Politik.

1 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/23, 9.2.2023, Zif. 2; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, 30.6.2023, Zif. 1; Luigi Lonardo: Russia's 2022 war against Ukraine and the Foreign Policy Reaction of the EU, London 2022.

2 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/23, Zif. 2 sowie EUCO 7/23, Zif. 9.

3 Rat der EU: Beschluss (GASP) 2023/1217, in: Amtsblatt der EU L 159 I, 23.6.2023, S. 451–525, Art. 5a und Erwägungen, Zif. 3–13; sowie Beschluss (GASP) 2023/1218, in: Amtsblatt der EU L 159 I, 23.6.2023, S. 526–644, Erwägungen, Zif. 6; Europäischer Rat: EUCO 7/23, Zif. 9.

4 Europäischer Rat/Rat der EU: Russische Invasion in der Ukraine: Reaktion der EU, abrufbar unter <https://consilium.europa.eu/de/policies/eu-response-ukraine-invasion/#sanctions> (letzter Zugriff: 8.8.2023); Europäischer Rat: EUCO 1/23, Zif. 10.

5 Europäischer Rat: EUCO 1/23, Zif. 4.

6 Zeit Online: Weltstrafgericht erlässt Haftbefehl gegen Putin, 17.3.2023.

Erdölerzeugnisse aus Russland transportieren, die zu einem höheren als mit anderen G7-Staaten vereinbarten Weltmarktpreis eingekauft wurden.⁷ Auf all das hat Russland mit verschiedenen Importverboten reagiert, u. a. für EU-Agrarprodukte, und exportiert seit Sommer 2022 nur noch wenig Gas in die EU.

Effektivität der Sanktionen

Die Auswirkungen der westlichen Sanktionen gegen Russland bestehen nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) 2022 in einem Rückgang des russischen Bruttoinlandprodukts (BIP) um (nur) 2,1 Prozent.⁸ Im Handel machten sich die Sanktionen trotz intensiver Wirtschaftsbeziehungen Russlands mit Indien und China deutlicher bemerkbar. Die russischen Importe schrumpften 2022 um rund 15 Prozent und die Exporte um knapp 9 Prozent,⁹ was sehr stark auch mit der massiven Reduzierung des russischen Gas-handels mit der EU zusammenhing. Da aber das Ölembargo der EU auf Drängen Deutschlands und anderer Mitgliedstaaten erst im Dezember 2022 in Kraft trat und Russland von den extremen Energiepreissteigerungen im Herbst 2022 profitieren konnte, flossen noch viele „Petroldollars“ zur Finanzierung des Angriffskrieges in die russische Staatskasse. Aber schon einen Monat später, im Januar 2023, sanken die russischen Einnahmen aus dem Öllexport um nahezu 27 Prozent und im März um mehr als 40 Prozent.¹⁰

Allem Anschein nach befindet sich die russische Wirtschaft 2023 mit prognostizierten +1,5 Prozent BIP-Wachstum wieder auf Wachstumskurs,¹¹ während z. B. Deutschland in die Rezession schlittert. Dies weckt Zweifel an der Wirksamkeit der Sanktionen.¹² Das unerwartete BIP-Wachstum Russlands wird aber zu einem nicht unerheblichen Teil durch massive Staatsintervention künstlich erzeugt und ist auf sehr rigorose ökonomische Maßnahmen zurückzuführen. So wurden der russische Staatshaushalt ausgeweitet, die Rüstungsproduktion hochgefahren und zur Finanzierung des Krieges Staatsfonds aufgelöst, Staatseigentum verkauft, höhere Steuern erhoben und Kapitalverkehrsbeschränkungen eingeführt.¹³ Die Importsubstitution für weggebrochene Westimporte gelingt etwa nur zu 25 Prozent und ist bei Hochtechnologieprodukten besonders schwierig,¹⁴ was sich noch deutlicher in der russischen Verteidigungsindustrie auswirkt.¹⁵ Die russischen Truppen müssen deshalb teilweise höherwertiges durch niederwertiges Material ersetzen und auch auf ältere Waffen noch aus Sowjetzeiten zurückgreifen, was anscheinend die Offensivfähigkeit zu großräumiger Expansion abschwächt – trotz einiger Zukäufe an leichteren Waffen aus Iran, Nordkorea und anderen Staaten.

7 Rat der EU: Beschluss (GASP) 2023/1217, Zif. 29–30.

8 International Monetary Fund: World Economic Outlook Update, July 2023, Near-Term Resilience, Persistent Challenges, 25.7.2023, Table 1, S. 4.

9 Europäischer Rat/Rat der EU: Infografik – Auswirkungen der Sanktionen auf die russische Wirtschaft, 4.3.2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/impact-sanctions-russian-economy> (letzter Zugriff: 8.8.2023).

10 Europäischer Rat/Rat der EU: Infografik, 2023.

11 International Monetary Fund: World Economic Outlook Update, Table 1, S. 4.

12 Maria Demertzis et al.: How have sanctions impacted Russia?, Bruegel Policy Contribution 18/2022, Oktober 2022; Philipp Plickert: Wirken die Sanktionen gegen Russland?, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 30.7.2023, Nr. 30, S. 18.

13 Jeffrey Sonnenfeld/Steven Tian: A year after the invasion, the Russian economy is self-immolating, Yale Insights, 21.2.2023.

14 Alessandro Borin et. al.: The impact of EU sanctions on Russian imports, A VoxEU/CEPR Debate, 29.5.2023.

15 Max Bergmann et al.: Out of stock? Assessing the impact of sanctions on Russia's defense industry, Center for Strategic & International Studies, 14.4.2023.

Verzögerungen und Vetoprobleme

Der Wirtschaftskrieg mit Russland trieb die Energiepreise auf den Weltmärkten in die Höhe und verstärkte die Inflation in der EU im Herbst letzten Jahres auf über 10 Prozent. Mit dem sich hinziehenden Krieg in der Ukraine zeichnet sich deshalb eine gewisse Sanktions-Müdigkeit bei den Mitgliedstaaten ab. Ohne den Druck der USA und das Drängen von Polen und den baltischen Staaten auf mehr und schärfere Sanktionen, hätte sich die EU viel langsamer bewegt. Nicht nur die größeren Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich und Italien wirkten bremsend auf die entsprechenden EU-Entscheidungen ein, um die eigene Wirtschaft so weit wie möglich zu schonen. Auch kleinere Mitgliedstaaten, die wie Griechenland, Zypern und Malta über große Tankerflotten verfügen, versuchten, EU-Maßnahmen teilweise zu verwässern, die auf die illegale Verschiffung von russischem Rohöl abzielen.¹⁶ Die Durchsetzung des Hafenbanns und die Kontrolle verdächtiger Schiffe wird deshalb schwierig werden. Beim 11. Sanktionspaket haben Griechenland und Ungarn wochenlange Verzögerungen verursacht, um durchzusetzen, dass einige Firmen aus ihrem Land von den schwarzen Listen der EU gestrichen werden.¹⁷ Die mit diesem Paket auch beschlossene extraterritoriale Gültigkeit der Sanktionen scheint bei Staaten wie Kasachstan, Armenien und Türkei aufgrund ihrer starken Handelsverflechtung mit der EU auf eine gewisse Kooperationsbereitschaft zu treffen, stößt aber in China auf heftige Kritik verbunden mit der Androhung von Vergeltungsmaßnahmen.¹⁸ Inwieweit deshalb in diesem Fall das Instrument zur Anwendung kommen wird, bleibt offen, weil kaum ein EU-Mitgliedstaat den Handel mit China gefährden möchte. Schon beim vorherigen, zehnten Sanktionspaket, funktioniert die Umsetzung in einigen Bereichen nicht gänzlich. Obwohl z. B. eine Meldepflicht an die Europäische Kommission über Gold- und Devisenreserven sowie Wertpapiere gelisteter russischer Oligarchen oder der Russischen Zentralbank besteht,¹⁹ hat lediglich Frankreich 22 Mrd. Euro der Russischen Zentralbank (die vermutlich über 2.000 Mrd. Euro in der EU deponiert hat) als eingefroren angegeben.²⁰

Ein besonderes Problem bei der Verabschiedung restriktiver Maßnahmen besteht in der erforderlichen Einstimmigkeit. Die ungarische Regierung drohte mehrfach damit, ihr Veto einzulegen, um Zugeständnisse auszuhandeln, und musste u. a. mit einer befristeten Ausnahmeregelung zum Bezug von russischem Pipeline-Öl zufrieden gestellt werden.²¹ Verstärkt wurde die konfrontative Haltung Ungarns durch das Einfrieren von 6,3 Mrd. Euro aus den regulär 2022 für Ungarn vorgesehenen EU-Strukturfondsmitteln durch den Rat wegen vorheriger zweckfremder Verwendung von EU-Geldern zugunsten von Viktor Orbán nahestehender Klientel.²² So blockierte die ungarische Regierung noch im Juli 2023 eine Tranche von 500 Mio. Euro Militärhilfe aus der Europäischen Friedensfazilität (EPF) für die Ukraine, um die ungarische Bank OTP aus einer schwarzen Liste der Ukraine gestrichen

16 Gabriel Gavin: New EU sanctions put the squeeze on Russian oil smugglers, in: Politico, 22.6.2023.

17 Barbara Moens/Jakopo Barigazzi: EU looks before it leaps on hitting countries that help Russia beat sanctions, in: Politico, 19.5.2023.

18 Daniel Heide/Moritz Koch/Carsten Volkery: Ukraine-Krieg: EU erwägt extraterritoriale Sanktionen gegen Russlands Lieferanten – China droht mit Vergeltung, in: Handelsblatt, 8.5.2023.

19 Rat der EU: Verordnung (EU) 2023/426, in: Amtsblatt der EU L 59 I, S. 1–5.

20 Jan Diesteldorf/Markus Zydra: Russland-Sanktionen: wo sind die Milliarden der russischen Zentralbank?, in: Süddeutsche Zeitung, 10.4.2023.

21 Mathias Jopp: Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 45–58, hier S. 47.

22 Björn Finke: Rechtsstaatlichkeit: EU-Staaten frieren Fördermittel für Ungarn ein, in: Süddeutsche Zeitung, 13.12.2022.

zu bekommen.²³ Insgesamt gilt das Land bei den Russlandsanktionen und der Militärhilfe für die Ukraine eher als isoliert, konnte aber immer wieder mit seinen Bremsaktivitäten den „EU-Zug“ verlangsamen.

Energiepreiskrise und gemeinsame Gasbeschaffung sowie Gaspreisdeckelung

Groß waren die Sorgen, dass bei dem starken Preisanstieg für Energieprodukte im Herbst 2022 die öffentliche Unterstützung für die Sanktionspolitik gegenüber Russland trotz der heftigen Bombardierung der Ukraine wegbrechen könnte. Um eine gemeinsame Antwort zu finden, hatte der Europäische Rat ab Mai 2022 mehrfach zur Begrenzung des Gaspreises und zur Bündelung von Marktmacht beim Gaseinkauf aufgerufen.²⁴ Die Diskussionen im Ministerrat zogen sich aber bis zum Herbst des Jahres hin, da es etliche Bedenken marktliberaler Länder wie den Niederlanden und Deutschland gab.²⁵ Erst am 19. Dezember konnte eine Verordnung verabschiedet werden, der zufolge die Mitgliedstaaten ihre Erdgasunternehmen verpflichten, „mindesten 15 %“ ihres Gases über einen EU-Dienstleister zu beschaffen.²⁶ Die Deckelung des Gaspreises gelang sogar erst im schriftlichen Verfahren am 22. Dezember 2022 durch einen „Marktkorrekturmechanismus“, wobei die Bundesregierung nicht aus Überzeugung, sondern aus Gründen der Solidarität zugestimmt hatte und die Niederlande sich der Stimme enthielten.²⁷ Wie schwierig es auch immer war, diese Markteingriffe in begrenztem Umfang zu beschließen, sie halfen jedenfalls parallel zu nationalen Maßnahmen, die Energiepreiskrise zu dämpfen.

Gemeinsame Munitionsbeschaffung

Im Verlaufe des Krieges verursachte der Verschleiß an Waffen und der Verbrauch an Munition ein immer größeres Problem für die Ukraine. Weitere Meilensteine in der Reaktion auf den russischen Angriffskrieg bestanden deshalb in den Beschlüssen zur gemeinsamen Munitionsbeschaffung und zur Aufstockung der EU-Militärhilfe auf 5,6 Mrd. Euro, wodurch die EU zu einem nicht unbedeutenden Finanzier des Waffentransfers in das überfallene Land aufsteigen konnte.²⁸ Nach relativ kurzer Debatte einigten sich die Außenminister:innen am 20. März 2023 auf einen Vorschlag des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, eine Million Schuss Artilleriemunition innerhalb von 12 Monaten der Ukraine zur Verfügung zu stellen und dafür 2 Mrd. Euro aus der EPF zu verwenden (1 Mrd. Euro als Erstattung für die Lieferung aus eigenen Beständen und

23 Markus Becker: Gipfelbeschlüsse zum Ukrainekrieg: EU schaltet in den Marathonmodus. Aber machen alle mit?, in: Der Spiegel, 30.6.2023.

24 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 21/22, 31.5.2022, Zif. 27 und 28; sowie EUCO 31/22, 21.10.2022, Zif. 18 und EUCO 34/22, 15.12.2022, Zif. 15 und 16.

25 Christoph Herwartz: Der EU-Gaspreisdeckel ist ein Versprechen, das nicht gehalten werden kann, in: Handelsblatt, 21.10.2022; Charley Cooper: The gas buyers club: EU plots price-cutting cartel, in: Politico, 20.10.2022; Tagesschau.de: Streit um Gaspreisdeckel. „Wir öffnen noch nicht den Champagner“, 24.11.2022.

26 Rat der EU: Verordnung (EU) 2022/2576, in: Amtsblatt der EU L 335, 29.12.2022, S. 1–35, Art 10.

27 Rat der EU: Vorschlag für eine Verordnung, COM(2022) 668 final, 22.11.2022; Rat der EU: Interinstitutionelles Dossier: 2022/0393(NLE), 16241/22, 19.12.2022; sowie Interinstitutionelles Dossier 2022/0393, CM 5887/22, 22.12.2022; sowie Pressemitteilung, Rat nimmt befristeten Marktkorrekturmechanismus zur Begrenzung übermäßig hoher Gaspreise förmlich an, 1143/22, 22.10.2022; und Generalsekretariat des Rates der EU: Interinstitutional File: 2022/0393(NLE), Communication, Written Procedure, CM 5890/22, 22.12.2022, S. 1–4.

28 Jacopo Barigazzi: After Russia's invasion, Brussels is a military player but not a military power, in: Politico, 26.6.2023; Europäische Kommission: European Peace Facility, abrufbar unter https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility_en (letzter Zugriff: 14.9.2023).

1 Mrd. Euro für die gemeinsame Neubeschaffung). Auch soll darüber hinaus der langfristige Bedarf an Munition gemeinsam gedeckt werden, sodass die Friedensfazilität um 3,5 Mrd. Euro aufgestockt wurde.²⁹ Allein bis zum Frühjahr 2023 belief sich die Militärhilfe der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf 12 Mrd. Euro von insgesamt etwa 62 bis 67 Mrd. Euro Hilfen für die Ukraine.³⁰ Nach einem neuen Vorschlag Borrells soll die EU-Militärhilfe aus der EPF bis 2027 um 20 Mrd. Euro allein nur für die Ukraine aufgestockt werden, sodass jährlich 5 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, um das Land kontinuierlich zu unterstützen.³¹ Der Löwenanteil an Waffen und Munition kommt bislang allerdings aus den USA, denn diese haben von Ihnen etwas über 70 Mrd. Euro für die Ukraine bis Ende Mai 2023 knapp 43 Mrd. Euro für die Militärhilfe verwendet.³²

Waffenlieferungen

Die von der deutschen Bundesregierung zugesagten Waffen wurden häufig nur zögerlich geliefert, sodass sich selbst Wirtschafts- und Klimaschutzminister Robert Habeck bei seinem Besuch in Kyjiw im April 2023 dafür schämte.³³ Frankreich hinkte sogar noch stärker hinterher und ein koordiniertes Vorgehen zwischen beiden Ländern funktionierte eher selten. Im Zuge der brutalen Kriegführung gegen die Ukraine wurden allerdings die Bedenken in der Bundesregierung hinsichtlich Eskalationsrisiken bei Lieferung schwerer Waffen sukzessive reduziert und am Ende doch schwere Artillerie, Schützenpanzer und 18 hochmoderne Leopard 2 A6 geliefert sowie Exportgenehmigungen über 178 des älteren Modells Leopard 1 erteilt.³⁴

Etwas anders als Deutschland und Frankreich verhielt sich der Frontstaat Polen. Die polnische Regierung hat sich von Anfang an nicht durch Putins Vergeltungsdrohungen abschrecken lassen und lieferte zügig 200 T-72 Panzer, neuerdings 10–14 Leopard-Panzer und stellt sogar MIG-29 Kampfflugzeuge der Ukraine zur Verfügung.³⁵ Auch die baltischen Staaten liefern so viele Waffen wie möglich aus ihren älteren (Sowjet-)Beständen und leisten für die Ukraine eine zivile Unterstützung von bis zu über einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts wie etwa im Falle Estlands.³⁶

29 Rat der EU: Vermerk, 7632/23, 20.3.2023, S. 2 und 3; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 4/23, 23.3.2023, Zif. 7.

30 Europäischer Rat: EUCO 1/23, Zif. 7 und 8; Europäischer Rat/Rat der EU: Gipfeltreffen EU-Ukraine, 3. Februar 2023: Wichtigste Ergebnisse, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2023/02/03/> (letzter Zugriff: 29.8.2023).

31 Jacopo Barigazzi: EU plans €20B fund to stock Ukraine's military for years, in: Politico, 18.7.2023; Thomas Gutschker: Borrell will EU-Waffenhilfe für die Ukraine stark erhöhen, in: faz.net, 19.7.2023.

32 Kiel Institute for the World Economy: Ukraine support tracker, Update July 6, 2023, Government support to Ukraine: Type of assistance, € billion, abrufbar unter <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/> (letzter Zugriff: 29.8.2023); Susan Stewart: Der Krieg hat die Profile der EU und der USA in der Ukraine gefestigt, Ukraine Analysen 279, 23.2.2023.

33 Marina Korbaki: So reagieren die Parteien auf Habecks Schambekenntnis in Kiew, in: Der Spiegel, 6.4.2023; Susan Stewart: How real is the Zeitenwende? Explaining the gap between rhetoric and action, in: Adam Balcer (Hg.): Europe and the war in Ukraine: DE-PL-UKR perspectives, Breslau 2023, S. 29–35.

34 Claire Mills: Research Briefing, Military assistance to Ukraine since the Russian invasion, House of Commons Library, 14.8.2023, S. 38–39.

35 Mills: Military assistance to Ukraine, 2023, S. 53–54; Berliner Zeitung: Polen liefert zehn Leopard-Panzer an die Ukraine, 9.3.2023; Matthias Gebauer/Oliver Imhof/Jan Puhl: Wie aufgemotzte Sowjetjets der Ukraine helfen sollen, in: Der Spiegel, 17.3.2023.

36 Christoph Trebesch et al.: Which countries help Ukraine and how?, Kiel Working Paper 2218, Februar 2023, S. 27.

Für die Bundesregierung ist bei Waffenlieferungen die Rückendeckung der USA und die Koordination in der Ramstein-Gruppe (Ukraine Defence Contact Group) der NATO entscheidend. Das war so bei den schweren Haubitzen und das wiederholte sich in der Frage der Kampfpanzer. Erst nachdem US-Präsident Joe Biden Bundeskanzler Olaf Scholz zugesagt hatte, dass auch die USA der Ukraine moderne Abrams-Panzer (31 Stück) zur Verfügung stellen werden, begann die Lieferung deutscher Leopard-Panzer.³⁷ Auch wenn Deutschland mittlerweile in absoluten Zahlen mit 7,4 Mrd. Euro nach den USA die zweitgrößte Militärhilfe leistet,³⁸ wird es das Bild des Zauderers nur mühsam los. Denn während Frankreich die Ukraine mit 250 Kilometer weit reichenden Scalp Cruise Missiles und das Vereinigte Königreich mit über 500 Kilometer weit reichenden Storm Shadows beliefern³⁹, zögert Berlin, ähnlich mit Taurus Cruise Missiles zu verfahren. Diese ermöglichen es ebenfalls mit 500 Kilometern Reichweite aus sicherer Entfernung, Nachschublager, Munitionsdepots und Kommandozentren weit hinter der Front zu treffen.⁴⁰ Wie lange die Taurus-Waffe wegen befürchteter zu tiefer Angriffe auf russisches Gebiet zurückgehalten werden kann, ist fraglich, zumal auch die USA über die Lieferung weitreichender Cruise Missiles (ATACMS) nachdenken und die Ukraine voraussichtlich F-16 Kampffjets erhalten wird.⁴¹

Das Drama mit den westlichen Waffenlieferungen besteht in ihrer begrenzten Quantität und monatelangen Verzögerung, sodass den russischen Truppen genug Zeit blieb, sich einzugraben, ihre Stellungen zu festigen, Gräben auszuheben und Minenfelder mit Panzersperren anzulegen.⁴² Das Ergebnis der Waffenlieferungen besteht zweifellos in der Ertüchtigung der Verteidigungsfähigkeit der Ukraine, aber bislang nicht in der Befähigung zur Rückeroberung großer Teile des illegal von Russland okkupierten ukrainischen Territoriums. Munitionsknappheit ist zudem ein Dauerthema an der Front. Die versprochenen eine Mio. Schuss Artilleriemunition der EU sind deshalb eine große Unterstützung für die Ukraine. Munition ist allerdings auch bei der Bundeswehr knapp,⁴³ und bei den meisten übrigen EU-Mitgliedern fehlt es ebenfalls an vielem, denn die Armeen der europäischen Staaten wurden in den Dekaden nach dem Kaltem Krieg systematisch ausgedünnt.⁴⁴ Dies erklärt nicht völlig die Verzögerungen bei den westlichen Waffenlieferungen, lässt die Problematik aber doch in einem etwas anderen Licht erscheinen.

Erweiterung und die Europäische Politische Gemeinschaft

Mit der Verleihung des Kandidatenstatus an die Ukraine und Moldau und perspektivisch an Georgien hat die EU ihre Politik grundlegend revidiert und die vorherige Trennung zwischen der Erweiterungspolitik und der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)

37 René Pfister: Scholz Besuch bei Biden: Kriegsgipfel im Weißen Haus, in: Der Spiegel, 4.3.2023; Mills: Military assistance to Ukraine, 2023, S. 25–28; Matthias Gebauer, Waffenlieferungen: Deutsche Leopard-Panzer in der Ukraine angekommen, Der Spiegel, 27.3.2023; Austin Carson: The missing escalation in Ukraine. In defense oft he West's Go-Slow Approach, in: Foreign Affairs, 14.9.2023 (online edition).

38 Kiel Institute: Ukraine support tracker, Government support to Ukraine: Type of assistance, € billion, 2023.

39 Stephanie Munk: Ukraine erhält Scalp-Raketen. Frankreichs Waffe ermöglicht Angriffe auf Russland, in: Merkur.de, 15.7.2023.

40 Mathias Gebauer/Marina Kormbaki: Marschflugkörper für Kiew? Die Ukraine braucht präzisere Waffen mit größerer Reichweite, in: Der Spiegel, 30.7.2023.

41 Mills: Military assistance to Ukraine, 2023, S. 30.

42 Jörg Römer: Hubschrauberkrieg gegen Kiews Offensive. Russlands bissiger Alligator, in: Der Spiegel, 29.6.2023.

43 Jopp: Krieg in der Ukraine, 2022, S. 54.

44 Hannah Aries/Bastian Giegerich/Tom Lawrenson: The guns of Europe: Defence-industrial challenges in a time of war, in: Survival 65(3)/2023, S. 7–24.

aufgehoben.⁴⁵ Sie bietet jetzt nicht nur einem ENP-Land wie der Ukraine die Mitgliedsperspektive an, sondern erstmals auch einem Land, das sich im Krieg mit einem anderen Staat befindet und zudem noch mit Russland als der weltgrößten Nuklearmacht.

Ein schneller EU-Beitritt, wie von Präsident Wolodmyr Selenskiy gewünscht, ist allerdings schon wegen des in der Ukraine geltenden Kriegsrechts nicht machbar.⁴⁶ Zudem ist die Lage in der EU nicht ganz einfach. Die nord- und osteuropäischen Mitgliedstaaten sowie die Führungsspitzen der europäischen Institutionen, Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und der Präsident des Europäischen Rates Charles Michel, haben sich zwar im Mai und Juni 2022 erfolgreich für eine Erweiterungsperspektive der Ukraine, Moldaus und potenziell auch Georgiens eingesetzt. Die großen Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich waren aber damals beide eher zurückhaltend und forderten eine Reform der EU vor neuen Erweiterungsrounds, um Überdehnung, Dysfunktionalität und Legitimationsverlust bei einer EU mit bis zu 36 Staaten zu verhindern.⁴⁷ Der französische Präsident Emmanuel Macron hatte zudem im Frühling 2022 eine Europäische Politische Gemeinschaft⁴⁸ (EPG) als Überbrückungslösung oder Auffanghilfe für neue Beitrittskandidaten sowie als Entlastung der EU vom Erweiterungsdruck initiiert,⁴⁹ was bereits zu zwei entsprechenden Gipfeltreffen von 45 europäischen Staaten in Prag (September 2022) und Chişinău (Mai 2023) führte. Nach 15 Monaten Krieg in der Ukraine änderte allerdings Macron seine Position und wurde zu einem dezidierten Befürworter eines raschen Beginns von EU-Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine und auch einer klaren Perspektive für die Mitgliedschaft des Landes in der NATO.⁵⁰

Verteidigung, Aufrüstung und Abschreckung

Seit 2022 erlebt die NATO im Angesicht der russischen Bedrohung eine Renaissance. Die Zentralmacht des westlichen Bündnisses hat ihre Truppen in Europa verstärkt, in Polen eine Militärbasis eröffnet, und z. B. an der spanischen Mittelmeerküste Zerstörer stationiert, die mit ballistischen Raketen bewaffnet sind.⁵¹ Auch die meisten EU-Mitglieder, die 30 Jahre lang von der Friedensdividende nach dem Kalten Krieg zehrten, rüsten seit Beginn des russischen Angriffskriegs auf. Die europäischen Bündnispartner und Kanada haben mit knapp 351 Mrd. US-Dollar Militärausgaben 2022 „wieder das Niveau des Kalten Krieges erreicht“.⁵² Deutschland liegt für 2023 mit ca. 68 Mrd. US-Dollar an zweiter Stelle in der NATO und weltweit schon seit einigen Jahren auf Platz 7 hinter den USA, China und

45 Graham Timmins: Engagement, Enlargement, and Confrontation. A Political History of the European Union's Eastern Policies after the Cold War, Budapest 2023.

46 Eddy Wax et al.: Selenskyy seeks to place Ukraine at home in the EU, in: Politico, 9.2.2023; vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

47 Olaf Scholz: Rede an der Karls-Universität in Prag, Prag 29.8.2022; Barbara Lippert: EU-Erweiterungspolitik in der Zeitenwende: Zäsur oder business as usual?, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 20.4.2023.

48 Vgl. hierzu den Beitrag „Die Europäische Union und die Europäische Politische Gemeinschaft“ in diesem Jahrbuch.

49 Barbara Lippert: Die Europäische Politische Gemeinschaft: multilaterale Koordination und differenzierte Integration in „Wider Europe“, in: integration 2/2023, S. 180–189, hier S. 187.

50 Clea Caulcutt: Macron's slow but bold u-turn on Ukraine, in: Politico, 12.9.2023.

51 Michael J. Mazarr/Daniel Fiott: Solid foundation, rocky future. Assessing transatlantic defence and security ties after NATO's Madrid summit, CEPS Policy Insights 26/2022, 18.7.2022, S. 1–6.

52 Süddeutsche Zeitung: Verteidigung: Weltweite Militärausgaben steigen auf Rekordniveau, 24.4.2023; Gerd Portugal: neue SIPRI-Zahlen: Militärausgaben in Europa wie zu Zeiten des Kalten Krieges, in: Europäische Sicherheit & Technik, 24.4.2023; Fredy Gsteiger: Atomkräfte rüsten nuklear auf: Gefahr von Atombombeneinsatz so groß wie seit Jahrzehnten nicht, in: srf.ch, 12.6.2023; zu den Zahlen: NATO: Pressemitteilung, Defence expenditures of NATO countries (2014–2023), 7.7.2023, S. 7.

Russland.⁵³ Die Bundesregierung hat nicht nur den regulären Verteidigungshaushalt angehoben, sondern auch ein Sondervermögen von 100 Mrd. Euro eingerichtet, durch das Luftverteidigung und Raketenabwehr im Rahmen der European Sky Shield Initiative (ESSI) sowie neue atomwaffenfähige Stealth-Bomber finanziert und der riesige Mangel an Munition behoben werden sollen.⁵⁴ Das Vereinigte Königreich und Frankreich hingegen investieren verstärkt in ihre Nuklearrüstung. So ist London dabei, seine nuklearen Gefechtsköpfe von 225 auf 260 zu erhöhen und Frankreich konzentriert sich auf die Modernisierung seiner Trägersysteme mit neuen U-Booten und Raketen.⁵⁵ Zudem haben die NATO-Staaten auf ihrem Gipfel in Vilnius im Juni 2023 erneut das Ziel bekräftigt, mindestens 2 Prozent des BIP für die Verteidigung auszugeben.⁵⁶

Sie waren sich außerdem zwar hinsichtlich der von Russland ausgehenden direkten Bedrohung der euro-atlantischen Sicherheit einig⁵⁷, nicht aber in der Frage einer verbindlichen Zusage an die Ukraine, sie in die NATO aufzunehmen. Während Polen und die baltischen Staaten auf eine klare Beitrittszusage für die Ukraine drängten und auch Frankreich, das Vereinigte Königreich und die Türkei für einen Beitritt nach Kriegsende eintraten, waren die USA und Deutschland gegen „übereilte(n) Zusagen“.⁵⁸ Das Kommuniqué hielt lediglich fest, dass die Ukraine zu einem Beitritt eingeladen wird, „when Allies agree and conditions are met“⁵⁹, wobei letzteres u. a. auf Sicherheitssektorreformen und Korruptionsbekämpfung zielt. Zumindest erhielt die Ukraine ein mehrjähriges Hilfsprogramm zur Verbesserung der Interoperabilität mit der Allianz und es wurde ein NATO-Ukraine Rat eingerichtet.⁶⁰ Die alliierte Zukunft der Ukraine blieb aber im Vagen, was als „verpasste(n) Chancen“ heftige Kritik verursachte.⁶¹ Um den Mangel an festen Verpflichtungen der NATO zu kompensieren, haben dann zusätzlich die G7-Staaten in einer Erklärung versprochen, mit der Ukraine bilateral über spezifische und langfristige Sicherheitszusagen, die zuvor schon der Europäische Rat auf Drängen Frankreichs in Aussicht gestellt hatte, zu verhandeln, wobei jedes Land modernes militärisches Gerät vor allem für Luftverteidigung, Artillerie und auch Luftkampf zur Verfügung stellen will.⁶²

53 NATO: Defence expenditures of NATO countries, 2023, S. 7; beispielhaft: Statista: Die Länder mit den weltweit höchsten Militärausgaben im Jahr 2022, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157935/umfrage/laender> (letzter Zugriff: 29.8.2023).

54 Lydia Wachs: Russlands Raketen und die European Sky Shield Initiative, SWP-Aktuell 40/2023; Mike Szymanski: Kommentar, Rüstung: 100 Mrd. Euro können nur ein Anfang sein, in: Süddeutsche Zeitung, 30.5.2022; Christine Lambrecht: Rede, Ministerin: Sondervermögen für voll einsatzbereite Bundeswehr 2.6.2022, abrufbar unter <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/sondervermoegen-fuer-voll-einsatzbereite-bundeswehr-5440956> (letzter Zugriff: 11.9.2023).

55 Gsteiger: Atommächte rüsten nuklear auf, 2023.

56 NATO: Vilnius Summit Communiqué, issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Vilnius, 11.7.2023, Zif. 27.

57 NATO: Vilnius Summit Communiqué, 2023, Zif. 5.

58 Matthias Gebauer/Ralf Neukirch/Christoph Schult: Gehört die Ukraine in die NATO?, in: Der Spiegel, 10.7.2023; Christoph Schult: Gipfel in Litauen: Die NATO sollte sich entschuldigen, in: Der Spiegel, 10.7.2023; Margarete Klein/Claudia Major: Dauerhafte Sicherheit für die Ukraine. Von Ad-hoc-Unterstützung zu langfristigen Sicherheitsgarantien als NATO-Mitglied, SWP-Aktuell 44/2023, 29.6.2023.

59 NATO: Vilnius Summit Communiqué, 2023, Zif. 11; Thomas Gutschker: NATO-Gipfel in Vilnius: Schweden darf rein, die Ukraine muss warten, in: faz.net, 11.7.2023.

60 NATO: Vilnius Summit Communiqué, 2023, Zif. 12.

61 Klaus Naumann: NATO-Gipfel der verpassten Chancen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Leserbrief, 17.7.2023.

62 Europäischer Rat: EUCO 7/23, Zif. 3; Europäischer Rat: Erklärungen und Bemerkungen, G7: Joint Declaration of Support for Ukraine, 544/23, 12.7.2023; Europäischer Rat: EUCO 7/23; Jakob Hanke Vela: EU leaders to dissect Russia's mutiny, Politico Brussels Playbook, 29.6.2023.

Seit der dritten gemeinsamen Erklärung von EU und NATO 2023⁶³ und den beiden NATO-Gipfeln in Madrid und Vilnius im Sommer 2022 und 2023 ist es zu einer engeren Verzahnung zwischen den beiden Institutionen gekommen. So haben regelmäßig die Spitzenvertreter:innen beider Organisationen an Ratstagungen und Gipfeltreffen der jeweils anderen Organisation teilgenommen.⁶⁴ Dies gab es nicht einmal während des Kalten Krieges. Damals mussten die USA die Rolle des Balancers allerdings nur gegenüber einer Macht spielen, weil China noch wirtschaftlich und militärisch unbedeutend war. In der neuen weltpolitischen Situation hat deshalb die EU an Relevanz gewonnen und rückt mit der NATO enger zusammen. Wie selten zuvor wurde auch der Wert der europäischen Verteidigungspolitik hervorgehoben und alle Verbündeten anerkannten die systemische Herausforderung durch die Volksrepublik China.⁶⁵

Führungsloser Zusammenhalt?

Das deutsch-französische Verhältnis war nie frei von Konflikten oder unterschiedlichen Positionen. Gegenwärtig treten sie aber gehäuft auf und erscheinen angesichts der vielfältigen Herausforderungen geradezu anachronistisch.⁶⁶ Sie reichen von der Atomenergiefrage über das endgültige aus für Verbrennermotoren bei Personenkraftwägen (PKWs) und Spannungen im Bereich der Rüstungsk Kooperation bis zu Unstimmigkeiten in der Reaktion auf den Ukrainekrieg und seine Folgen. In Deutschland löste der russische Angriffskrieg einen Schock und damit die Zeitenwende aus. Dies war in Paris, das 1.000 Kilometer weiter entfernt von der Front als Berlin liegt, nicht so radikal der Fall. Zudem versuchte Macron noch über Monate hinweg einen exklusiven Dialog mit Putin unter den beiden einzigen kontinentaleuropäischen Atommächten und ständigen Sicherheitsratsmitgliedern zu etablieren. Erst die völlige Desillusionierung über Putin bewirkte eine Kehrtwende, die zu einer eher konfrontativ ausgerichteten Außen- und Sicherheitspolitik Frankreichs führte.⁶⁷ Da sich die Bundesregierung aber angesichts der russischen Bedrohung sehr an die USA und die NATO anlehnt, wird aus französischer Sicht befürchtet, dass das deutsche Interesse an der strategischen Autonomie Europas schwinden könnte. Im Bereich der Rüstungsk Kooperation knirscht es. Immer wieder kommen Zweifel am deutschen Einsatz für gemeinsame Projekte wie dem künftigen gemeinsamen Kampfpanzer MGCS (Main Ground Combat System) und dem künftigen Luftkampfsystem FCAS (Future Combat Air System) auf.⁶⁸ Ob beim Panzerprojekt der neue Anlauf der beiden Verteidigungsminister Boris Pistorius und Sébastien Lecornu eine Verbesserung verspricht, bleibt abzuwarten.⁶⁹

Während Frankreich bei seinen Initiativen etwas sprunghaft und oft unvermittelt agiert, haben sich die nördlichen und östlichen Mitgliedstaaten kontinuierlich seit Ausbruch des

63 Europäischer Rat: Pressemitteilung, Gemeinsame Erklärung zur Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO, 7/23, 10.1.2023.

64 NATO: Vilnius Summit Communiqué, 2023, Zif. 2; Jopp: Krieg in der Ukraine, 2022, S. 53.

65 NATO: Vilnius Summit Communiqué, 2023, Zif. 23 und 24 (China) und Zif. 73 und Zif. 74 (GSVP); zur Entwicklung der europäischen Verteidigungspolitik: European External Action Service (EEAS): Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence, 20.3.2023, S. 8–10.

66 Michaela Wiegel: Aus dem Gleichgewicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.9.2023.

67 Clea Caulcutt: Macron's slow but bold u-turn on Ukraine, 2023.

68 Martin Murphy/Frank Specht/Gregor Waschinski: Rüstungsindustrie: Rheinmetall-Panzer bringt neuen Ärger – Deutschland und Frankreich blockieren gemeinsame Projekte, in: Handelsblatt, 23.6.2022; Lydia Wachs: Russlands Raketen, 2023, S. 7.

69 Europäische Sicherheit und Technik: MGCS: Neue Phase für deutsch-französisches Kampfpanzerprojekt, 10.7.2023, abrufbar unter <https://esut.de/2023/07/meldungen/43294/mgcs-neue-phase-fuer-deutsch-franzoesisches-kampfpanzer-projekt/> (letzter Zugriff: 31.8.2023).

Krieges für einen harten Umgang mit der russischen Bedrohung eingesetzt.⁷⁰ Sie wurden hierbei von den Spitzenvertreter:innen der Europäischen Institutionen, allen voran der Kommissionspräsidentin von der Leyen, aber auch des Präsidenten des Europäischen Rates Michel, und des EU-Außenbeauftragten Borrell unterstützt. Das zeigte sich z. B. bei dem Druck in Richtung schärferer Sanktionen durch immer neue Vorschläge der Kommission und auch daran, wie Borrell sein Vorschlagsrecht einsetzt, um die Mitgliedstaaten zur intensiveren Nutzung und Aufstockung der European Peace Facility für Militärhilfe an die Ukraine zu motivieren.⁷¹ Dadurch hielt trotz Schwächen in Koordination und Absprache des deutsch-französischen Führungsduos die EU zusammen. Dieses erstaunliche Phänomen wurde gelegentlich, sogar als „leaderless unity“⁷² bezeichnet, die selbst angesichts widriger Umstände durch Energiekrise, Inflationsschübe und Eskalationsängste nicht erschüttert wurde.

Ob es sich nur um eine fragile Einigkeit handelt oder doch um ein stärkeres Zusammenhalten, ist schwer zu beurteilen.⁷³ Offensichtlich hat sich aber bislang der in Krisenzeiten durch Zusammenrücken der Mitgliedstaaten zu beobachtende Gemeinschaftsreflex erneut durchgesetzt. Das bedeutet, dass die Institutionen der EU, allen voran der Europäische Rat als Krisenmanager, funktionieren und in der Lage sind, auch große Herausforderungen zu meistern.⁷⁴ Angesichts der russischen Bedrohung hat die EU bislang nicht nur zusammengehalten, sondern auch kreative Reaktionsmuster entwickelt, die zum Teil vor Jahren kaum vorstellbar waren, wie z. B. ein gemeinsamer Gasankauf, gemeinsame Munitionsbeschaffung und umfangreiche Militärhilfe. Anscheinend kann externer Druck zur Integrationsverdichtung führen, sodass neorealistische Ansätze zur Erklärung der gegenwärtigen Prozesse und Entscheidungen in der EU gut herangezogen werden können.⁷⁵ Den Zentralisierungstendenzen auf Brüsseler Ebene stehen dabei Tendenzen zur Ausdifferenzierung der Integration vor allem mit Blick auf die neue Erweiterungspolitik gegenüber.⁷⁶ Der Zusammenhalt ist auch deshalb möglich, weil die öffentliche Meinung bislang die Politik der EU gegenüber Russland und der Ukraine trotz der damit verbundenen negativen Auswirkungen auf Wachstum und Wohlstand mitträgt.⁷⁷ Eine Rolle spielt vielleicht auch, dass im Angesicht des russischen Angriffskriegs „der Westen“ wieder etwas mehr um die Schutzmacht Amerika zusammenrückt – trotz aller Reibungsverluste im transatlantischen Verhältnis. Wie dies bei einem republikanischen Präsidenten ab Januar 2025 aussehen könnte, ist offen. Der EU bleiben deshalb vielleicht nur eineinhalb Jahre Zeit, auf eine Kriegsbeendigung

70 Piotr Buras: East side story: Poland's new role in the European Union, in: European Council of Foreign Relations, 16.2.2023; Balcer: Europe and the war in Ukraine, 2023, S. 8.

77 Barigazzi: EU plans €20B fund to stock Ukraine's military, 2023; Gutschker: Borrell will Waffenhilfe für die Ukraine, 2023.

72 Kadri Liik: The old is dying and the new cannot be born: A power audit of EU-Russia relations, ECFR Policy Brief, 14.12.2022, S. 10.

73 Ivan Krastev/Mark Leonhard: Fragile unity: Why Europeans are coming together on Ukraine (and what might drive them apart), ECFR Policy Brief, 16.3.2023.

74 Mathias Jopp/Katrin Böttger: Potenziale der EU-Institutionen zur Krisenbewältigung, in: Philipp Gieg et al. (Hg.): Jenseits der Krisen: Potenziale der EU-Institutionen im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2023 (im Erscheinen); Wolfgang Wessels/Johannes Wolters: Der Europäische Rat. Schlüsselinstitution der Europäischen Union, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 307–331.

75 Werner Link: Auf dem Weg zu einem neuen Europa: Herausforderungen und Antworten, Baden-Baden 2006.

76 Frank Schimmelfennig/Funda Tekin: Differenzierte Integration und die Zukunft der Europäischen Union: Konsolidierung, Krisen und Erweiterung, in: integration 2/2023, S. 94–114.

77 Krastev/Leonhard: Fragile unity, 2023.

hinzuarbeiten oder sich bei einem länger dauernden Krieg auf einen Kurs gegenüber Russland mit einer isolationistischen oder nur auf Asien fokussierten US-Regierung vorzubereiten.⁷⁸

Die Strategie der EU

Zieht man Bilanz, so war die bisherige Strategie der EU durchaus richtig, „nachhaltige militärische Unterstützung“ für die Ukraine zu leisten, durch Sanktionen „Druck auf Russland“ auszuüben und durch Diplomatie und Kooperation „die größtmögliche internationale Unterstützung“ für einen „dauerhaften Frieden“ zu erreichen.⁷⁹ Dies erfolgreich zu tun und durchzuhalten ist freilich nicht einfach, zumal alleine die Sanktionen bislang nicht den gewünschten Effekt hatten. Bisher galt, dass Russland mit seinem autokratischen System und den großen Ressourcen am längeren Hebel sitzt.⁸⁰ Zwar hat der seltsame eintägige Aufstand der Wagner-Söldner gegen die russische Militärführung Risse im System Putin gezeigt. Ob aber durch eine stärkere militärische Aufrüstung der Ukraine Russland im Osten des Landes bald „besiegt“ werden könnte, wie ein Militärökonom der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) in Zürich oder auch Francis Fukuyama glauben, bleibt fraglich.⁸¹ Es ist jedoch nicht völlig unmöglich, dass durch militärischen Druck als eine der ersten Prioritäten des Westens ein Waffenstillstand erzielt werden kann.⁸² Hierfür sind nach dem jetzigen Stand der verlustreichen und nur schleppend vorankommenden Sommeroffensive mehr Luftabwehr, mehr weitreichende Raketen und vor allem moderne westliche Panzer und Kampfflieger sowie ausreichend Munition erforderlich.⁸³ Was auch immer der Westen an die Ukraine liefert, ein Restrisiko der Eskalation in die nukleare Dimension ist wohl trotz aller Vorsicht und einschlägigen Warnungen der USA und entsprechender Statements Chinas und auch Indiens nicht auszuschließen.⁸⁴

Sollte ein Waffenstillstand möglich sein, käme es darauf an, die Sicherheit der Ukraine (auch unterhalb eines NATO-Beitritts) zu stabilisieren, um einen erneuten Angriff Russlands abzuschrecken. Hierfür gibt es Vorschläge jenseits der oben erwähnten Sicherheitszusagen der G7-Staaten, die auf eine „Stolperdraht-Stationierung“ einer großen Zahl ausländischer Truppen oder auch das immer wieder ins Spiel gebrachte Israel Modell hinauslaufen, auch wenn ein NATO-Beitritt als Ideallösung angesehen gilt.⁸⁵

78 Zu Putins Durchhaltevermögen: Andrea Kendall-Taylor/Erica Frantz: Putin's forever War. How the invasion empowers Russia's president, in: Foreign Affairs, 23.3.2023, S. 7 und 11; zu den Problemen nach Putin: Tatiana Stanovaya: Putin's age of chaos. The danger of Russian disorder, in: Foreign Affairs, 8.8.2023.

79 Europäischer Rat: EUCO 7/23, Zif. 2, 9 und 5 (Zitate in dieser Reihenfolge).

80 Kendall-Taylor/Frantz: Putin's forever war, 2023.

81 Merkur.de: Militärökonom über Putins Niederlage: In diesem Monat verliert Kreml den Ukraine-Krieg, 30.3.2023; Claus-Jürgen Göpfert: „Koloss auf schwachen Füßen“, in: Frankfurter Rundschau, 14.3.2023; Marc von Lüpke: „Das hätte ich Putin nicht zugetraut“, Interview mit Francis Fukuyama, in: t-online, 9.2.2023.

82 Amanda Paul/Svitlana Taran: Russia's defeat in Ukraine must be the top transatlantic priority, in: European Policy Center, 21.2.2023; Nicole Deitelhoff: Wie lässt sich der Krieg in der Ukraine beenden?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10–11/2023, S. 14–19.

83 Sandra Lumetsberger: „Problem Nummer eins“ Das Wettrennen zwischen Kiew und Moskau um den Munitionsnachschub, in: Tagesspiegel, 19.3.2023.

84 Ulrich Kühn: Die nukleare Dimension des Ukraine-Kriegs, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 20(2)/2022, S. 162–184; Carlo Masala: Weltunordnung: Die globalen Krisen und die Illusionen des Westens, München 2022, S. 177.

85 Piotr Buras et al.: Survive and thrive: A European plan to support Ukraine in a long war against Russia, ECFR Policy Brief, 9.9.2022; Lise Morjé Howard/Michael O'Hanlon: The case for Security Guarantees for Ukraine. How to protect the country – without NATO membership, in: Foreign Affairs, 20.3.2023; Margarete

Parallel zu der maximal möglichen Unterstützung der ukrainischen Verteidigungsfähigkeit, der Stärkung der eigenen Abschreckung und der Verschärfung der Sanktionen geht es um zwei weitere wesentliche Aufgaben der EU. So sollte die stufenweise Integration der Ukraine in die EU vorangetrieben werden, um den geopolitischen Anspruch der EU zu untermauern und die Ukraine in einem festen reformorientierten Rahmen an die EU heranzuführen.⁸⁶

Darüber hinaus bedarf es eines verstärkten internationalen Drucks auf Russland und seiner weiteren Isolation in der Staatengemeinschaft. Wie das Abstimmungsverhalten von Brasilien, China, Indien, Indonesien und Südafrika bei der Ukraine-Resolution der UN-Generalversammlung im Februar 2023 zeigt,⁸⁷ wird es nicht ganz unwesentlich sein, den globalen Süden für eine Friedensstrategie zu gewinnen. Im Falle Chinas wird dies nicht einfach, da es nicht nur als autoritäres System, sondern vor allem aus wirtschaftlichen und politischen Gründen mit Russland viele Interessen verbindet.⁸⁸ Das mag bei Indien, Brasilien, Südafrika und Indonesien etwas anders sein. Reisediplomatie wird allerdings nicht ausreichen. Auf dem Tisch liegende Freihandelsverträge wie der zwischen der EU und den südamerikanischen Mercosur-Staaten müssen endlich ratifiziert oder wie im Falle Indiens weiter intensiv verhandelt werden.⁸⁹ Bei Indien geht es schließlich auch um Rüstungsexporte, um die militärische Abhängigkeit von Russland zu reduzieren. Weitere Angebote an den globalen Süden müssen stimmen: Investitionsfonds, Technologietransfer für grüne Energien und besseren Zugang zu den Märkten der EU sind die „Devisen“, auf die es beim Schmieden intensiverer und auch neuer Partnerschaften auf Augenhöhe ankommt.

Klein/Claudia Major: Dauerhafte Sicherheit für die Ukraine, SWP-Aktuell 44/2023; Benjamin Tallis: Die Ukraine gehört in die Nato!, DGAP Externe Publikationen, 11.7.2023.

86 Raphael Bossong et al.: Der mögliche EU-Beitritt der Ukraine und seine Konsequenzen, SWP 360 Grad, 6.7.2022.

87 Der Spiegel: Breite Unterstützung für Resolution. Uno-Vollversammlung fordert Russlands Rückzug aus der Ukraine, 24.2.2023; Vereinte Nationen: Generalversammlung, A/S-11/L.7, Resolution, 16.2.2023; UN News: general Assembly calls for immediate end to war in Ukraine, 23.2.2023.

88 Pascal Abb/Mikhail Polianskii: With friends like these: the Sino-Russian partnership is based on interests, not ideology, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung 11(2)/2022, S. 243–254.

89 Daniel Friedrich Sturm: Grüne Energie, Handel, Fachkräfte. Wirtschaftsminister Robert Habeck im „Indien-Hype“, in: Tagesspiegel, 21.7.2023; Petra Pinzler: Robert Habeck in Indien: Die Idee vom grünen Freihandel, in: Zeit Online, 20.7.2023.

2. Die Institutionen der Europäischen Union

Die institutionelle Architektur der Europäischen Union

Carsten Gerards und Wolfgang Wessels*

Schlüsselwörter: Konsolidierung in Krisenzeiten, evolutionäre Normalität, Zukunft der EU, Europawahl, Erweiterung und Vertiefung

Die EU-Architektur in konsolidierten Krisenzeiten

Geprägt von der Jahrhundertpandemie Covid-19 und – ab Februar 2022 – der russischen Invasion der Ukraine stellte das erste Drittel der Zwanzigerjahre für die Europäische Union (EU) einen Stresstest neuer Dimension dar. Vor diesem Hintergrund waren die Untersuchungen zu den institutionellen Entwicklungen in den letzten Jahren beherrscht von der Frage, ob sich die Architektur der EU als stabil und leistungsfähig erweist. In einer ersten Zwischenbilanz des Jahrzehnts lässt sich feststellen, dass die EU ihr institutionelles Tagesgeschäft während dieser Schockwellen nicht nur aufrechterhalten, sondern auch zentrale Beiträge zur Krisenbewältigung liefern konnte. Dies erforderte harte – und für viele Beobachter:innen überraschende – Entscheidungen, die (un-)geschriebene Tabus brachen und für lange Zeit schlicht unmöglich erschienen (z. B. gemeinsame Schuldenaufnahme auf EU-Ebene im Rahmen des Covid-Wiederaufbaupaketes NextGenerationEU).

Während die Corona-Krisenzeiten gesundheitspolitisch beendet¹ und ihre ökonomischen Folgen bearbeitet werden, bleibt im Jahr 2022/23 der Krieg gegen die Ukraine im Zentrum des politischen Geschehens in der EU. Einerseits wurden für die militärische, humanitäre und ökonomische Unterstützung des EU-Nachbarlandes signifikante finanzielle Mittel aus dem Gemeinschaftsbudget und den Haushalten der Mitgliedstaaten bereitgestellt. Andererseits haben die Sanktionen gegen den russischen Aggressor und der weitgehende Importstopp von russischem Gas und Öl die Energiesicherheit des Kontinents gefährdet und die Inflationsspirale angeheizt. Vor diesem Hintergrund schienen schwerwiegende Folgekrisen des Ukrainekriegs innerhalb der EU noch im Herbst 2022 wahrscheinlich. In der Retrospektive des Sommers 2023 konnten die sich anbahnenden Katastrophenszenarien nach der Abkopplung von russischen Rohstoffen jedoch abgewendet werden – insbesondere auch durch effektive Governance auf europäischer Ebene.

Während der EU-Beitrittskandidat Ukraine² im zweiten Kriegsjahr weiter um die Befreiung seines Territoriums kämpft, scheinen die politischen Dynamiken innerhalb der institutionellen Architektur der EU in eine konsolidierte Krisenzeit überzugehen. Durch das Ausbleiben neuer, externer Schockwellen sind die generellen Rahmenbedingungen und Prioritäten des EU-Krisenmanagements über einen Zeitraum von 12 Monaten weitestgehend stabil geblieben – zum ersten Mal in diesem Jahrzehnt.

* Carsten Gerards, Persönlicher Referent der Rektorin und Hauptkoordinator, College of Europe, Brügge; Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Direktor, Centrum für Türkei- und EU-Studien, Universität zu Köln (CETEUS); Jean-Monnet-Professor ad personam; Ehrenvorsitzender, Vorstand am Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Im Mai 2023 erklärte die Weltgesundheitsorganisation das Ende der Covid-19-Pandemie als weltweiter Gesundheitsnotstand.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

Vor diesem Hintergrund werden die evolutionäre Normalität bzw. eine dynamische Stabilisierung des EU-Tagesgeschäfts – im Sinne einer Fortschreibung (krisen-)erprobter Praktiken unter konstanten Vorzeichen³ – sowie nennenswerte intra- und interinstitutionelle Dynamiken und Neuentwicklungen zunächst im Mittelpunkt des Beitrags stehen. Mit Blick auf die Europawahl 2024 sowie die Debatten zur Erweiterung und Vertiefung der Union werden im zweiten Teil relevante Positionen zur Zukunft der institutionellen Architektur der EU genauer analysiert.

Theoretische Perspektiven als Entwicklungsmodelle der institutionellen Architektur

Zur besseren Einordnung der im nächsten Abschnitt formulierten Kernthesen dieses Beitrags ist zunächst der Verweis auf einige zentrale politikwissenschaftliche Konzepte hilfreich. Die erprobte Unterscheidung zwischen Polity (das makro-institutionelle und primärrechtliche Gefüge der institutionellen Architektur), Politics (die politischen Prozesse auf Akteursebene) und Policy (die inhaltlich/substanzielle Dimension politischer Agenden und Ergebnisse)⁴ wird die Basis für die Strukturierung unserer Kernthesen bilden.

Weiterhin werden – wie in den Beiträgen der vorherigen Jahre – drei verschiedene theoretische Perspektiven genutzt.⁵ Diese verschiedenen konzeptuellen Zugänge der EU können auch als abstrahierte Entwicklungsmodelle der institutionellen Architektur verstanden werden. Erstens kann die EU als ein intergouvernementales Konstrukt, ähnlich einer internationalen Organisation, projiziert werden. In diesem Modell steht der Europäische Rat (das heißt das Gremium der Staats- und Regierungschef:innen) als Prinzipal an der Spitze des Systems, um die zentralen Richtungsentscheidungen zu treffen und der Europäischen Kommission, in der Agentenrolle als Gesetzesinitiator und Implementierungsinstanz, die maßgeblichen Politiklinien vorzugeben.⁶ Aus dieser Perspektive fungiert der Rat der Europäischen Union (Rat) lediglich als nachgeordnetes und das Europäische Parlament (EP) als bestenfalls drittrangiges Forum.⁷ 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.⁸ Diese beiden Perspektiven an den Extremen der akademischen Debatte können 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

3 Vergleichs „unter neuen Vorzeichen“ im Beitrag des Vorjahres, Carsten Gerards/Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 69–78.

4 Karl Rohe: Politik – Begriffe und Wirklichkeiten. Stuttgart 1994, S. 61–66.

5 Wulf Reiners/Wolfgang Wessels: Nach Lissabon: Auf der Suche nach einem neuen Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, S. 47–53, hier S. 51 ff.

6 Mark A. Pollack: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: International Organisation 51(1)/1997, S. 99–134.

7 Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies 31(4)/1993, S. 473–524.

8 R. Daniel Keleman: The Structure and Dynamics of EU Federalism, in: Comparative Political Studies 36(1-2)/2003, S. 184–208, hier S. 193–194.

Begriff „Fusion“ zusammengefasst sind und politisch mit Begriffen wie „Unionsmethode“ aufgegriffen werden.⁹

Kernthesen zur institutionellen Architektur der EU im Jahre 2022/23

Vor diesem konzeptuellen Hintergrund lassen sich folgende Kernthesen bezüglich der institutionellen Architektur der EU im Jahre 2022/23 formulieren:

- Das EU-System wird – gerade vor dem Hintergrund des relativ erfolgreichen Krisenmanagements der letzten Jahre – als zunehmend notwendige Ebene für Lösungen (nationaler) Problemlagen gesehen und daher intensiver genutzt.¹⁰ Diese erhöhte Attraktivität wird auch durch neue EU-Erweiterungsdynamik bezeugt: Die Länder des westlichen Balkans und seit 2022 auch die Ukraine und die Republik Moldau drängen auf eine rasche Aufnahme unter neuen geopolitischen Vorzeichen. Neue Erwartungshaltungen innerhalb und außerhalb der EU erhöhen gleichzeitig jedoch auch die Fallhöhe für die Legitimation der EU-Polity bei unzureichender Policy-Problemlösung durch Politics-Blockaden im System.
- Gerade vor dem Hintergrund wachsender Relevanz des Systems (durch effektive Problemlösungsmechanismen) bleiben Auseinandersetzungen auf der Polity-Ebene zwischen den EU-Organen nicht aus. Dies ist angelegt in der teils unscharfen Gewaltenteilung des EU-Systems, welche gleichzeitig zu einer Intensivierung von „checks and balances“ und integrationsfördernden Dynamiken beiträgt. Mit de-facto-Kompetenzerweiterungen durch neue Erwartungshaltungen potenziert sich die traditionelle Kontroverse um eine eher stärker supranationale oder eher intergouvernementale Weiterentwicklung der EU-Architektur. Im Sinne der Fusions- these neigen die neueren, krisen(aus)gelösten Entwicklungen – trotz des intergouvernementalen Impetus durch den Europäischen Rat – im Endeffekt zu einer Stärkung supranationaler Organe und Prozesse. Bei der Blockade von zukünftigen Reformen der EU-Verträge könnte es hier zu wachsenden Divergenzen zwischen geschriebener und gelebter Verfassung kommen – „the form *might not* follow the function“.
- Mit Blick auf die Politics-Ebene sind – neben produktivem und pragmatischem Dissens – auch erhebliche Kontroversen innerhalb und zwischen den Institutionen um zentrale Fragen der Klima- und Energiepolitik, der Migrations- und Asylpolitik sowie Fragen der Rechstaatlichkeit zu beobachten. Auch wenn bei zentralen Entscheidungen der Krisenbewältigung ein hoher Grad an Solidarität und Geschlossenheit erreicht wurde, so geht von diesen Erfolgsgeschichten keine Automatik aus, unterschiedliche Interessen entlang tiefer politischer Gräben auch in Zukunft einfach zu überwinden. Dies gilt insbesondere für die intergouvernementalen Organe mit konstanten Spannungen vis-à-vis der polnischen und der ungarischen Regierung sowie eines mehr und mehr dysfunktionalen deutsch-französischen Tandems.
- Vor diesem Hintergrund – und im Sinne der beschriebenen evolutionären Normalität des EU-Systems – wird das Policy-making der EU-Ebene in verschiedenen Dimensionen weiter politisiert – ohne jedoch die eingeübte Konsenskultur und (technokratische) Kompromissfindung in weniger kontroversen Politikfeldern zu blockieren. Ob die vorhergesagte Stärkung rechter Parteien im EP nach der

9 Wolfgang Wessels: An Even Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, in: Journal of Common Market Studies, 35(2)/1997, S. 268–299.

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die öffentliche Meinung“ in diesem Jahrbuch.

Europawahl 2024 den Weg zu einer solchen gesamtsystemischen Tribalisierung ebnen könnte, bleibt abzusehen.

In verschiedenen Formen finden sich diese Kernthesen in der folgenden Nahtsicht auf die einzelnen Institutionen der EU wieder.

Business (almost) as usual: Das intra- und interinstitutionelle Tagesgeschäft

Die intra- und interinstitutionellen Prozesse der EU im Jahre 2022/23 folgten insgesamt dem normalen Fluss der post-Lissabon Praktiken und wurden – neben der grundsätzlichen Kontinuität – von fünf Hauptfaktoren beeinflusst:

1. Finanzielle und administrative Nachwirkungen der Covid-19-Pandemie sowie der Krieg in der Ukraine und dessen Folgen, inklusive der Sanktionen und der Bewältigung der wirtschaftlichen sowie energiepolitischen Auswirkungen.
2. Ein insgesamt gemeinschaftliches Auftreten der EU-Organen als Hauptansatz des kontinuierlichen Krisenmanagements (kooperative Dynamik der Unionsmethode).
3. Der Rhythmus des legislativen Kalenders, wobei die EU in die zweite Hälfte ihres Legislativzyklus 2019–2024 übergeht.
4. Zunehmende Kontroversen in den Bereichen der (grünen) Klima-, Energie- und Industriepolitik sowie der Migrations- und Asylpolitik (als Reaktion auf die steigenden Flüchtlingszahlen).
5. Ein insgesamt konkurrenzbehaftetes Auftreten zwischen den (legislativen) EU-Organen mit Blick auf die Europawahl 2024 und die Zukunft der institutionellen Architektur im Generellen (supranationale Weiterentwicklung versus intergouvernementale Prärogative).

Europäisches Parlament¹¹

Die Arbeit des EP im vergangenen Jahr war in erster Linie vom legislativen Druck durch den Ukraine-Krieg beeinflusst, wobei insbesondere Befürworter:innen einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion die Kompetenz des EP in Verteidigung und Militär (z. B. über Budgetfragen) gerade vis-à-vis des Europäischen Rates als Krisenmanager und Leitliniengeber zu unterstreichen versuchten (vgl. Konkurrenz- und Kooperationsmodell). Über die Reaktion auf die russische Aggression und der einhergehenden ökonomischen/energiepolitischen und geopolitischen Konsequenzen hinaus trieb das EP selbst gesetzgeberische Initiativen in Handels-, Industrie- und Rüstungspolitik voran und erzielte parteiübergreifende Kompromisse – im Sinne einer proaktiven Gestaltung der EU-Gesetzgebung gegenüber der Europäischen Kommission und des Rates. Andererseits zeigten sich zwischen den Fraktionen des EP (hauptsächlich entlang einer Rechts-Links-Spaltung) vermehrt ideologische Konflikte, insbesondere um das Gesetzespaket des Green Deal.¹² Die zunehmende Polarisierung der Gesellschaft in Fragen der konkreten Umsetzung ambitionierter Umwelt- und Klimapolitik spiegelte sich in der Arbeit der Parlamentarier:innen wider. Ein Korruptionsskandal, bekannt als „Qatargate“, in dem in erster Linie aktuelle sowie ehemalige Abgeordnete und Mitarbeiter:innen der S&D-Gruppe (Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten) verwickelt waren, beeinflusste gerade um die Jahreswende

¹¹ Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

¹² Vgl. hierzu auch den Beitrag „Umwelt- und Klimapolitik“ in diesem Jahrbuch.

2022/23 die parteipolitischen Dynamiken im EP. Eine weitreichende Verschärfung der Transparenzregeln blieb jedoch aus.¹³

Über konkrete Skandale hinaus verstärkt langfristig jedoch gerade die Policy-Polarisierung im EP um Fragen der Umwelt- und Migrationspolitik die mediale Präsenz der Institution; gleichzeitig führt diese jedoch zu einer Schwächung im interinstitutionellen Dialog mit Rat und Kommission. Die wachsenden Auseinandersetzungen im Jahre 2022/23 könnten ein Vorzeichen für die Europawahl 2024 sein, bei denen insbesondere die (mitte-)rechts Fraktionen der Europäischen Volkspartei (EVP) sowie der Europäischen Konservativen und Reformen (EKR) wachsen könnten.

Europäischer Rat¹⁴

Nach vorrangigem Fokus auf die Sanktionen gegen Russland sowie dem EU-Kandidatenstatus für die Ukraine, Moldau und – perspektivisch – Georgien, setzte sich von Mitte 2022 bis Juli 2023 auch im Europäischen Rat wieder eine evolutionäre Normalität durch, wobei die nationalen Spitzenpolitiker:innen – in den eingeübten Mustern der Club der Chefs-Dynamik – Leitlinien der europäischen Politik vorgaben und Blockaden im Brüsseler Gesetzgebungsbetrieb durch Kompromissfindung auflösten. So zeigten sich innerhalb des Schlüsselorgans der EU wiederkehrende Verhaltensmuster, wobei die Staats- und Regierungschef:innen trotz Partikularinteressen – und im Sinne eines Problemlösungsinstinkts – oft Übereinstimmungen in wichtigen Fragen finden, etwa im Umgang mit China, den USA und dem Ukraine-Krieg. Einige tiefergehende und fortwährende Konflikte zu europäischen Werte- und Grundsatzfragen – insbesondere mit den Regierungen Polens und Ungarns – konnten jedoch auch 2022/23 nicht nachhaltig aufgelöst werden. Wie im Vorjahr fehlte im Europäischen Rat eine starke deutsch-französische Führungsrolle, da die Ziele von Bundeskanzler Olaf Scholz und Präsident Emmanuel Macron oft auseinandergingen (z. B. in Fragen der Energie-/Nuklearpolitik) und auch die Kooperation auf den Arbeitsebenen von fehlender Koordination geprägt war.¹⁵

Rat der Europäischen Union¹⁶

Im Rat lag der Schwerpunkt auf dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten, der sich mit den Sanktionen gegen Russland und dem Ukraine-Krieg beschäftigte, sowie auf dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten, welcher Fragen der Erweiterungspolitik behandelte. Um die Energiekrise, gekennzeichnet durch steigende Energiepreise und mögliche Engpässe in Mitgliedstaaten, vorzubeugen beziehungsweise zu mildern, hat – nach den richtungsgebenden Impulsen des Europäischen Rates – das legislative Dreieck aus Europäischer Kommission, Rat und Parlament das Krisenmanagement effektiv übernommen. Dies umfasst Notfallmaßnahmen zur Energieeinsparung, Diversifizierung von Energieimporten, gemeinschaftliche Gasimporte sowie weitere Unterstützungsinitiativen für Mitgliedstaaten, die im RepowerEU-Paket zusammengefasst sind.

Im Zeitraum 2022–2023 hat die Legislativaktivität des Rats und des EP deutlich zugenommen. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der Aufarbeitung des Rückstaus der Coronajahre und der großen Gesetzespakete der Kommission Ursula von der Leyens, wie dem

¹³ Pia Engelbrecht-Bogdanov: Qatargate six months on: lots of talk, little action, Transparency International EU, 6.6.2023.

¹⁴ Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.

¹⁵ Lisa Louis: Deutsch-französische Beziehungskrise, in: DW, 26.10.2022.

¹⁶ Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

Green Deal und dem Digital Markets Act, welche in der zweiten Hälfte des Legislativzyklus zur Reife kamen.

Mit Blick auf die Europawahl 2024 gewann die Dynamik zwischen dem Rat und dem EP an Bedeutung – mit deutlich größeren Spannungen entlang der supranationalen beziehungsweise intergouvernementalen (Entwicklungs-)Modelle des EU-Systems. Im Jahre 2022 setzte sich das EP über formale und informelle Kanäle vehement für die weitere Europäisierung der Parlamentswahlen ein, beispielsweise mit der Etablierung transnationaler Listen und der Stärkung des Spitzenkandidatenverfahrens. Der Rat hat sich diesen (weitgehenden) Vorschlägen gegenüber jedoch ablehnend positioniert und sich als intergouvernementaler Gatekeeper solcher Reformen mit seinem Veto durchgesetzt.

Nach einem Rückgang im Vorjahr ist 2022 der Prozentsatz der in erster Lesung zwischen dem Rat und dem Parlament beschlossenen Gesetzgebungsakte wieder auf über 95 Prozent gestiegen. Das informelle Trilogverfahren zwischen den gesetzgebenden Institutionen bleibt die Standardpraxis – den im Lissabon-Vertrag vorgesehenen Prozessablauf de facto umgehend.

Die Ost-West-Spaltung, die bei Mehrheitsentscheidungen im Rat sichtbar wird, hat bedeutende Implikationen für die Frage der EU-Vertragsreform, insbesondere in Bezug auf die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen.

Europäische Kommission¹⁷

Unter der Führung von Präsidentin Ursula von der Leyen etablierte sich die Kommission im Zeitraum 2022–23 als zentraler institutioneller Akteur beim Umgang mit den Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine (insbesondere bei der Implementierung von Sanktionspaketen, der Reaktion auf stark gestiegene Rohstoff-/Energiepreise sowie den generellen wirtschaftlichen Herausforderungen der multiplen Krisen). Zudem standen Europas strategische Rolle in der Welt und die Übersetzung geopolitischer sowie geoökonomischer Neubewertungen in konkrete Vorhaben im Fokus der Arbeit der Kommission. Die intensivierten Bemühungen, Rechtsstaatsverletzungen in Polen und Ungarn finanziell zu ahnden, sowie das Vorantreiben der zentralen Gesetzespakete der aktuellen Kommission (insbesondere der Green Deal und der Digital Markets Act) schreiben sich in die Agenda der Vorjahre ein. Dysfunktionale Kontinuität bestand in dem stark belasteten Verhältnis zwischen Kommissionspräsidentin von der Leyen und Charles Michel, Präsident des Europäischen Rates: Der persönliche Konkurrenzkampf der beiden Spitzenpolitiker:innen und ihrer jeweiligen Teams führte zu konkreten Problemen in der internen Koordinierung und Außendarstellung der Union.¹⁸

Intra-institutionell bleiben die Abgänge von Kommissar:innen in der zweiten Hälfte der Amtszeit von der Leyens bemerkenswert. Frans Timmermans' Rücktritt von der Position des Ersten Vizepräsidenten der Kommission, um in die niederländische Politik zurückzukehren, wurde als politischer Rückschlag für das Portfolio des Green Deals gewertet. Auch Mariya Gabriels Rückkehr in ihr Heimatland Bulgarien (als Außenministerin und zukünftige Premierministerin) sowie die Ambitionen Margarete Vestager's, Präsidentin der Europäischen Investitionsbank zu werden, bleiben in diesem Zusammenhang zu nennen. Es bleibt fraglich, ob diese individuellen Karriereentscheidungen im Zusammenhang mit einer

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

¹⁸ Suzanne Lynch: Europe's odd couple: The dysfunctional relationship at the heart of the EU, in: Politico, 10.11.2022.

– von Expert:innen attestierten – Schwächung des Kollegiums der Kommissar:innen unter der zentralisierenden Kommissionspräsidentenschaft von der Leyens steht.¹⁹

*Der Gerichtshof und das Gericht der Europäischen Union*²⁰

Im Jahre 2022 – das Jahr seines 70-jährigen Bestehens – fällte der Gerichtshof der Europäischen Union unter anderem zentrale Entscheidungen im Rahmen des Diesellabgasskandals, des Luft- und Eisenbahnverkehrs, der Pflicht zum Unterricht in der nationalen Amtssprache, der Übertragbarkeit des Anspruchs auf bezahlten Urlaub, der Indexierung von Kindergeld/Familienleistungen und des Datenschutzes. Bezüglich des nachgeordneten Gerichts der Europäischen Union ist bemerkenswert, dass dieses erst im Jahre 2022 mit 54 Richter:innen voll besetzt wurde. Die evolutionäre Normalität der Judikative der EU lässt sich an veränderten Verfahrensordnungen nachzeichnen (z. B. Ausweitung von Videokonferenzmöglichkeiten basierend auf der Erfahrung der Covid-19-Pandemiejahre), welche das business as usual und die durchschnittliche Dauer der Abhandlung der Fälle jedoch nicht maßgeblich beeinflusst haben.

*Europäische Zentralbank*²¹

Im Jahre 2023 feierte die Europäische Zentralbank (EZB) ihr 25-jähriges Bestehen – in Zeiten von historisch hohen Inflationsraten und schwachem Wirtschaftswachstum. In dieser makroökonomischen Situation hatte die EZB ihre Geldpolitik bereits 2022 neu ausgerichtet, um die Stabilität des Euro zu erreichen. Durch den russischen Angriff auf die Ukraine stiegen Energie- und Nahrungsmittelpreise, was den Großteil der Preissteigerungen verursachte. So leitete die EZB 2022 eine Zinswende ein, erhöhte die Leitzinsen und reduzierte Anleihekäufe, um das Inflationsziel von zwei Prozent für den Euro-Währungsraum mittelfristig wieder zu erreichen. Diese Entwicklungen stehen im starken Kontrast zu den fast deflationären Tendenzen und der Null-Zinspolitik in den Jahren vor und während der Covid-19-Pandemie. Als politisch-unabhängige Institutionen innerhalb des EU-Systems steht die EZB aktuell und in der näheren Zukunft vor komplexen geldpolitischen Herausforderungen. Zum Beispiel begegneten der von Präsidentin Christine Lagarde 2021 initiierten grünen Geldpolitik der EZB mit der Zinswende größere Schwierigkeiten: Erhöhungen des Zinssatzes erhöhten die Kosten für notwendige Investitionen in erneuerbare Energien. Angesichts des anhaltenden Inflationsdrucks und der unsicheren Wirtschaftslage muss die EZB eine Balance zwischen dem Bedarf an Zinserhöhungen zur Inflationsregulierung und den potenziellen negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum sowie anderen formell nachgeordneten – aber wichtigen – Zielen finden.

Weitere Institutionen

Auch die Institutionen, welche weniger im Rampenlicht des EU-Tagesgeschäftes stehen, zeichneten sich durch Kontinuität in Kombination mit den oben fünf genannten Faktoren aus:

- Im Jahre 2022 untersuchte der Europäische Rechnungshof²² erstmals den 2021–2027 Mehrjährigen Finanzrahmen der EU. Dieser beinhaltet insbesondere

19 Christian Kerl: Von der Leyen bald allein zuhause? Warum ihr Team zerbröselt, in: Berliner Morgenpost, 17.8.2023.

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

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

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

auch die Kredite, die von der Europäischen Kommission infolge der Covid-19-Pandemie beschafft wurden.

- Der Ausschuss der Regionen²³ befasste sich in seinen Sitzungen 2022/23 ausführlich mit den regionalen Auswirkungen des Ukraine-Krieges und betonte die Notwendigkeit einer aktiven Beteiligung der Regionen an der Gestaltung und Umsetzung von Initiativen zur Zukunft der institutionellen Architektur der EU.
- Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss²⁴ (EWSA) wies im Jahre 2022 eine leicht rückläufige Aktivität bezüglich der Verabschiedung von Stellungnahmen und fünf Entschließungen (minus 13 Prozent gegenüber dem Vorjahr) vor. Trotz seiner verpflichtend beratenden Beteiligung am Legislativprozess kämpft der EWSA – wie der Ausschuss der Regionen – mit einem Mangel an medialer Aufmerksamkeit. Diese bleibt eine Kernherausforderung auch für die 2023 neu angeordnete Führungsspitze der Institution.
- Die derzeit 49 Europäischen Agenturen²⁵ in 23 Mitgliedstaaten werden um eine EU-Drogenagentur (mit Sitz in Lissabon) erweitert. Die Etablierung einer Zoll-Agentur, einer Agentur zur Bekämpfung der Geldwäsche sowie der Terrorfinanzierung werden derzeit diskutiert.
- Die Europäische Investitionsbank (EIB)²⁶ hat durch ihre aktive Rolle in der Implementierung von EU-Krisenpaketen signifikant an Relevanz und Aufmerksamkeit gewonnen. Dies galt insbesondere für ihre Rolle in der Abmilderung der ökonomischen Konsequenzen der Covid-19-Pandemie innerhalb der EU sowie – seit 2022 – im Rahmen von Investitionsprojekten in und Krediten an die Ukraine. Auch Bereiche wie Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Digitalisierung gewinnen an Priorität – sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Das Rennen um die Nachfolge von Werner Hoyer als Präsident:in der EIB hat im Jahre 2023 eine ungekannte politische und mediale Aufmerksamkeit erfahren.²⁷

Vor dem Hintergrund dieser Bestandsaufnahmen – und den beschriebenen Dynamiken für das Vorjahr – muss für eine umfängliche Betrachtung der institutionellen Architektur der Blick im Jahre 2023 in die Zukunft mit einbegriffen werden – besonders in Hinsicht der Europawahl 2024 und der mittelfristigen Erweiterung der EU.

Ausblick auf die Europawahl 2024

Mit der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahre 2024 und den dann zu treffenden Beschlüssen steht die institutionelle Architektur vor einem weiteren und erneuten Stresstest: Die Verfahren des Lissabonner Vertrags erfordern einen breitaufgestellten Konsens zur Wahl der Spitzenpositionen. Die Ergebnisse und Folgen könnten einen Wendepunkt für das intra- und interinstitutionelle Gefüge markieren. Setzt sich der rechtspopulistische und in geringerem Maße der linkspopulistische Trend, der in den Mitgliedstaaten zu beobachten ist und sich mit der EP-Wahl als einer zweitrangigen Protestwahl²⁸ verschärfen könnte, fort, so könnten sich die Mehrheitsverhältnisse im EP erheblich verschieben. Dies würde

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

24 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss“ in diesem Jahrbuch.

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

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

27 Carsten Volkery: Calviño gegen Vestager – zwei Macherinnen kämpfen um den Topjob bei Europäischer Investitionsbank, in: Handelsblatt, 13.8.2023.

28 Karl-Heinz Reif/Hermann Schmitt: Nine Second-Order National Elections - A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: European Journal of Political Research 8(1)/1980, S. 3–44.

sich aller Wahrscheinlichkeit nach auf die Wahl der/des Kommissionspräsident:in und der Kommission insgesamt sowie auf die Gesetzgebungsverfahren der neuen Legislaturperiode auswirken.

Für das institutionelle Gleichgewicht zeichnet sich mit und nach der Europawahl erneut ein Machtkampf zwischen dem EP und dem Europäischen Rat ab. Die Europäischen Parteien²⁹ setzen weiterhin auf das Verfahren des Spitzenkandidaten, nach dem der/die vorweg benannte und sich in den öffentlichen Debatten zur Wahl stellende Kandidat:in der Partei mit den relativ höchsten Stimmenanteilen automatisch vom Europäischen Rat ohne dessen eigene Willensbildung dem EP zur Wahl vorgeschlagen wird. Untersuchungen zur jeweiligen Praxis in der Anwendung der Wahl der/des Kommissionspräsident:in 2014 und 2019 weisen auf erhebliche Probleme hin, nicht zuletzt auch in Bezug auf einen erhofften Legitimitätsgewinn.³⁰ Das Aufgreifen derartiger Pläne ist von den Mitgliedstaaten im Juni 2023 erneut abgelehnt worden, wie auch die Vorschläge für transnationale Listen für EP-Wahlen.

Auch wenn das Spitzenkandidatenmodell nicht unmittelbar zum Tragen kommen wird, müssen die Regierungschef:innen im Europäischen Rat mit den notwendigen Mehrheiten – die Hälfte der Abgeordneten des Parlamentes – einen Konsens finden.³¹

Zukunft der erweiterten EU – Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen

Einen langen Schatten zur Diskussion um die Weiterentwicklung der institutionellen Architektur werfen die Vorhaben zur Aufnahme weitere Mitglieder aus Osteuropa (Ukraine und Moldau) und dem westlichen Balkan auf. Erneut stellt sich für die Union das immer wieder beobachtbare Spannungsverhältnis von Vertiefung und Erweiterung. Um die Union – im Sinne des vierten Kopenhagener Kriteriums – fit für die Erweiterung zu machen, schlagen Bundeskanzler Scholz³² und eine Gruppe weiterer Mitgliedstaaten³³ vor, Entscheidungen auch bei Verfahren der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mit qualifizierter Mehrheit zu treffen. Andere Mitgliedstaaten wie Polen³⁴, insbesondere auch kleinere Mitgliedstaaten³⁵, lehnen eine derartige Abgabe von Vetorechten grundsätzlich und vehement ab. Noch wenig politisch akzeptabel sind Vorschläge, den Beitrittskandidaten einen Status als assoziiertes Mitglied mit vollem Zugang zum Binnenmarkt aber ohne Vertretung in den Institutionen zu geben.

Vor dem Hintergrund der Diskussionen um die Erweiterung und Vertiefung der EU wird eingübtes Problemmanagement in konsolidierten Krisenzeiten nicht ausreichen. Für die Beantwortung konkreter Fragen zur zukünftigen Polity einer vergrößerten Gemeinschaft wird starke politische Führung benötigt – insbesondere durch die konstitutionellen Architekten im Europäischer Rat. Es bleibt abzuwarten, ob der notwendige Konsensus für

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

30 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte“ in diesem Jahrbuch.

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

32 Olaf Scholz: Rede, Europa ist unsere Zukunft – und diese Zukunft liegt in unseren Händen, Karls-Universität Prag, 29.8.2022; Olaf Scholz: Rede im Rahmen der Diskussionsreihe "This is Europe" im Europäischen Parlament, 9.5.2023.

33 Die „Freundesgruppe für Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Gemeinsamen EU Außen- und Sicherheitspolitik“ besteht aktuell aus: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Slowenien, Spanien; Auswärtiges Amt: Pressemitteilung, Gemeinsame Mitteilung der Außenministerien zum Start der Freundesgruppe für Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, 4.5.2023.

34 Mateusz Morawiecki: Rede, Europe at a historic turning point, Universität Heidelberg, 20.3.2023.

35 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Malta“ in diesem Jahrbuch.

solche Entscheidungen wie in der Vergangenheit zu primärrechtlichen Kompromissen führt, welche die Komplexität der institutionellen Architektur der EU weiter erhöht.

Weiterführende Literatur

Olivier Costa et al.: Unterwegs auf hoher See: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern, Bericht der deutsch-französischen Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU, Berlin/Paris, 18.10.2023.

Frank Schimmelfennig/Funda Tekin: Die differenzierte Integration und die Zukunft der Europäischen Union: Konsolidierung, Krisen und Erweiterung, in: *integration* 46(2)/2023, S. 94–114.

Wolfgang Wessels: Das Politische System der Europäischen Union, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg, 2022.

Europäisches Parlament

Andreas Maurer*

Schlüsselwörter: Politisierung, Entscheidungsdynamiken, Lieferkettenrichtlinie, Renaturierungsverordnung

Krisengeleitet und zerstritten – Das Parlament im Jahr vor der Wahl

Die Arbeit des Europäischen Parlaments (EP) im zurückliegenden Jahr war von zwei teilweise gegenläufigen Faktoren gekennzeichnet: Zum einen der erhebliche Druck, dem sich die Abgeordneten hinsichtlich der Reaktion der EU auf den Russland-Ukraine-Krieg ausgesetzt sahen: Gerade Anhänger:innen einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion waren gefordert, die Fähigkeit des Parlaments zur Unterstützung der verteidigungs- und militärpolitischen Säule der EU unter Beweis zu stellen. Neben zahlreichen Entschlüssen zu Einzelaspekten der russischen Aggression und des ukrainischen Beitrittsantrags nahm das EP seine gesetzgeberische Verantwortung im Bereich der Handelspolitik, der Industriepolitik sowie der Rüstungspolitik wahr. In teilweise intra-institutionell hochkomplexen Dossiers konnten relativ schnell fraktionsübergreifende Kompromisse ausgehandelt werden, deren Erfolg sich u. a. auch an den hohen Zustimmungsraten bei den jeweiligen Plenarabstimmungen zeigte.

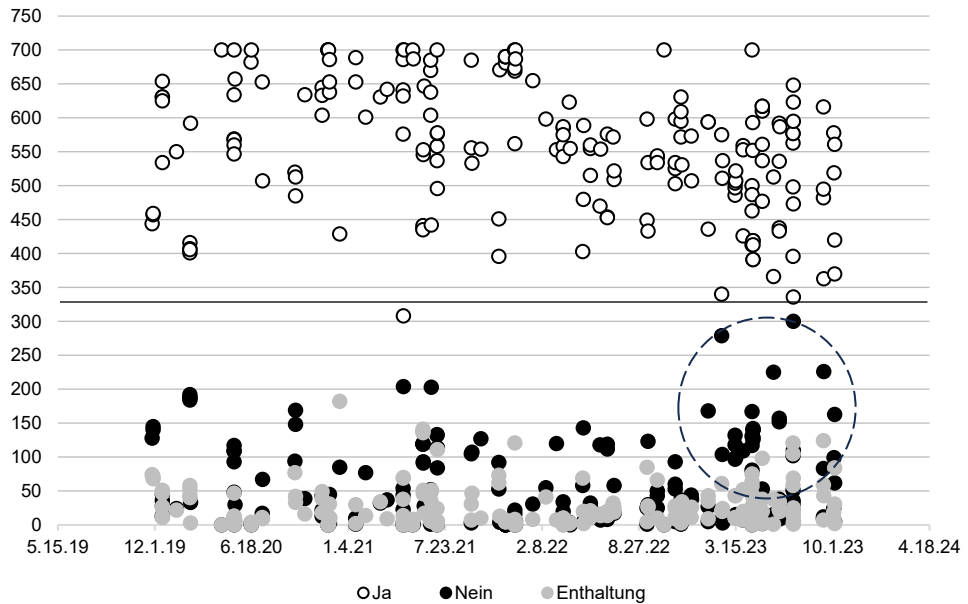
Auf der anderen Seite häuften sich aber die Auseinandersetzungen zwischen den beiden großen parteipolitischen Lagern des EP: Waren bereits in den Jahren zuvor Brüche in der „großen Koalition“ aus Europäischer Volkspartei (EVP), Europäischen Konservativen und Reformern (EKR), Progressiver Allianz der Sozialdemokraten (S&D), Renew Europe und Grünen/Europäische Freie Allianz (EFA) bei einfachen, nicht-legislativen Entschlüssen des Parlaments erkennbar, strahlten die ideologisch aufgeladenen Konfliktlagen vor allem in Fragen der Nachhaltigkeits-, Umwelt- und Klimapolitik nun auch auf den Bereich der Gesetzgebung aus. Zwar sind bis Oktober 2023 noch keine Gesetzgebungsdossiers im Parlament gescheitert; allerdings deuten die zunehmend hohen Anteile der Nein-Stimmen und Enthaltungen in einzelnen, politisch schwergewichtigen Dossiers darauf hin, dass selbst die unter den politischen Lagern ausgehandelten Änderungsanträge aus den Ausschüssen nur noch schwachen Rückhalt im Plenum genießen (Abbildung 1). Dabei werden die parteipolitischen Grabenkämpfe überlagert durch einen Bestechungsskandal, bei dem die belgischen Strafverfolgungsbehörden seit Anfang 2023 dem Verdacht nachgehen, dass mehrere Parlamentsabgeordnete der S&D-Fraktion in Korruptions- und Geldwäschdelikten verwickelt sind, die von den Regierungen Katars, Marokkos und Mauretaniens ausgingen.

Während die EVP diesen Skandal einerseits im Hinblick auf den bevorstehenden Europawahlkampf zur Diskreditierung der S&D auszunutzen versuchte, machte sie sich andererseits für eine Abschwächung der neuen Transparenz- und Lobbyregeln des Parlaments stark, die als Reaktion auf das „Katargate“ im Rahmen der Geschäftsordnungsrevision ab-

* Universitätsprofessor und Jean-Monnet-Chair, Universität Innsbruck; Senior Scholar, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin/Brüssel.

gestimmt wurden. Dementsprechend müssen die Abgeordneten nun alle Treffen mit Lobbyisten angeben, dürfen sich nur mit denjenigen treffen, die im Transparenzregister aufgeführt sind, müssen ihr Vermögen zu Beginn und am Ende jeder Wahlperiode auflisten, Interessenkonflikte vermeiden (auch solche, die durch familiäre Verbindungen entstehen) und vollständige Transparenz über alle Nebentätigkeiten herstellen, wenn ihr jährliches Nebeneinkommen 5.000 Euro übersteigt. Problematisch bleibt jedoch die Tatsache, dass die Durchsetzung der Transparenz- und Integritätsvorschriften beim Parlament selbst verbleibt und nicht an ein externes Aufsichtsgremium delegiert wird. Derartig inzestuöse Aufsichtsregeln öffnen jedenfalls die Tür zu „gütlichen Absprachen“, die Straftäter leicht vom Haken lassen.

Abbildung 1: Legislative Plenarabstimmungen 2019–2023 (nach Datum der Abstimmung)



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Daten des Legislative Observatory (OEIL).

Verantwortungspolitik im Kontext des Krieges

Zum Krieg in der Ukraine hat sich das EP bislang mit deutlichen Mehrheiten geäußert. Insgesamt konzentrierten sich im vergangenen Jahr 27 Rechtssetzungsdossiers, Eigeninitiativberichte und -resolutionen auf die Unterstützung der Ukraine in ihrer Verteidigung gegenüber der russischen Invasion. Mit Ausnahme einer Eigeninitiativresolution zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit inner- und außerhalb der EU¹ stimmte das EP weitestgehend geschlossen – mit Zustimmungsraten von über 70 Prozent der abgegebenen Stimmen – ab. Exemplarisch können hier die beiden Verfahren zur Perspektive einer ukrainischen EU-Mitgliedschaft vom 23. Juni 2022 (2022/2716(RSP)) und vom 23. November

¹ Europäisches Parlament: Entschließung vom 24. März 2022 zu dem Erfordernis eines vordringlichen Aktionsplans der EU zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit inner- und außerhalb der EU in Anbetracht des russischen Einmarschs in die Ukraine (2022/2593(RSP)).

2022 (2022/2064(INI)) herangezogen werden. Hierbei forderten 529 Abgeordnete gegen 45 Nein-Stimmen bei 14 Enthaltungen bzw. 502 Ja- gegen 75 Nein-Stimmen bei 61 Enthaltungen die Neugestaltung des Beitrittsprozesses, um die politischen und sozioökonomischen Ziele klarer zu definieren, um die Vorhersehbarkeit und Verhandlungsdynamik zu erhöhen. Die Abgeordneten unterstrichen dabei deutlich, dass es kein Schnellverfahren für die EU-Mitgliedschaft geben dürfe. Stattdessen müssten die Erweiterungsverhandlungen streng gemäß den Vertragsregeln des Art. 49 EUV auf der Grundlage der Einhaltung der einschlägigen Verfahren und unter der Bedingung erfolgen, dass die festgelegten Kriterien, insbesondere die sog. Kopenhagener Kriterien für die EU-Mitgliedschaft, erfüllt werden. Vor diesem Hintergrund begrüßte das EP die förmliche Empfehlung der Kommission, der Ukraine und der Republik Moldau den Status eines EU-Kandidaten zu verleihen und Georgien eine europäische Perspektive zu geben.

Als klares Signal gegenüber den beitrittswilligen Ländern sollte aus Sicht des EP dabei die rasche Ernennung von EU-Chefunterhändler:innen verstanden werden, die auch den Abgeordneten gegenüber rechenschaftspflichtig wären. Darüber hinaus regte das EP die Festlegung klarer Fristen für den Abschluss der Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten bis spätestens zum Ende des laufenden Jahrzehnts an. Hinsichtlich der Beitrittsbedingungen machte das EP deutlich, dass der demokratische Wandel und die Rechtsstaatlichkeit eine zentrale Rolle im EU-Beitrittsprozess spielen müssten, die Umsetzung der EU-Sanktionsregelung für Menschenrechtsverletzungen (sog. Europäische Magnitsky-Verordnung des Rates²) und die Ausweitung auf Sanktionen für Korruptionsdelikte auch die Beitrittsländer einschließen sollten. Darüber hinaus sollte regelmäßig überprüft werden, inwiefern die Kandidatenländer sich aktiv für die Förderung einer Kultur des politischen Pluralismus sowie eines konstruktiven politischen Dialogs und der parlamentarischen Funktionen in Bezug auf Gesetzgebung, Kontrolle und Aufsicht einsetzen.

Der Krieg in der Ukraine hat weitreichende, in ihrer konstitutionellen Finalität noch nicht abschätzbare Konsequenzen für die Ausgestaltung der Europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Auf den ersten Blick sind diese Politikfelder durch ihren intergouvernementalen Steuerungscharakter gekennzeichnet. Tatsächlich zeigen aber in Folge der russischen Aggression angenommenen Rechtsakte der EU zu Fragen der Verteidigungs- und Rüstungspolitik, dass sich diese an den Schnittstellen von Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zur europäischen Binnenmarkt-, Wettbewerbs- und Industriepolitik bewegen. Folglich kommen auch die in der GASP und GSVP „normalerweise“ wenig beachteten, supranationalen Organe zum Zuge und teilen sich die politische Verantwortung mit den Regierungen der Mitgliedstaaten. Das EP ist hierbei im Rahmen des obligatorischen Konsultationsverfahrens oder des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (OGV) zu beteiligen.

Einen Vorschlag zur befristeten Einrichtung eines Instruments zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie durch gemeinsame Beschaffung (sog. EDIRPA-Verordnung) veröffentlichte die Kommission am 19. Juli 2022. Als Rechtsgrundlage wählte sie Art. 173 Abs. 3 AEUV (Wettbewerbsfähigkeit der Industrie). Im EP wurde der EDIRPA-Vorschlag vom Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und dem Unterausschuss Sicherheit und Verteidigung (SEDE) gemeinsam beraten. Der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) erhielt dabei als mitberatendes Gremium die federführende Zuständigkeit für die Beratung der Art. 7 bis 9 (zu den Auswahlkriterien) der

2 Rat der EU: Verordnung (EU) 2020/1998 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße, in: Amtsblatt der EU L 410 I, 7.12.2020, S. 1–12.

Verordnung. Weitere beratende Ausschüsse waren der Haushaltsausschuss (BUDG) und der Haushaltskontrollausschuss (CONT). In einer gemeinsamen Sitzung des ITRE- und des SEDE-Ausschusses stellten die Berichterstatter:innen am 6. Februar 2023 ihren Berichtsentwurf vor. Sie forderten dabei eine Verdreifachung des vorgesehenen Budgets auf insgesamt 1,5 Mrd. Euro sowie eine Ausweitung des Anwendungsbereichs und der Begünstigten. So regten sie z. B. an, die Ukraine und Moldau in die Beschaffung direkt einzubeziehen. Zudem setzten sie sich für eine höhere Förderung der Anrainerstaaten der Ukraine ein.

Nach den Trilog-Verhandlungen nahm das EP den ausgehandelten Verordnungstext mit 530 Stimmen bei 66 Gegenstimmen und 32 Enthaltungen an. Durchsetzen konnte sich das EP nur teilweise: Die Laufzeit des Instruments wurde z. B. bis zum 31. Dezember 2025 verlängert, wobei sich die Finanzausstattung für die Umsetzung auf 300 Mio. Euro reduzieren sollte. Die Finanzhilfen sollen gemäß den Regeln der EU-Haushaltsordnung auf der Grundlage von Faktoren wie der Komplexität der gemeinsamen Beschaffung, den Merkmalen der Zusammenarbeit (Interoperabilitätsverbesserung und langfristige Investitionssignale) oder der Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten und assoziierten Länder festgelegt werden.

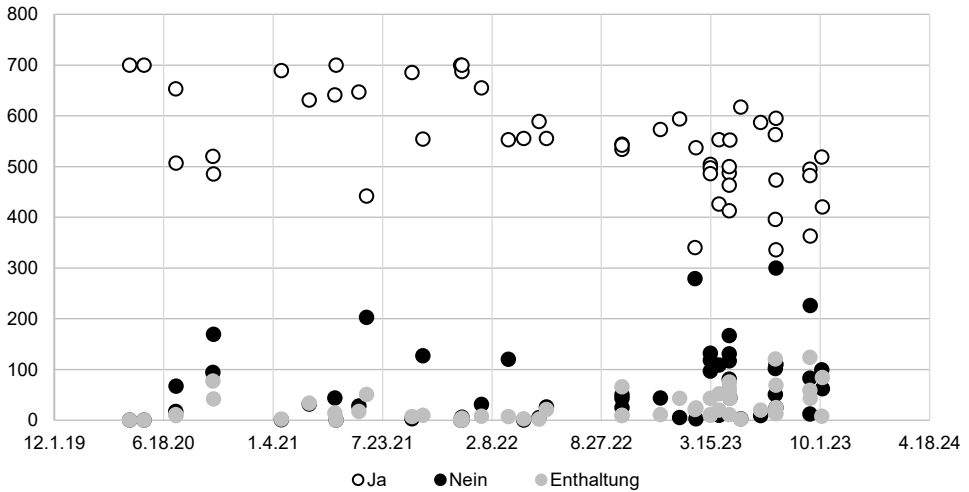
Neben der EDIRPA-Verordnung berieten die Organe der EU auch darüber, wie die Munitionsversorgung an die Ukraine sichergestellt und wie mittel- und langfristig die Munitions- und Rüstungsproduktion der EU insgesamt gesteigert werden könnten. Hierzu legte die Kommission im Juni 2023 einen Verordnungsentwurf für ein Europäisches Verteidigungs-Investitionsprogramm vor (European Defence Investment Programme, EDIP). Hierbei zielt die Kommission auch auf eine nachhaltige Erhöhung der europäischen Fertigungskapazität im Rüstungssektor.

Schließlich zielt die Verordnung zur „Aktion zur Unterstützung der Munitionsproduktion“ (Act in Support of Ammunition Production, ASAP) darauf ab, die Lieferung von Munition an die Ukraine zu beschleunigen und den Mitgliedstaaten zu helfen, ihre Bestände wieder aufzufüllen. Innerhalb des EP wurde der Vorschlag federführend vom ITRE beraten, da erneut Art. 173 Abs. 3 AEUV in Verbindung mit dem Generalartikel zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt 114 AEUV als Rechtsgrundlagen fungierten. Der parlamentarische Verhandlungsentwurf konnte relativ schnell, am 1. Juni 2023, mit 446 Stimmen bei 67 Gegenstimmen und 112 Enthaltungen abgestimmt werden. Bereits am 13. Juli 2023 wurde dann das Ergebnis der Trilog-Verhandlungen mit 505 Stimmen bei 56 Gegenstimmen und 21 Enthaltungen angenommen. Das EP konnte sich hierbei vor allem im Hinblick auf den Finanzierungsansatz durchsetzen: ASAP kann nun bis zu 35 Prozent der zuschussfähigen Kosten im Zusammenhang mit den Produktionskapazitäten für relevante Verteidigungsgüter und bis zu 40 Prozent der Kosten im Zusammenhang mit den Produktionskapazitäten für Komponenten und Rohstoffe finanzieren, sofern diese vollständig für die Herstellung relevanter Verteidigungsgüter bestimmt sind oder verwendet werden. Abweichend hiervon kann eine Maßnahme für eine um 10 zusätzliche Prozentpunkte erhöhte Förderquote in Betracht kommen, wenn es sich bei dem Begünstigten um ein kleines oder mittleres Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat oder einem assoziierten Land handelt. Darüber hinaus setzten sich die Abgeordneten damit durch, dass die Infrastrukturen, Einrichtungen, Vermögenswerte und Ressourcen der Empfänger, die an einer im Rahmen des ASAP-Instruments geförderten Maßnahme beteiligt sind, im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder eines assoziierten Landes sind.

Das Aufbrechen politisch-ideologischer Sollbruchstellen

Waren die parlamentarischen Beratungen zum Krieg in der Ukraine von weitgehendem Konsens zwischen den politischen Lagern geprägt, schienen die latent vorhandenen, programmatischen Konfliktlinien zwischen dem bürgerlich-konservativen und dem progressiv-linken Lager des Parlaments häufiger durch. Beispielhaft sollen im Folgenden die Beratungen zur Nachhaltigkeits-, Klima- und Umweltpolitik beleuchtet werden. Denn gerade beim Blick auf diejenigen Dossiers, bei denen der umweltpolitische Ausschuss des Parlaments federführend arbeitet, trat der eingangs beleuchtete Trend der zunehmenden Polarisierung am stärksten in Erscheinung.

Abbildung 2: Legislative Plenarentschließungen Umwelt- und Klimapolitik 2019–2023



Quelle: Eigene Berechnung des Autors auf der Grundlage der Daten des OEIL.

In Reaktion auf die Entschließung des EP mit einer Gesetzgebungsinitiative vom 10. März 2021 zur Sorgfalts- und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)) legte die Kommission Ende Februar 2022 ihren Vorschlag für die sog. EU-Lieferkettenrichtlinie (COM(2022)71 final) vor. Die Richtlinie zielt darauf ab, nachhaltiges und verantwortungsbewusstes unternehmerisches Verhalten zu fördern und Menschenrechts- und Umweltbelange in der Geschäftstätigkeit und der Führung von Unternehmen zu verankern. Kernelemente der Sorgfaltspflicht sind die Identifizierung, Beendigung, Vorbeugung, Abschwächung und Rechenschaftslegung über Menschenrechts- und Umweltauswirkungen in der Geschäftstätigkeit von Unternehmen, ihrer Tochtergesellschaften und ihrer Wertschöpfungsketten. Innerhalb des EP stieß der Vorschlag auf sehr große Aufmerksamkeit, infolgedessen neun Ausschüsse an den Beratungen und Formulierungen von Änderungsanträgen mitwirkten. Federführend war der Rechtsausschuss (JURI). Die Ausschussberatungen waren dabei von erheblichen Konflikten zwischen den beiden großen politischen Lagern gekennzeichnet, wobei innerhalb der EVP noch ein fraktionsinterner Riss zwischen Abgeordneten der Benelux- und den nordischen Staaten einerseits und denjenigen aus Süd- und Osteuropa andererseits zu verzeichnen war. Folglich wurden die Stellungnahmen einiger Ausschüsse nur mit äußerst knappen Mehrheiten angenommen. Konnte der federführende Rechtsausschuss den finalen Änderungsentwurf mit 19 Ja- gegen 3 Nein-Stimmen

bei 3 Enthaltungen annehmen, spiegelte die Plenarentscheidung den parteipolitischen Konflikt über das Verhältnis zwischen unternehmerischer Freiheit und gesellschaftlicher Verantwortung erneut wider: 366 Abgeordnete standen 225 ablehnenden Voten bei 38 Enthaltungen gegenüber. Dieses Ergebnis ist auch insofern überraschend, als dass der ursprüngliche, inhaltlich „sozialdemokratischere“, parlamentarische Initiativantrag von 2021 noch mit 504 Ja- gegen 79 Nein-Stimmen bei 112 Enthaltungen angenommen wurde.

Tabelle 1: Abstimmungsergebnisse zur EU-Lieferkettenrichtlinie

Ausschuss	Berichterstattung	Datum der Abstimmung	Ja	Nein	Enthaltung
AFET	S&D	24.01.2023	41	19	5
INTA	RENEW	24.01.2023	22	19	1
ECON	S&D	24.01.2023	32	23	1
EMPL	RENEW	01.03.2023	28	20	1
ENVI	S&D	09.02.2023	39	34	2
DEVE	S&D	25.01.2023	14	10	0
ITRE	RENEW	23.01.2023	43	24	3
IMCO	EVP	02.03.2023	23	15	0
JURI (COD)	S&D	25.04.2023	19	3	3
JURI (INL)	S&D	27.01.2021	21	1	1
Plenum (COD)		01.06.2023	366	225	38
Plenum (INL)		10.03.2021	504	79	112

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage des OEIL und der Sitzungsprotokolle der parlamentarischen Ausschüsse.

Die Änderungen, die das EP für die Richtlinie vorschlug, umfassten vor allem Verschärfungen: So soll u. a. der Anwendungsbereich auf Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten (Kommissionsvorschlag: 500) und einem Jahresumsatz von mehr als 40 Mio. Euro (Kommission: 150) erweitert werden. Das EP fordert außerdem eine wirksame Sanktionskulisse: Unternehmen, die die Vorschriften nicht einhalten, sollen schadenersatzpflichtig werden. Zu den Sanktionen sollen die verpflichtende Rücknahme der Waren eines Unternehmens vom Markt oder Geldstrafen von mindestens fünf Prozent des weltweiten Nettoumsatzes gehören.

Die parlamentarischen Auseinandersetzungen über die weitere Ausformung einer europäischen Nachhaltigkeitspolitik setzten sich in unverminderter Schärfe anlässlich der Beratungen über die sog. Renaturierungsverordnung fort. Mit dem Vorschlag für eine „Verordnung über die Wiederherstellung der Natur“ vom 22. Juni 2022 (COM(2022)304 final) legte die Kommission ein verbindliches Gesamtziel zur Durchführung von Renaturierungsmaßnahmen für 20 Prozent der Land- und Meeresgebiete der EU, sowie spezifische Gesamt- und Etappenziele für verschiedene Ökosysteme und Gebiete und Verschlechterungsverbote vor. Das EP forderte bereits in seiner Eigeninitiativentscheidung vom 9. Juni 2021 zur EU-Biodiversitätsstrategie ein Wiederherstellungsziel für 30 Prozent der Meeres- und Landgebiete der EU. Dementsprechend schlug auch der sozialdemokratische Berichterstatter im federführend zuständigen Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) ein Gesamtwiederherstellungsziel von 30 Prozent für Land- und Meeresflächen vor. Die von den Grünen nominierte Berichterstatterin des in den Beratungen assoziierten Fischereiausschusses (PECH) sprach sich insbesondere für eine Verschärfung der Zielvorgaben für Meeresökosysteme aus, wies aber auch auf die besondere

Schwierigkeit der notwendigen Einstimmigkeit für Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Fischereipolitik und einen erhöhten Bedarf an Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung der nationalen Wiederherstellungspläne hin. Eine deutlich divergierende Haltung zeichnete sich dagegen im ebenfalls assoziierten Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) ab. Der dortigen christdemokratischen Berichterstatterin zufolge sollten sich die Renaturierungsmaßnahmen vorwiegend auf die bereits definierten Natura-2000-Gebiete begrenzen und die Mitgliedstaaten sollten dann auf Wiederherstellungsmaßnahmen verzichten dürfen, wenn sie dem Ziel der Sicherung der Ernährungssicherheit entgegenstünden. Darüber hinaus sollte das von der Kommission vorgeschlagene Ziel einer Wiederherstellung von 20 Prozent der Land- und Meeresgebiete aufrechterhalten bleiben.

Bereits vor Beginn der Beratung einzelner Änderungsanträge auf Ausschussebene stellte sich die Führung der EVP-Fraktion gegen den Kommissionsvorschlag, da dieser aus ihrer Sicht Gefahren für die Gewährleistung der Ernährungssicherheit berge und unnötige bürokratische Vorgaben beinhalte. Auch die Fraktionen der rechtsnationalen EKR- und der rechtsextremen Identität und Demokratie (ID) lehnten den Vorschlag rundweg ab. Vor diesem Hintergrund waren die Abstimmungen der Ausschüsse von erheblichen Meinungsverschiedenheiten und gegenseitigen Schuldzuweisungen geprägt. Tatsächlich stimmte der AGRI-Ausschuss am 23. Mai 2023 nur über einen einzigen Änderungsantrag ab, in dem 30 gegen 16 Abgeordnete den ENVI-Ausschuss aufforderten, den Vorschlag der Kommission abzulehnen. Die Stellungnahme des Fischereiausschusses wurde nur knapp, mit 15 Ja- gegen 13 Nein-Stimmen angenommen. Zwischen den Ausschüssen fand aufgrund der Blockadehaltung der EVP-, EKR-, ID- und Teilen der Renew-Fraktion kein weiterer Versuch der Kompromissfindung statt. Bei der Sitzung am 15. Juni 2023 im federführend zuständigen ENVI-Ausschuss kam es daher zu einem regelrechten Kräfterennen zwischen den Fraktionen. Bis dahin vorgelegte Kompromissänderungsvorschläge der S&D-, Grünen- und Linke-Fraktionen waren nicht erfolgreich, da die EVP-Fraktion die hierfür anberaumten Sitzungen boykottierte.³ Die ENVI-Abstimmung über die dann insgesamt 2.345 Änderungsanträge musste aus Zeitgründen unterbrochen werden und wurde erst am 27. Juni 2023 fortgesetzt.

Im Ergebnis stimmten 44 Abgeordnete für und 44 gegen den Verordnungsentwurf, so dass die Frage seiner Weiterbehandlung im Plenum entschieden werden musste. Die ENVI-Abstimmung war dabei überschattet durch die Auswechslung von 10 EVP-Abgeordneten, für die nicht deren im ENVI angemeldete Stellvertreter:innen, sondern Fraktionskolleg:innen aus anderen Ausschüssen zur Abstimmung erschienen. Diese Personalrochade wurde medienwirksam skandalisiert; formal ist sie allerdings mit der Geschäftsordnung des EP vereinbar. Gedacht ist Regel 209 Abs. 7 in erster Linie für diejenigen – kleineren – Fraktionen, die, während der häufig parallel laufenden Ausschusssitzungen, nicht immer gewährleisten können, dass ihre Mitglieder oder Stellvertreter:innen an Abstimmungen teilnehmen können. Für diesen Fall soll Artikel 209 Abs. 7 GO sicherstellen, dass ihre Fraktionsstimme auf jeden Fall in Anspruch genommen werden kann. Vor diesem Hintergrund war die unmittelbar vom EVP-Vorsitzenden Manfred Weber durchgesetzte Rochade im ENVI-Ausschuss tatsächlich fragwürdig, zumal sich einige der ausgetauschten Mitglieder während der Abstimmung in der Nähe des Parlamentssaals sehen ließen. Daher spricht

3 EVP-Fraktion: Pressemitteilung, EPP Group withdraws from negotiations on nature restoration law, 31.5.2023, abrufbar unter <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/epp-group-withdraws-from-negotiations-on-nature-restoration> (letzter Zugriff: 23.10.2023).

vielen für die Vermutung, dass Weber diejenigen EVP-Mitglieder zur Abwesenheit von der Abstimmung drängte, die offen ihren Widerspruch zur Fraktionslinie zugaben.

In der Plenarabstimmung vom 12. Juli 2023 scheiterte dann zunächst der Antrag zur Ablehnung des Kommissionsvorschlags mit 312 Ja- gegen 324 Nein-Stimmen bei 12 Enthaltungen. Anschließend wurden die Änderungsanträge aus dem ENVI mit 336 Ja- gegen 300 Nein-Stimmen bei 13 Enthaltungen angenommen. Mit dieser knappen Mehrheit trat das Parlament dann in die Trilog-Verhandlungen mit Rat und Kommission. Da das Dossier auch zwischen den Mitgliedstaaten sehr umstritten ist,⁴ kann man davon ausgehen, dass das „siegreiche“ Lager im EP noch einige Federn lassen und die Verordnung wohl nur in deutlich abgeschwächter Form angenommen werden wird.

Ausblick

Die zunehmende Polarisierung im EP ist ein zweischneidiges Schwert: Einerseits wird das EP vor allem über seine in der Fraktionsauseinandersetzung zum Tragen kommende Funktion als Arena seitens der medialen Öffentlichkeit stärker wahrgenommen, da Streit, Skandale und lautstarke Argumentationswechsel einfacher und „lebenswirklichkeitsnäher“ zu vermitteln sind als die fraktionsübergreifende Konsensmaschinerie Parlament. Was das EP als „Arena“ an Wahrnehmung gewinnt, büßt es jedoch in seiner Funktion als Akteur im interinstitutionellen Dialog mit Rat und Kommission ein. Nur knapp angenommene Änderungsanträge haben jedenfalls geringere „Überlebenschancen“ als fraktionsübergreifende Anträge, die mit 400 und mehr Stimmen angenommen werden. Insofern lassen sich die in den letzten Monaten intensivierten Auseinandersetzungen zwischen den politischen Lagern auch als Startschuss für einen Lagerwahlkampf zu den Europawahlen 2024 interpretieren. Strategisch lassen sich dabei vor allem die Absprachen zwischen EVP und EKR auch als Testläufe einer entsprechenden Koalition lesen, zumal sich der Rand rechts der EVP (EKR, ID und die Fraktionslosen der ungarischen Fidesz-Partei) zahlenmäßig vergrößert hat und es wenig Anlass zur Annahme eines Trendwechsels im Wahljahr 2024 gibt. Die S&D-Fraktion ist dagegen mit einem erheblichen Vertrauensverlust konfrontiert, den ihre – mittlerweile ehemaligen – Abgeordneten Eva Kalli, Andrea Cozzolino, Pier Antonio Panzeri und Marc Tarabella aufgrund ihrer Verwicklungen im sog. Katargate zu verantworten haben. Ob die Klammer zwischen den ideologisch doch recht weit auseinanderliegenden Parteien der liberal-zentristischen Renew-Fraktion die Europawahlen 2024 überleben wird, hängt in erheblichem Masse vom Schicksal ihres französischen Wahlbündnisses Renaissance (mit Vertreter:innen aus immerhin 9 Einzelparteien) ab.

Weiterführende Literatur

Petra Ahrens/Anna Elomäki/Johanna Kantola (Hg.): European Parliament's Political Groups in Turbulent Times, Cham 2022.

Bernhard Forchtner/Balša Lubarda: Scepticisms and beyond? A comprehensive portrait of climate change communication by the far right in the European Parliament, in: Environmental Politics 32(1)2023, S. 43–68.

Michael Gehler/Marcus Gonschor: A European Conscience: A biography of Hans-Gert Poettering, London 2022.

Andreas Maurer: Europäisches Parlament, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 267–278.

Mechthild Roos: The Parliamentary Roots of European Social Policy, Cham 2021.

4 Euractiv: Mitgliedstaaten wollen geschwächtes EU-Renaturierungsgesetz vereinbaren, 20.6.2023.

Europäischer Rat

Lucas Schramm und Wolfgang Wessels*

Schlüsselwörter: Energiekrise, Erweiterungspolitik, institutionelle Reform, Ukraine-Krieg, strategische Autonomie

Krisenmanager und konfliktreiches Business as usual?

Die Aktivitäten des Europäischen Rats in den vergangenen Jahren waren durch die Rolle dieser Institution, die aus den Staats- und Regierungschef:innen sowie dem Präsidenten des Europäischen Rats Charles Michel und der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen besteht, als Krisenmanager geprägt. Demnach konnte eine Reihe an Sitzungen von historischer Bedeutung identifiziert werden. Herausragend waren etwa die Sitzung des Europäischen Rats Mitte Juli 2020 mit den tabubrechenden Beschlüssen zur europäischen Aufbau- und Resilienzfazilität („Corona-Aufbaufonds“) inklusive gemeinsamer Schuldenaufnahme sowie die Treffen im März und Juni 2022 mit ihren Entscheidungen zu umfassenden Sanktionen gegenüber Russland und zum EU-Kandidatenstatus für die Ukraine.

Gegenüber diesen geschichtsträchtigen Ereignissen als Schlüsselorgan bietet die Bilanz von Mitte 2022 bis Juni 2023 das Bild einer erneuten, wiedererreichten Normalität. Die Frequenz der Sitzungen (siehe Tabelle 1) und die in den Schlussfolgerungen aufgeführten Themen (siehe Tabelle 2) lassen erkennen, dass die nationalen Spitzenpolitiker:innen – wie in der Geschichte der EU seit Ende der 1960er Jahre regelmäßig erkennbar – auch weiterhin mit hoher Intensität ihrem Instinkt folgten, für brennende Probleme auf ihrer jeweiligen nationalen Tagesordnung erfolgversprechende Maßnahmen auf europäischer Ebene zu suchen. Auch wenn die Mitglieder des Europäischen Rats in einigen existentiellen Fragen einen vielleicht immer wieder überraschenden Konsens mit beträchtlichem Grad an Solidarität erreichten, so waren auch in diesem Jahr viele Sitzungen von einem hohen Maß an Differenzen gekennzeichnet. So mussten sich die Mitglieder des Europäischen Rats mit erheblichen Kontroversen über die europäische Flüchtlings- und Asylpolitik sowie zur Ausgestaltung der Energie-, Klima- und Industriepolitik beschäftigen.

Die Bandbreite der Themenschwerpunkte setzt die umfassende Behandlung zentraler Problembereiche über die Jahrzehnte fort.¹ Zu beobachten ist dabei auch die Fokussierung auf unmittelbar anstehende Konfliktpunkte, so dass langfristige Aufgaben vergleichsweise in den Hintergrund gerückt sind. So ist in den Diskussionen und Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zum Beispiel wenig zur (Neu-)Gestaltung des Stabilitäts- und

* Dr. Lucas Schramm, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, LMU München; Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Direktor, Centrum für Türkei- und EU-Studien, Universität zu Köln (CETEUS); Jean-Monnet-Professor ad personam; Ehrenvorsitzender, Vorstand am Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

1 Suzana Anghel/Ralf Drachenberg/Rebecca Torpey: European Council conclusions: A rolling check-list of commitments to date, European Parliamentary Research Service Study, PE 734.673, Oktober 2022.

Wachstumspakts als einem zentralen Baustein der wirtschaftlichen Governance-Struktur der EU zu finden.

Die Rolle des Europäischen Rats gegenüber Russland und für die Ukraine

Wie seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 die Regel, haben die nationalen und europäischen Führungspersonlichkeiten auf jeder Sitzung zentrale Leitlinien für die Reaktionen der EU verabschiedet (s. Tabelle 1). Zu unterscheiden sind dabei die Beschlüsse zu den Sanktionspaketen gegenüber Russland, welche neben russischen fossilen Energieträgern (Gas, Kohle, Öl) auch Privatpersonen und Unternehmen umfassen, und zu Hilfsmaßnahmen für die Ukraine, darunter neben humanitärer Hilfe auch finanzielle und militärische Unterstützung im direkten Abwehrkrieg gegen Russland.² Von nachhaltiger Bedeutung waren und sind die Entscheidungen vom 22. Juni 2022, die in den folgenden Monaten mehrfach erneuert wurden, der Ukraine und der Republik Moldau einen Kandidatenstatus für die Mitgliedschaft in der EU zu geben.

Ebenfalls als eine Folge des Kriegs anzusehen sind die geopolitisch begründeten Bemühungen, die Beitrittsverhandlungen mit den Staaten des westlichen Balkans zu intensivieren. So heißt es unter Punkt 38 der Schlussfolgerungen vom 29. und 30. Juni 2023: Der Europäische Rat bekräftigt „sein uneingeschränktes und klares Bekenntnis zur Perspektive einer EU-Mitgliedschaft für den Westbalkan [...]“.

Tabelle 1: Das Management des Ukrainekriegs im Europäischen Rat, Juni 2022 bis Juni 2023

24. Februar 2022	Außerordentliches Treffen: Verurteilung des russischen militärischen Angriffs auf die Ukraine; Verabschiedung von Sanktionspaketen
10./11. März 2022	Informelles Treffen: Ausbau europäischer Verteidigungskapazitäten und Reduzierung europäischer Energieabhängigkeit von Russland
23./24. Juni 2022	Verleihung des Kandidatenstatus an die Ukraine, die Republik Moldau (und Georgien)
7. Oktober 2022	Informelle Tagung in Prag, im Anschluss an erste Tagung der Europäischen Politischen Gemeinschaft: Beratung über neues Sanktionspaket gegen Russland, militärische Ausbildungsmissionen und fortgesetzte finanzielle Unterstützung für die Ukraine
20./21. Oktober 2022	Reguläres Treffen: Verurteilung der rechtswidrigen Annexion ukrainischer Regionen durch Russland, Bekräftigung der uneingeschränkten Unterstützung für die Ukraine
15. Dezember 2022	Außerordentliches Treffen: Verurteilung der militärischen Aggression Russlands, Bekräftigung der politischen und finanziellen Unterstützung für die Ukraine
3. Februar 2023	Gipfeltreffen EU-Ukraine: Erörterung des EU-Beitrittsprozesses der Ukraine
9. Februar 2023	Außerordentliche Tagung mit dem ukrainischen Präsidenten Selenskyj: Diskussion über Wiederaufbau der Ukraine; Ausweitung der Restriktionen gegen Russland
23. März 2023	Reguläres Treffen: Ausweitung der militärischen Unterstützung für die Ukraine
29./30. Juni 2023	Reguläres Treffen: Begrüßung des 11. Sanktionspakets gegen Russland; Aussprache für eine Stärkung des europäischen Verteidigungssektors

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Der Europäische Rat hat sich im vergangenen Jahr erneut als außenpolitischer Akteur erwiesen. Damit einher ging der Wandel der EU von einer normativen zu einer geopolitischen Macht. In seiner vertraglichen Aufgabe, „die strategischen Interessen und Ziele der Union festzulegen“ (Art. 22(1) EUV), hat der Europäische Rat regelmäßig in seinen Schlussfolgerungen Positionen zu aktuellen Entwicklungen des internationalen Systems und in der Regel allgemeine Leitlinien für die EU formuliert. Deutlich wird erneut seine Sicht auf globale Perspektiven – so etwa bei den intensiven Diskussionen zu einer politischen und wirtschaftlichen Strategie gegenüber China³ (s. Tabelle 2).

Auch die bekannte regionale Fokussierung – etwa auf Konflikte im Kosovo, die Beziehungen zur Türkei und zu Tunesien – ist regelmäßig zu beobachten. Darüber hinaus unterstreicht der Europäische Rat seine traditionelle Erzählung, entsprechend den Vertragsvorgaben (Art. 21 EUV) multilaterale Ansätze in der internationalen Politik zu fördern. In dieser Perspektive bekräftigten die Mitglieder erneut die langjährige Strategie, mit anderen regionalen Gruppierungen in einen regelmäßigen Dialog zu treten. So trafen sich die europäischen Führungspersonlichkeiten im vergangenen Jahr bei Gipfeltreffen mit Staats- und Regierungschef:innen aus asiatischen Staaten (ASEAN), lateinamerikanischen und karibischen Ländern (CELAC) und mit Vertreter:innen der Afrikanischen Union.

Für die meisten Mitglieder des Europäischen Rats war ihre Institution nicht die einzige Bühne, ihre jeweilige Außenpolitik zu formulieren und zu gestalten. Nicht zuletzt als Reaktion auf den Krieg in der Ukraine haben sich viele Staats- und Regierungschef:innen auf Gipfelkonferenzen des Europarats⁴, der G7-Gruppe und der NATO⁵ sowie, als ein neues Forum, im Rahmen der Europäischen Politischen Gemeinschaft⁶ getroffen. Auch der Präsident des Europäischen Rats, Charles Michel, hat seine vertraglich festgelegte Aufgabe, „die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr[zunehmen]“ (Art. 15(6) EUV), intensiv genutzt.⁷

Der Europäische Rat selbst hat auch Spitzenpolitiker außerhalb der Union als Gäste eingeladen, darunter US-Präsident Joe Biden, NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg sowie, gleich mehrfach, den ukrainischen Staatschef Wolodymyr Selenskyj. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass weder der britische Premierminister Rishi Sunak noch der türkische Staatspräsident Recep Tayyip Erdoğan zu einer Teilnahme an Sitzungen des Europäischen Rats aufgefordert oder eingeladen wurden.

Auch wenn bei den Entwicklungen im Ukraine-Krieg überraschende Gemeinsamkeiten erreicht werden konnten, so traten doch angesichts zunehmender geopolitischer Spannungen im globalen Kontext immer wieder erhebliche Kontroversen über die Verortung der Union in der Weltpolitik zutage. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung Chinas für die EU und für einzelne Mitgliedstaaten – insbesondere für Deutschland – hatten die Mitglieder des Europäischen Rats wiederholt Schwierigkeiten, eine gemeinsame Strategie gegenüber China zu definieren, ohne dabei ihre Beziehungen zu den USA zumindest implizit zu gefährden. Sowohl sicherheits- wie auch wirtschaftspolitisch war stets die Frage präsent, ob

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

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Europarat“ in diesem Jahrbuch.

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die NATO“ in diesem Jahrbuch.

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

7 Suzana Elena Anghel/José René Jean Ernault: The European Council President and the EU's external representation: (Inter)action in times of war in Europe, European Parliamentary Research Service Briefing, PE 747.430, Juni 2023.

sich die Union primär als ein Pfeiler der NATO begreifen und eine eher konfrontative Haltung gegenüber China einnehmen soll oder sich alternativ als eine dritte, eigenständige Macht gegenüber einer „G2“ aus USA und China definieren muss. Stellvertretend stehen hier die Äußerungen des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron,⁸ sowie die sich daran anschließenden Kontroversen, dass die EU sich mit Blick auf die Taiwan-Frage nicht in Konflikte reinziehen lassen solle, die nicht die ihren sind.

Noch drängender und womöglich nachhaltiger als schon bei anderen militärischen Konflikten in der europäischen Nachbarschaft – so in den Balkan-Kriegen der 1990er Jahre – hat der Ukraine-Krieg die Mitglieder des Europäischen Rats gezwungen, sich mit konkreten Schritten auf dem Weg zur „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (siehe Art. 42 ff. AEUV) zu beschäftigen. So sehen die Mitglieder Fortschritte bei der Umsetzung des „Strategischen Kompasses“ (Punkt 28 der Schlussfolgerungen vom Juni 2023), den der Europäische Rat auf Vorlage des Hohen Repräsentanten der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, auf seiner Sitzung im März 2022 verabschiedet hatte. Unterstützt werden u. a. Maßnahmen gegen Cyberkrieg, hybride Bedrohungen und für mehr maritime Sicherheit.

Ein konkreter Schritt hin zu einer aktiven Sicherheitspolitik markiert die Erhöhung der finanziellen Obergrenze für die „Europäische Friedensfazilität“, mit der Waffenexporte in die Ukraine finanziert werden. Mit Blick auf die häufig geforderte „strategische Autonomie“ sehen die Mitglieder die Notwendigkeit, dass „die technologische und industrielle Basis der europäischen Verteidigung gestärkt“ werden muss (Punkt 25 der Schlussfolgerungen vom Juni 2023). Dabei werden auch immer wieder Forderungen für konkrete Vorhaben formuliert. Hier ist zu fragen und abzuwarten, ob diese erfolgreicher sein werden als viele Projektplanungen der Rüstungskoooperation in den 70 Jahren nach Gründung der Westeuropäischen Union im Jahr 1954. Auch wird durch Entscheidungen einzelner Mitgliedstaaten insbesondere bei der Rüstungspolitik deutlich, dass der Europäische Rat nicht, oder doch nur sehr begrenzt, eine „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union“ (Art. 42(2) EUV) unternommen hat. Noch weiter entfernt ist dieses Organ von seiner vertraglich festgeschriebenen Möglichkeit, einen einstimmigen Beschluss zu einer „Europäischen Verteidigung“ (Art. 42(2) EUV) zu fassen.

Durch konkrete, krisenverursachte Entscheidungen hat der Europäische Rat ein außenpolitisches Profil der Union entwickelt, bei dem die traditionell normative Orientierung an den Werten der Union durch eine geopolitische Ausprägung einer mehr interessengeleiteten Agenda in der Sicherheits- und Energiepolitik ergänzt bzw. überlagert wird. In Anlehnung an die vom deutschen Bundeskanzler Olaf Scholz ausgerufenen „Zeitenwende“ formulierten auch die Mitglieder des Europäischen Rats eine neue (Meister-)Erzählung, deren zentrale Elemente noch einer weiteren Ausdifferenzierung und insbesondere Umsetzung bedürfen. Mit den Beschlüssen zur Unterstützung der Ukraine und den Sanktionen gegenüber Russland sind aber bereits Ansätze zu erkennen, mit denen der Europäische Rat konkrete Schritte hin zu einer verstärkten europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unternimmt.

8 Vgl. Reaktion auf umstrittene Macron-Äußerungen: Der Spiegel: Taiwan bittet Frankreich um Unterstützung, 12.4.2023.

Tabelle 2: Weitere Themen des Europäischen Rats, Juni 2022 bis Juni 2023 (Auswahl)

EU-Außenbeziehungen Strategische Aussprachen über EU-Beziehungen zu China: Bezeichnung Chinas als Partner, Konkurrent und systemischer Rivale; Streben nach ausgewogenen Handelsbeziehungen und gleichen Wettbewerbsbedingungen
Energiekrise Fokus auf drei Bereiche: Senkung der Stromnachfrage, Verbesserung der Versorgungssicherheit, Garantie von erschwinglichen Preisen für Haushalte und Unternehmen
Erweiterung Gewährung des Status eines EU-Bewerberlandes an Bosnien und Herzegowina
Industriepolitik Entwicklung einer ehrgeizigen europäischen Industriepolitik; Arbeit an europäischen Rechtsakten zu kritischen Rohstoffen und klimaneutraler Wirtschaft
Migration Effektivere Kontrolle der EU-Außengrenzen; bessere Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern; Schaffung einer einheitlichen Rückkehrpolitik in der EU
Sicherheit und Verteidigung Übernahme größerer Verantwortung für die eigene Sicherheit; Verfolgung einer strategischen Vorgehensweise im Verteidigungsbereich; Steigerung der Fähigkeit zum autonomen Handeln
Wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit Bewahrung der wirtschaftlichen, industriellen und technologischen Basis Europas; Verringerung strategischer Abhängigkeiten, auch durch Diversifizierung von Lieferketten

Der Europäische Rat als innenpolitischer Gestalter

In der Fortsetzung seiner jahrzehntelangen Rolle als eine Art „Wirtschaftsregierung“ („gouvernement économique“) behandelte der Europäische Rat erneut zentrale Fragen der wirtschaftlichen Verfasstheit und Ausrichtung der Union. Diese Rolle ist breit angelegt und umfasst finanz- und fiskalpolitische Aspekte ebenso wie Fragen der Industriepolitik.⁹ Von herausragender Bedeutung im vergangenen Jahr waren Aspekte der europäischen ökologischen Transformation („Green Deal“) und der Finanzierung entsprechender Maßnahmen (s. Tabelle 2).

Eng verbunden mit dem Green Deal und seiner Finanzierung sind Fragen des europäischen Wettbewerbsrechts und einer neuen europäischen Industriepolitik. Die Industriepolitik soll dabei helfen, dem Ziel einer europäischen strategischen Autonomie näher zu kommen. Dabei geht es insbesondere um die Reduzierung von einseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeiten und die Diversifizierung von Lieferketten. Im Mittelpunkt solcher Überlegungen steht aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung die Volksrepublik China. Hier sprachen sich die Mitglieder des Europäischen Rats für eine Reduzierung von Abhängigkeiten („de-risking“)¹⁰ aus und gingen dabei nicht so weit wie US-amerikanische Politiker, die wiederholt für eine Abkopplung („de-coupling“) von China plädierten.

Eng verbunden mit solchen Überlegungen sind Fragen der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Binnenmarkts. Diese hat sowohl eine interne wie eine externe Dimension. Intern hat der Europäische Rat einerseits die von der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie und der Energiekrise beschlossenen Lockerungen für

9 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Wirtschaftspolitik“ und „Industriepolitik“ in diesem Jahrbuch.

10 Philip Blenkinsop: EU agrees to de-risk from China and debates what this means, in: Reuters, 30.6.2023; vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und China“ in diesem Jahrbuch.

staatliche Beihilfen begrüßt. Somit konnten europäische Unternehmen gestützt und Verbraucher:innen entlastet werden. Andererseits sprachen sich insbesondere Vertreter:innen kleinerer nördlicher Mitgliedstaaten wiederholt für die Rückkehr zu einem subventionsfreien Wettbewerb aus. Sie äußerten in diesem Zusammenhang auch Bedenken, wonach staatliche Beihilfen seitens großer, finanzstarker Mitgliedstaaten zu Verzerrungen im europäischen Binnenmarkt führen könnten.¹¹

Im globalen Kontext rückte auch die Beziehung zu den USA in den Fokus. Der von Präsident Biden beschlossene Inflation Reduction Act (IRA), welcher umfangreiche staatliche Subventionen für US-amerikanische Unternehmen bei der ökologischen Transformation vorsieht, führte bei Mitgliedern des Europäischen Rats zu Sorgen um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen. Bisher hat die EU keine explizite, großangelegte Antwort auf den IRA formuliert.¹²

Angesichts dieser Herausforderungen sind einige weitere, nicht weniger drängende Probleme in den Hintergrund gerückt. Durchaus überraschend ist, dass sich die Mitglieder des Europäischen Rats bisher kaum ausführlich und explizit mit der von der Europäischen Kommission angestrebten Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts beschäftigt haben. Diskussionen um europäische wirtschaftliche Governance im engeren Sinne fanden kaum statt. Bezeichnend ist, dass im vergangenen Jahr nur ein Euro-Gipfel¹³ stattfand. Die untergeordnete Bedeutung dieser Gestaltungsfragen unterstreicht ein durchgängiges Einstellungs- und Verhaltensmuster der Mitglieder in der nun fast 50-jährigen Geschichte des Europäischen Rats: Die Staat- und Regierungschef:innen beschäftigen sich im Wesentlichen mit den brennenden Problemen auf ihrer Tagesordnung. Seine Aufgabe, „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse [zu geben]“ (Art. 15(1) EUV), erfüllt der Europäische Rat in der Form längerfristiger Planungen demnach nur sehr begrenzt.

Intra- und interinstitutionelle Entwicklungen

Im Innenleben dieses Schlüsselorgans der EU sind einige Verhaltensmuster erneut und teilweise verstärkt erkennbar geworden. Überraschend ist immer wieder die Fähigkeit der Mitglieder des Europäischen Rats, bei der Betonung und Vertretung nationaler Interessen doch meist einen beachtlichen Grad an Übereinstimmung auch bei vitalen politischen Fragen zu erreichen. Dies umfasst, wie oben geschildert, neben Aspekten des Ukraine-Kriegs auch wesentliche Positionierungen der EU gegenüber China und den USA.

Gleichzeitig aber zeigten sich auch im vergangenen Jahr wieder bekannte Konfliktlinien und Gruppierungen von Mitgliedern innerhalb des Europäischen Rats. Dies betraf, wie bereits in den Vorjahren, vor allem die europäische Asyl- und Migrationspolitik. Insbesondere der polnische Ministerpräsident Mateusz Morawiecki und der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán vertraten hartnäckig nationale Positionen. In ihrer Ablehnung der von der Kommission vorgeschlagenen und vom Rat der EU („Ministerrat“) teilweise beschlossenen Reformen drohten sie stellenweise mit einem Veto bei der Aushandlung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats. Daher ist seitens des Europäischen Rats bei den Konflikten zur Asyl- und Migrationspolitik gegenüber dem Rat eine besondere Konstellation festzustellen: Während die Mehrzahl der Mitgliedstaaten das „normale“ Gesetzgebungsverfahren

11 Jorge Liboreiro: Germany & France account for most EU subsidies. Here's why it's a concern, in: Euronews, 19.1.2023.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in diesem Jahrbuch.

13 Europäischer Rat: Euro-Gipfel, 24. März 2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/euro-summit/2023/03/24/> (letzter Zugriff: 17.7.2023).

mit der vorgesehenen und dann auch praktizierten Möglichkeit der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit für vertragskonform halten, kämpften der polnische und der ungarische Regierungschef dafür, diese Fragen im Europäischen Rat zu behandeln, bei dessen Entscheidungen dann wiederum die Konsensregel zur Anwendung kommt. Ähnlich starre, wenn auch weniger energisch vertretene Konfliktlinien zwischen den Mitgliedstaaten wurden in der Energiepolitik sichtbar. Hier standen sich insbesondere die Befürworter:innen der Nuklearenergie und die Verfechter:innen „grüner“, erneuerbarer Energien gegenüber.

Von einigen Beobachter:innen festgestellt und von den meisten bedauert wurde das Fehlen einer aktiven deutsch-französischen Führungsrolle. Die europapolitische Programmatik und die damit verbundenen Ziele von Kanzler Scholz, wie vorgetragen in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 9. Mai 2023¹⁴, und von Präsident Macron, etwa bei seiner Rede in Bratislava¹⁵, lagen häufig weit auseinander. Dies betrifft neben dem Verhältnis der EU zu den USA und zur NATO auch die europäische Energiepolitik. An diesen grundsätzlichen Differenzen ändert auch die im Juni 2023 verabschiedete nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands¹⁶ wenig, wenngleich diese der Zusammenarbeit mit Frankreich in vielen Bereichen eine hohe Priorität gibt.

Weiterhin sichtbar wurden die fortdauernden Differenzen und offenen Rivalitäten zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rats und der Präsidentin der Europäischen Kommission.¹⁷ Charles Michel und Ursula von der Leyen setzten etwa bei Fragen der EU-Erweiterung teils unterschiedliche Akzente: Während die Kommissionspräsidentin sich mehrfach für einen zeitnahen Beitritt der Ukraine aussprach, waren die Äußerungen des Ratspräsidenten zurückhaltender.¹⁸ Dies ist sicherlich in Teilen den unterschiedlichen Ämtern und Verantwortlichkeiten beider Personen geschuldet. Darüber hinaus aber berichteten Medien und Insider wiederholt von persönlichen Animositäten und fehlender Abstimmung. Die mitunter spontanen, aufeinanderfolgenden Besuche beider Amtsträger in der Ukraine waren ein Ausdruck dessen. Es ist zu bezweifeln, dass beide Spitzenpolitiker:innen im letzten Jahr ihrer jeweiligen Amtszeit diese Differenzen werden beilegen können bzw. wollen. Während von der Leyen die Möglichkeit hat, im Rahmen der Europawahlen 2024 erneut für das Amt der Kommissionspräsidentin zu kandidieren, endet das Mandat von Michel nach fünfjähriger Amtszeit turnusgemäß im Sommer 2024.

Zukünftige Herausforderungen des Europäischen Rats

Für den kommenden Sommer 2024 zeichnet sich ein Machtkampf zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament (EP) ab. Die meisten europäischen Parteien¹⁹ setzen weiterhin auf das Verfahren der „Spitzenkandidaten“, wonach der/die im Vorfeld

14 Olaf Scholz: Rede im Rahmen der Diskussionsreihe „This is Europe“ im Europäischen Parlament in Straßburg, 9.5.2023, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundestkanzler-scholz-im-rahmen-der-diskussionsreihe-this-is-europe-im-europaeischen-parlament-am-9-mai-2023-in-strassburg-2189408> (letzter Zugriff: 17.7.2023).

15 Emmanuel Macron: Rede, Globsec Summit in Bratislava, 31.5.2023, abrufbar unter <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2023/06/01/globsec-summit-in-bratislava> (letzter Zugriff: 17.7.2023).

16 Die Bundesregierung: Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie, 21.6.2023.

17 Suzanne Lynch: Europe's odd couple: The dysfunctional relationship at the heart of the EU, in: Politico, 10.11.2022.

18 In einer Grundsatzrede beim „Bled Strategic Forum“ in Slowenien Ende August 2023 sprach sich Michel für eine Erweiterung der Union bis 2030 aus – was jedoch vorherige interne institutionelle Reformen der EU voraussetze. Siehe Thomas Gutschker: Bis 2030 für EU-Erweiterung bereit sein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.8.2023.

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

von den europäischen Parteienfamilien benannte und sich im öffentlichen Diskurs zur Wahl stellende Kandidat:in der Partei mit dem höchsten Stimmenanteil bei der EP-Wahl automatisch vom Europäischen Rat zur Wahl für das Amt der/des Kommissionspräsidenten vorgeschlagen wird. Das Aufgreifen und Diskutieren derartiger Pläne ist von den Regierungen der Mitgliedstaaten im Juni 2023 erneut abgelehnt worden.

Auch wenn das Spitzenkandidatenmodell vom Europäischen Rat nicht akzeptiert wird, so werden dessen Mitglieder – gegebenenfalls unter Nutzung des Verfahrens der qualifizierten Mehrheit – unter sich eine Kandidatin oder einen Kandidaten aussuchen müssen, die/der dann auch von der notwendigen Mehrheit der Mitglieder eines wahrscheinlich stark fragmentierten EP gewählt wird. Vom Europäischen Rat muss dann auch die Nachfolge für Charles Michel und für den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, bestimmt werden. Um einen ausreichenden Konsens, auch mit der Mehrheit des EP, zu erreichen, muss ein derartiges Personaltableau mehrere Bedingungen erfüllen – etwa ein parteipolitisches und nationales Kriterium sowie eine Gender-Ausgewogenheit. Bei diesem Verhandlungspaket für das Führungspersonal der EU könnte auch die anstehende Nachfolge des NATO-Generalsekretärs mitgedacht werden.

Mit Blick auf die Ergebnisse nationaler Wahlen ist darüber hinaus eine Verschiebung der parteipolitischen Gewichtung im Europäischen Rat zu beobachten, da die Zahl der Mitglieder aus konservativen Parteien mit rechtspopulistischem Einfluss zunehmen könnte. Gleichwohl zeigen bisherige Muster, dass die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Parteienfamilie nicht zwangsläufig politische Interessengleichheit bedeutet. Als ein Beispiel lassen sich Polen und Italien in Fragen der europäischen Flüchtlingspolitik anführen: Trotz ihrer Zugehörigkeit zur selben Parteienfamilie sprach sich die italienische Ministerpräsidentin Giorgia Meloni für eine Reform der europäischen Asyl- und Migrationspolitik aus, während der polnische Ministerpräsident Mateusz Morawiecki dies strikt ablehnte.

Eine wesentliche Aufgabe für den Frühsommer 2024 wird auch die erneute Vorlage einer „strategischen Agenda“ für die nächsten fünf Jahre sein. Die Vorgängerversionen hatten die Mitglieder des Europäischen Rats gemäß Erfüllung ihrer vertraglichen Funktion, „die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten [für die Union festzulegen]“ (Art. 15(1) EUV), 2014 und 2019 verabschiedet. Üblich ist es darüber hinaus geworden, dass (neue) Präsident:innen des Europäischen Rats eine „Leaders‘ Agenda“ als einen Bezugsrahmen für ihre strategischen Vorhaben vorgeben. Schließlich wird sich der Europäische Rat bei den Plänen für eine zukünftige Tagesordnung intensiv mit dem Spannungsverhältnis zwischen der angestrebten EU-Erweiterung um bis zu acht weitere Mitgliedstaaten und der politisch-institutionellen Aufnahmefähigkeit der Union beschäftigen müssen. Wie in vergangenen Jahrzehnten müssen die Mitglieder einen Weg finden zwischen Zeitpunkten und Formen der Erweiterung einerseits und der Vertiefung durch Vertragsreformen andererseits.

Weiterführende Literatur

- Luuk van Middelaar/Uwe Puetter: The European Council: The Union's Supreme Decision-Maker, in: Dermot Hodson et al. (Hg.): The Institutions of the European Union, 5. Aufl., Oxford 2022, S. 51–77.
- Jan Werts: The European Council in the era of crises, New York 2021.
- Wolfgang Wessels: The European Council as a Transformative Force, in: Helen Wallace/Nikos Koutsias/George Pagoulatos (Hg.): Europe's Transformations: Essays in Honour of Loukas Tsoukalis, Oxford 2021, S. 117–131.
- Wolfgang Wessels/Lucas Schramm: Europäischer Rat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 1–7.

Rat der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza und Dominik Rehbaum*

Schlüsselwörter: Folgen des Kriegs in der Ukraine, Einigungen bei großen Gesetzgebungspaketen, einheitliches Auftreten der Mitgliedstaaten

Der Rat der EU im Übergang von Pandemie- zu Kriegsmodus

Die Arbeit des Rates der EU war im Jahr 2022/23 von drei Faktoren geprägt. Erstens war der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine ein zentraler Treiber von Entscheidungen. Von der Organisation der ersten Reaktion in Form von Sanktionen oder der europäischen Regelung der Aufnahme von Ukrainier:innen in der EU über die Bewältigung der wirtschaftlichen und energiepolitischen Folgen bis hin zu neuen Initiativen in der Erweiterungs- wie Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat sich fast jede Ratsformation kontinuierlich mit den Folgen des russischen Krieg und der Unterstützung der Ukraine beschäftigt.¹

Zweitens hat sich der legislative Kalender in der Arbeit des Rates stärker widerspiegelt, da 2022/23 die zweite Hälfte der Legislaturperiode des aktuellen Europäischen Parlaments und der Amtsperiode der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen einläutete. Dementsprechend standen die Einigungen in den großen legislativen Vorhaben der strategischen Agenda an, insbesondere den Gesetzgebungspaketen im Rahmen des Green Deal sowie der Digitalen Agenda und der Regulierung von künstlicher Intelligenz. Zudem haben vor allem die französische und die schwedische Ratspräsidentschaft die lange blockierte Festlegung des Rates in den Verhandlungen des Migrationspaktes vorangetrieben. Bei den Abstimmungen sowohl innerhalb des Rates als auch in den Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (EP) zeigte sich auch die zunehmende Politisierung dieser Themen.

Drittens sind die Mitgliedstaaten im Rat – mit wenigen Ausnahmen – unter dem Eindruck des Krieges gegen die Ukraine sehr einheitlich aufgetreten. Dabei ist es ihnen größtenteils gelungen, auch unter der Einstimmigkeitsregel schnell kontroverse Entscheidungen zu treffen, wie zu den Sanktionen gegenüber Russland oder zur Finanzierung von militärischer Hilfe für die Ukraine. Angesichts der Wiederbelebung des Erweiterungsprozesses, nunmehr neben den sechs Staaten des westlichen Balkans auch für die Ukraine, die Republik Moldau und perspektivisch Georgien, ist dabei aber auch die Diskussion über eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen zurückgekehrt. Bis dato zeichnet sich für diese Reformen aber keine einstimmige Unterstützung ab.

* Dr. Nicolai von Ondarza, Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin; Dominik Rehbaum, PhD Researcher, Department of Political and Social Sciences, European University Institute.

¹ Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

Thematische Schwerpunkte

Von Anfang 2022 bis zur ersten Hälfte 2023² hat sich die Arbeit des Rates nach den Sonderjahren der Covid-19-Pandemie³ mit einer Großzahl von informellen und/oder Videositzungen wieder weitgehend normalisiert, war mit der Reaktion auf den Krieg gegen die Ukraine aber umgehend mit der nächsten Sondersitzung konfrontiert. Insgesamt hat sich der Rat 2022 in 80 formellen Sitzungen zusammengesetzt. Das war deutlich mehr als der Durchschnitt von 72,6 in den Jahren zuvor und die höchste Anzahl an Sitzungen seit 2015.⁴ Auch im ersten Halbjahr 2023 fanden bis dato 39 Sitzungen statt, so dass eine ähnlich hohe Frequenz wie 2022 zu erwarten ist.

Diese geostrategische Lage wirkte sich auch auf die Aufteilung der einzelnen Ratsformationen aus. Die mit Abstand am häufigsten getagte Formation war der Rat für Auswärtige Angelegenheiten, mit 17 Sitzungen im Jahr 2022 und 9 in der ersten Hälfte 2023. An zweiter Stelle rangierte der Rat für Allgemeine Angelegenheiten, in dem etwa die Erweiterungsperspektiven oder die Zukunftskonferenz thematisiert wurden, sowie der Rat für Wirtschaft und Finanzen mit je 12 Treffen (2022) bzw. fünf/sieben (2023). Auffällig im Vergleich zu den Vorjahren sind dabei auch die elf und fünf Treffen des Rates für Landwirtschaft, der angesichts der Versorgungsengpässe im Lebensmittelbereich durch den Krieg gegen die Ukraine, aber auch zur Behandlung der Auswirkungen der Öffnung des EU-Marktes für ukrainische Agrarprodukte gefragt war.⁵ Nicht zuletzt ist beim Blick auf die informellen Treffen auffällig, dass der Rat trotz Ende der pandemie-bedingten Einschränkungen auch 2022 sechs informelle Treffen per Video abgehalten hat, jeweils eins zu den Themen Gesundheit, Bildung, Wirtschaft, Auswärtiges, Landwirtschaft und Transport.

Blickt man auf die thematischen Schwerpunkte so zeigt sich auch hier in vielen Bereichen die Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine. Im Rat für Auswärtiges war die Ukraine sowie die Beziehungen zu Russland (und Belarus) das zentrale Thema.⁶ Dabei hat die EU zwischen dem Vorabend des Krieges am 23. Februar 2022 und dem Ende der ersten Hälfte 2023 insgesamt elf umfassende Sanktionspakete gegen Russland verabschiedet.⁷ Bemerkenswert war dabei auch die größtenteils sehr schnelle Einigungsfähigkeit im Rat. Obwohl bei Sanktionen Einstimmigkeit erforderlich ist, verabschiedete die EU die ersten Sanktionspakete teils innerhalb von weniger als 48 Stunden nach dem formellen Kommissionsvorschlag im Rat. Im weiteren Jahresverlauf 2022/2023 wurde es aber zunehmend schwerer, auch auf Grund individueller Vetos, diese schnelle Handlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Beispielsweise dauerte der Einigungsprozess zum sechsten Sanktionspaket – den Sanktionen auf russisches Öl und Ölprodukte – über sechs Wochen und war nur nach einer Verlagerung zum Europäischen Rat zu lösen. Auch das vorerst letzte, elfte

2 Dieser Beitrag deckt, im Gegensatz zu den restlichen Beiträgen dieses Jahrbuchs, den Zeitraum Anfang 2022 bis Mitte 2023 ab.

3 Julina Mintel/Nicolai von Ondarza: Consensus per video? Decision-making in the Council of the EU during the Covid-19 pandemic, SWP Working Paper 5/2021.

4 2020 gab es zwar insgesamt 123 Ratssitzungen, davon waren aber 89 per Video und größtenteils informell; Eigene Erhebung.

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

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

7 Europäischer Rat/Rat der EU: Zeitleiste – restriktive Maßnahmen der EU gegen Russland aufgrund der Krise in der Ukraine, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> (letzter Zugriff: 7.8.2023).

Sanktionspaket wurde erst nach knapp sieben Wochen intensiven Verhandlungen und einer Behandlung im Europäischen Rat verabschiedet.

Eng damit verbunden war das zweite zentrale Thema, die wirtschaftliche und militärische Unterstützung der Ukraine. Hier hat der Rat auf Vorschlag des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell erstmals die Europäische Friedensfazilität (European Peace Facility, EPF) für die Finanzierung von Waffenlieferung an die Ukraine eingesetzt.⁸ Von einer zunächst kleinen Summe von 500 Mio. Euro wurde die EPF-Unterstützung für die Ukraine in mehreren Schritten auf mittlerweile 4,6 Mrd. Euro angehoben. Hinzukommt der in der ersten Hälfte 2023 beschlossene gemeinsame Ankauf und Stärkung der Produktion von Munition für die Ukraine. Weitere Schwerpunkte in diesem Bereich war die Verabschiedung des Strategischen Kompasses im März 2022, die Stärkung der rüstungspolitischen Zusammenarbeit in der EU, der EU-NATO Beziehungen sowie die Begründung einer neuen Operation der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zur Ausbildung ukrainischer Soldat:innen.⁹

Ein dritter Themenschwerpunkt 2022/23 war die Zukunft Europas, sowohl mit Blick auf institutionelle Reformen als auch der Erweiterung der EU. Hier zeigten sich jedoch sehr unterschiedliche Dynamiken. Mit Blick auf die Reformdebatte hat sich der Rat weitgehend zurückhaltend gezeigt. Nach der Vorstellung der Ergebnisse der Zukunftskonferenz im Mai 2022 äußerte sich eine Gruppe von 13 Mitgliedstaaten umgehend ablehnend, was institutionelle Reformen mit Notwendigkeit von Vertragsänderungen angeht. Die darauffolgenden Vorschläge des Europäischen Parlaments, einen Konvent einzuberufen, hat der Rat bisher nicht aufgenommen. Auch mit Initiativen des EP für transnationale Listen und stärkerer Europäisierung der EP-Wahlen hat sich der Rat für Allgemeine Angelegenheiten beschäftigt, dabei jedoch keinen der Reformvorschläge unterstützt. Im 1. Halbjahr 2023 hat sich im Rat für Auswärtiges eine ‚Gruppe der Freunde der Qualifizierten Mehrheit‘ aus mittlerweile zehn Staaten gebildet, die sich für mehr qualifizierte Mehrheitsverfahren (QMV) in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) über die Nutzung der Passerelle-Klausel einsetzen (siehe unten).

Im Gegensatz dazu hat die Erweiterungsdebatte im Zusammenhang mit dem russischen Krieg gegen die Ukraine eine starke neue Dynamik erfahren.¹⁰ So hat nicht nur der Europäische Rat der Ukraine, der Republik Moldau und Bosnien-Herzegowina den Kandidatenstatus erteilt. Auch im Rat für Allgemeines wurde intensiv verhandelt, um die Blockade bei den Verhandlungen mit Albanien, Montenegro und Nordmazedonien zu lösen, die zuletzt wegen einem bulgarischen Veto blockiert waren. Nach Vermittlung durch die französische Ratspräsidentschaft wurde das Veto vorerst aufgehoben und die Verhandlungen im Rahmen jeweiliger Regierungskonferenzen begonnen.

Ein weiterer, ebenfalls eng mit den Folgen des Krieges verbundener Themenschwerpunkt war die Energiepolitik.¹¹ Nachdem Russland Einschränkungen im Energiesektor gegenüber der EU als Druckmittel und die EU ihrerseits Sanktionen verhängt hat, konzentrierte sich eine Reihe von Sitzungen im Rat 2022/23 angesichts stark steigender Energiepreise auf die Verabschiedungen von Notfallmaßnahmen zum Energiesparen, auf Unterstützungsmaßnahmen, die im Paket RePowerEU gebündelt wurden, sowie die Einrichtung einer Plattform zum gemeinsamen Kauf von Gas. Bemerkenswert ist hierbei, dass

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

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

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Energiepolitik“ in diesem Jahrbuch.

der Rat die Maßnahmen im Energiebereich größtenteils auf Basis des Notfallartikels 122 AEUV verabschiedete, während das Parlament außen vor blieb.¹²

Einen starken Gegensatz gab es im Themenbereich der Asyl- und Migrationspolitik.¹³ Auf der einen Seite hat der Rat hier innerhalb weniger Tage nach Ausbruch des Krieges am 4. März 2022 die sogenannte Massenzustrom-Richtlinie aktiviert, um Menschen aus der Ukraine temporäre, aber weitreichende Schutz-, Aufenthalts- oder sogar Arbeitsrechte in der EU zu gewähren. Auf der anderen Seite waren die Verhandlungen zur Reform des Gemeinsamen Asylsystems (GEAS) durchgehend hoch auf der Tagesordnung der Ratspräsidenschaften und blockiert. Im Juni 2023 hat der Rat der Innenminister:innen unter schwedischer Ratspräsidentschaft die Ratsposition zur Reform des GEAS schließlich gegen die Stimmen von Polen und Ungarn per Mehrheitsbeschluss verabschiedet, einschließlich flexibler Formen der Solidarität. Der Beschluss betrifft zwar erstmal nur die Festlegung der Ratsposition – die Verhandlungen und Einigung mit dem EP stehen noch aus – erinnert aber an die hochumstrittenen Beschlüsse von 2015/16 zur Flüchtlingsverteilung.

Nicht zuletzt sind bei den Themenschwerpunkten 2022/23 im Rat die großen Gesetzgebungsvorhaben zu nennen. Im Untersuchungszeitraum war dies prominent insbesondere die Verabschiedung eines Großteils der Vorhaben im europäischen Grünen Deal, wie etwa das Fit für 55-Paket, um die europäischen Klimaziele einer Reduktion der CO₂-Emissionen bis 2030 um mindestens 55 Prozent zu erreichen. Hierzu gehörten etwa Reformen des Emissionshandels, ein Klimasozialfonds und auch ein CO₂-Ausgleichssystem für den Außenhandel. In Deutschland besonders brisant war dabei der Beschluss des Verbots des Neuverkaufs von Autos mit Verbrennungsmotoren ab 2035, bei dem die Bundesregierung – entgegen den üblichen Verfahren im Rat – ein auf Arbeitsebene bereits beschlossenes Paket wieder aufschnürte, um die Option von Verbrennungsmotoren mit E-Fuels umzusetzen.¹⁴

Mehr Dynamik in der Gesetzgebung

Die hohe Dynamik im Rat bei den großen Gesetzgebungsvorhaben zeigt sich auch in der Quantität der Rechtssetzung. Grundsätzlich folgt das Tempo in der Gesetzgebung im Rat, zumindest beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, dem legislativen Zyklus des Europäischen Parlaments – so wird zum Ende der Legislaturperiode mehr gemeinsame Gesetzgebung verabschiedet (wie 2018/19), während zur Mitte der Parlamentsarbeit die ersten großen Gesetzgebungspakete verabschiedet werden. Dies hatte sich 2021 pandemiebedingt noch etwas verzögert. Dafür wurden dann 2022/23 die Verhandlungen und Abschlüsse zu den großen Initiativen der Europäischen Kommission von der Leyen verhandelt, wie etwa die Legislativvorschläge zum Green Deal, der Internetregulierung (etwa den Digital Markets Act) und der Sozialunion. Zur Verabschiedung gebracht worden sind – auch auf Grund des Rückstaus wegen der Corona-Beschränkungen – 2022 insgesamt 137 Richtlinien und Verordnungen und in der ersten Hälfte von 2023 insgesamt 53. Vor allem 2022 sticht dabei heraus, mit etwa mehr als 2021 (129) und deutlich mehr als noch dem pandemiebeschränkten 2020 (85 Richtlinien und Verordnungen).

12 Nicolai von Ondarza: Die Krisengovernance der Europäischen Union. Mehr Verantwortung braucht mehr demokratische Legitimation, SWP-Studie 4/2023.

13 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik“ in diesem Jahrbuch.

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

Tabelle 1: Sekundärrechtsakte des Rates, von 2014 bis zum 1. Halbjahr 2023¹⁵

Jahr	Verordnungen (mit EP)	Richtlinien (mit EP)	Beschlüsse / Empfehlungen (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
2021	118 (73)	11 (9)	344 (5)	473
2022	117 (49)	20 (16)	400 (8)	537
2023/I	48 (26)	5 (5)	229 (5)	282

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von EUR-Lex.

So ist auch das Muster des legislativen Zyklus erhalten geblieben. Dabei ist aber 2022 mit 137 zu 108 (2017) deutlich mehr Gesetzgebung verabschiedet worden als im entsprechenden Jahr der vorherigen Legislaturperiode. Das ist erst das zweite Mal seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, dass die Anzahl an Gesetzgebung im Vergleich zur Vorlegislaturperiode gestiegen ist. Zuvor war angesichts der wechselnden Krisen seit 2010 das Volumen an neuer EU-Gesetzgebung kontinuierlich gesunken. Die seit 2021 anhaltende Trendwende ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen: Zum einen haben Rat und EP zum Teil den Rückstau an Gesetzgebungsinitiativen abgearbeitet, die 2020/21 auf Grund der Pandemie nicht zum Abschluss gebracht werden konnten. Zum anderen arbeitet die Kommission von der Leyen in größeren Gesetzgebungspaketen, von denen insbesondere mit Fit für 55, zu europäischen Mindestlöhnen und der digitalen Agenda 2022 mehrere zum Abschluss gebracht wurden. Nicht zuletzt wurden Teile der EU-Beschlüsse zum Umgang mit den Folgen des Krieges gegen die Ukraine in Form von Gesetzgebung verabschiedet, wie etwa im Energiebereich.

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 haben sich in der Zusammenarbeit zwischen Rat und EP zwei Trends verfestigt: Zum einen stieg der Anteil an Gesetzgebung, die über Mitentscheidung beschlossen wurde, deutlich. Zum anderen haben EP, Rat und Kommission dabei fast ausschließlich das informelle Trilog-Verfahren genutzt. Nach Ausnahmen 2020/21 hat sich die Dominanz des Trilogverfahrens 2022/23 wieder bestätigt.

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 75,6 Prozent der absolute Großteil von Rat und EP zusammen verabschiedet wurde. 2020 hingegen war dieser Anteil auf 60 Prozent gefallen, 2022 waren es sogar nur 47,4 Prozent. Dies ist der niedrigste Wert seit 2013; in der vorherigen Legislaturperiode ist die Anzahl gemeinsamer Gesetzgebung niemals auf unter 50 Prozent gefallen. Auf der einen Seite ist diese geringere gemeinsame

15 Eigene Berechnung auf Grundlage von offiziellen Angaben von Eur-Lex sowie dem Rat der Europäischen Union; Europäische Union: Statistiken zu Rechtsakten, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/statistics/legal-acts/legislative-acts-statistics-by-author.html?locale=de> (letzter Zugriff: 19.7.2023).

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 weiterlaufen. Auf der anderen Seite hat die zunehmende Nutzung von Notfall- und Flexibilitätsartikeln dazu geführt, dass der Rat jenseits der großen, umfangreichen Gesetzgebungspakete wie Fit für 55 andere Rechtssetzung ohne das Parlament verabschiedet hat. 2023 deutet sich mit in der ersten Jahreshälfte 58,5 Prozent gemeinsamer Gesetzgebung wieder eine Rückkehr zum Durchschnitt der Post-Lissabonner Jahre an.

Eine Rückkehr zum längerfristigen Trend war 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 wegen seiner mangelnden Transparenz kritisiert. Ende der letzten Legislaturperiode (2019) war der Anteil an Einigungen in erster Lesung auf sogar 100 Prozent gestiegen (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Einigungen in erster Lesung seit 2014

Jahr	Mitentscheidungsbeschlüsse	1. Lesung	2. Lesung	3. Lesung	Anteil 1. Lesung 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%
2021	108	72	36	0	66,7%
2022	101	96	5	0	95,0%
2023/I	41	40	1	0	97,6%

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

In den Jahren 2020/21 – unter dem besonderen Einfluss der Covid-19-Pandemie – deutete sich eine Trendwende an. Erstmals seit dem Lissabonner Vertrag waren dabei die Einigungen in erster Lesung auf unter 70 Prozent gefallen. Zu einem eigentlich im Vertrag vorgesehenen Vermittlungsausschuss mit dritter Lesung kam es dabei aber auch nie. In den Jahren 2022/23 haben Parlament und Rat in ihrer Zusammenarbeit hingegen wieder fast vollständig auf das Trilog-Verfahren zurückgegriffen. So wurden mit 95 (2022) und 97,6 (I/2023) Prozent fast alle Mitentscheidungsbeschlüsse in erster Lesung getroffen. Damit ist das – vertraglich nicht festgelegte und intransparente – Trilog-Verfahren wieder zum de facto Mechanismus zur gemeinsamen Gesetzgebung von Rat und Parlament geworden.

Mehrheitsentscheidungen in der EU auf dem Prüfstand

Mit dem Vertrag von Lissabon sind Entscheidungen mit doppelter qualifizierter Mehrheit im Rat der EU und beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) zur Regel geworden. Dennoch gibt es mit der Außenpolitik, der Erweiterungs- und der Steuerpolitik

einige Politikfelder, die Einstimmigkeit erfordern und jeder nationalen Regierung ein Veto einräumen. Im Rat hat sich zudem eine Konsenskultur entwickelt, bei der die nationalen Regierungen in der Regel so lange verhandeln, bis sie eine Einigung erzielen, die von möglichst allen Mitgliedstaaten mitgetragen werden kann. Ein Blick auf das Abstimmungsverhalten im Rat zeigt, dass seit 2014 im Schnitt 84,6 Prozent der Entscheidungen ohne Gegenstimme getroffen wurden.

Im Jahr 2022 wurden insgesamt 81 öffentliche Beschlüsse rechtlich mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Davon wurden 69 einstimmig verabschiedet, während es bei weiteren fünf Beschlüssen Enthaltungen gab, sodass insgesamt 91,4 Prozent aller Abstimmungen mit Konsens beschlossen wurden. Dies bedeutet die höchste Konsensquote aller Beschlüsse im Rat seit 2014. Umgekehrt erreichte die Anzahl der Abstimmungen mit Gegenstimme 2022 einen Niedrigstand. Mit gerade einmal 70,5 Prozent lag die Konsensrate in der ersten Jahreshälfte 2023 allerdings deutlich unterhalb des Durchschnitts der vergangenen zehn Jahre. Allein im ersten Halbjahr wurden bei 13 Abstimmungen EU-Mitgliedstaaten überstimmt. Dies liegt zum einen daran, dass im Jahr 2022 mehrere große Rechtsakte wie die Digitalen Agenda und das Fit für 55-Paket zum Abschluss gebracht werden konnten. Gleichzeitig hat allein Polen im Jahr 2023 bereits elfmal gegen EU-Beschlüsse gestimmt, zum Beispiel bei der verbindlichen Reduzierung der Treibhausgasemissionen oder der Schaffung eines Grenzausgleichsmechanismus für Kohlenstoff sowie dem Aufbau einer Infrastruktur für alternative Kraftstoffe. Gefolgt wird Polen von Ungarn, das in der ersten Jahreshälfte 2023 bereits viermal überstimmt wurde.¹⁶

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	97	24	21	12	154
2015	52	14	8	7	81
2016	47	20	4	3	74
2017	54	19	6	4	83
2018	51	19	10	10	90
2019	64	42	10	9	125
2020	49	10	6	6	71
2021	81	11	8	7	107
2022	69	5	5	2	81
2023/1	24	7	9	4	44

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage offizieller Angaben des Rates der EU. Erfasst sind nur die öffentlichen Abstimmungen.¹⁷

Trotz der hohen Konsensrate im Jahr 2022 verfestigt sich seit dem Brexit der Eindruck einer Ost-West-Spaltung beim Abstimmungsverhalten im Rat. Während in den 2010er-Jahren noch vor allem das Vereinigte Königreich überstimmt wurde und sich die anderen Stimmen gleichmäßig auf andere Mitgliedstaaten verteilt haben, wurden seit 2021 vor allem Polen und Ungarn mit jeweils 15 Nein-Stimmen überstimmt. Seit 2022 wurde zudem Bulgarien aber auch Schweden und Finnland jeweils dreimal überstimmt. Dänemark, Deutschland,

¹⁶ Vgl. hierzu auch die Beiträge „Polen“ und „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

¹⁷ Eigene Berechnung auf Grundlage der öffentlichen Abstimmungsprotokolle des Rates. Die Daten wurden rückwirkend aktualisiert. Es wurden nur Abstimmungen berücksichtigt, über die mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wurde.

Irland und Österreich wurden einmal überstimmt, während Frankreich, Italien und Spanien kein einziges Mal überstimmt wurden. Mehr als 63 Prozent der Enthaltungen entfielen auf die mittel- und osteuropäischen Staaten, die der Union seit 2004 beigetreten sind. Der Eindruck der Ost-West-Spaltung hat somit auch Implikationen für die Legitimation von Mehrheitsentscheidungen und einer möglichen Reform des Einstimmigkeitsprinzips.

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine hat die politische Debatte über die Abstimmungsmodalitäten im Rat wieder an Fahrt gewonnen. Einerseits wirft die Frage nach einer möglichen EU-Erweiterung durch die Ukraine, der Republik Moldau und weiteren Staaten des westlichen Balkans neue Fragen zu den Mehrheiten im Rat auf, da bis zu sieben Vetorechte für lediglich ungefähr 4 Prozent des Bevölkerungsanteils der dann 35 Mitgliedstaaten umfassenden EU beigetreten sein würden. Gleichzeitig werben immer mehr Staaten aktiv für die Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen in der Außenpolitik, um die Handlungsfähigkeit der Union zu verbessern. Unter der Gruppe von Außenminister:innen die sich für die verstärkte Nutzung von qualifizierten Mehrheitsabstimmungen aussprechen sind mit Rumänien und Slowenien allerdings nur zwei mittel- und osteuropäische Staaten, Polen und Ungarn lehnen die Vorschläge klar ab.¹⁸ Eine umfassende Reform der Abstimmungsregeln ist daher noch nicht in Sicht.

Ratspräsidentschaften

Mit hohen Erwartungen übernahmen Frankreich, Tschechien und Schweden die EU-Trio-Präsidentschaft zum Jahreswechsel 2022. Während Frankreich als Gründungsmitglied bereits zum dreizehnten Mal die Ratspräsidentschaft leitete, übernahm Tschechien zum zweiten Mal und Schweden zum dritten Mal das Steuerbord der EU. Obwohl sich das Programm zunächst auf den wirtschaftlichen und sozialen Schock der Covid-19-Pandemie und die Konferenz zur Zukunft Europas konzentrierte, stand die Trio-Präsidentschaft schnell im Zeichen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine.

Nicht einmal zwei Monate nach Beginn seiner Ratspräsidentschaft musste Frankreich die europäische Antwort auf den russischen Krieg koordinieren. Mit dem Abschluss der ersten Sanktionspakete sowie dem Eurojust-Mandat zur Untersuchung russischer Kriegsverbrechen konnte die französische Regierung schnell wichtige Erfolge verbuchen. Gleichzeitig verfolgte Frankreich seine ambitionierte Ratsagenda und brachte wichtige Dossiers wie den Digital Services Act und Digital Markets Act zur Einigung, aber auch den Rechtsakt zu nationalen Mindestlöhnen. Insgesamt stellte Frankreich mit dem Abschluss von 100 Rechtsakten sowie 30 Trilog-Vereinbarungen mit der Kommission und dem EP einen neuen Rekord auf.¹⁹ Allerdings wurde wiederholt Kritik am Arbeitspensum laut, welches nicht an den Krieg angepasst, sondern durch zusätzliche Sitzungen kompensiert wurde. In der Folge hatten vor allem kleineren Staaten Mühe, Schritt zu halten. Zudem erweckte der französische Präsident immer wieder den Eindruck, die Präsidentschaft für seinen Wahlkampf zu nutzen, da Frankreich oftmals ‚niedrig hängende Früchte‘ priorisierte und schwierige Dossiers wie die Überarbeitung des EU-Emissionshandelssystems weitergab. Während der Abschluss der Konferenz zur Zukunft Europas ohne konkrete Resultate endete, rief der

18 Annalena Baerbock et al: It's time for more majority decision-making in EU foreign policy, in: Politico, 12.6.2023.

19 Georgina Wright: Overall, the French EU Council Presidency was a success... but not everyone agrees, in: CEPS, 20.7.2022.

französische Präsident Emmanuel Macron zudem die Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) ins Leben und schaffte ein neues Forum für die europäische Zusammenarbeit.²⁰

Anders als die von langer Hand geplante Kampagne zur französischen Präsidentschaft, war die tschechische Ratspräsidentschaft zunächst mit mangelnden inhaltlichen und finanziellen Ressourcen der euroskeptischen Vorgängerregierung konfrontiert. Unter dem Motto „Europa als Aufgabe“ fokussierte sich Tschechien auf die Herausforderungen in der Sicherheits- und Energiepolitik durch den russischen Krieg. Mit dem Abschluss der Sanktionspakete sieben bis neun, ergänzt durch eine Preisobergrenze für russisches Öl sowie gemeinsame humanitäre Hilfe und Ausbildungsmissionen für die Ukraine, konnte die tschechische Regierung als pragmatischer Vermittler in Brüssel Punkte sammeln. Insgesamt beendete Tschechien 33 Trilogie und organisierte mehr als 400 Veranstaltungen, und erreichte mit der Vereinbarung über die Energiepreisobergrenze, den gemeinsamen Gaseinkauf und der Solidarität im Falle eines Gaslieferausfalls sowie Fortschritte im Fit für 55-Paket wichtige Ziele.

Ebenso wie Tschechien war auch Schweden kurz vor seiner EU-Ratspräsidentschaft mit einem Regierungswechsel konfrontiert. Zum ersten Mal hat Schweden eine liberal-konservative drei-Parteien Minderheitsregierung, die sich auf die rechtspopulistischen Schwedendemokraten stützt. Insgesamt einigte sich der Rat unter der schwedischen Präsidentschaft auf 44 Texte und erzielte eine endgültige Einigung über 63 Rechtsakte mit dem Europäischen Parlament. Dabei gelang es Schweden die Einigkeit in der Unterstützung der Ukraine aufrechtzuerhalten, neue Sanktionspakete zu vermitteln sowie historische Maßnahmen zur gemeinsamen Beschaffung von Munition auf den Weg zu bringen. Im Rahmen des Fit für 55-Pakets erreichte Schweden außerdem eine Einigung über die Ausweitung des Emissionshandels, das Verbrenner-Aus bis 2035 sowie das Gesetz zur Wiederherstellung der Natur. Den größten Erfolg feierte die schwedische Ratspräsidentschaft allerdings mit dem Vorschlag für die verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität sowie der Einigung für die Ratsposition in der seit 2016 blockierten Frage der Reform des europäischen Asylsystems. Letzteres wurde unter umstrittener Nutzung von Mehrheitsentscheidungen gegen die Stimmen Polen und Ungarns erreicht.

Ausblick

Zwei Jahre nach Beginn der Covid-19-Pandemie hat die Arbeit des Rats wieder deutlich an Fahrt aufgenommen. Nicht zuletzt auch durch die Sondersitzungen aufgrund des russischen Kriegs gegen die Ukraine hielt der Rat in den vergangenen 18 Monaten deutlich mehr formelle Sitzungen ab als zuvor. Durch den Abschluss größerer Dossiers verbuchte der Rat außerdem einen Anstieg in der Gesetzgebung, nachdem das Volumen zuvor kontinuierlich gesunken war. Dabei verstetigt sich der Trend, direkt in informelle Trilog-Verhandlungen einzusteigen, womit Fragen zur Transparenz- und Legitimation des Gesetzgebungsprozesses bleiben. Trotz des weitgehend hohen Konsenses im Rat, verfestigt sich auch der Eindruck einer zunehmenden Ost-West Spaltung. Entscheidend wird sein, ob die EU ihre Geschlossenheit für Unterstützung der Ukraine auch im kommenden Jahr aufrecht halten kann und wichtige Beschlüsse, zum Beispiel in der Asylpolitik und dem Fit für 55-Paket umsetzen kann. Mit Blick auf eine mittelfristige Erweiterung der Union stellt sich zudem die Frage, ob der Rat seine Entscheidungsprozesse effizient reformieren kann.

²⁰ Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die Europäische Politische Gemeinschaft“ in diesem Jahrbuch.

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* 56(2)/2018, S. 300–317.
- Sergio Fabrin/Uwe Puetter: Integration without supranationalisation. Studying the lead role of the European Council and the Council of Ministers in post-Lisbon EU politics, in: *Journal of European Integration* 38(5)/2016, S. 481–495.
- Sara Hagemann/Stefanie Bailer/Alexander Herzog: Signals to their parliaments? Governments use of votes and policy statements in the EU Council, in: *Journal of Common Market Studies* 57(3)/2019, S. 634–650.
- Uwe Puetter: The Council of the European Union: Co-legislator, Coordinator and Executive Power, in: John Peterson et al. (Hg.): *The Institutions of the European Union*, Oxford 2021.
- Nicolai von Ondarza: Rat der EU, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin: *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*, Wiesbaden 2023.
- Andreas Wamtnen: Do votes matter? Voting weights and the success probability of member states requests in the European Council, in: *Journal of European Integration* 39(6)/2017, S. 673–687.

Schlüsselwörter: Ukraine, Rechtsstaatlichkeit, Europäischer Grüner Deal

Ambitionen und finanzielle Grenzen

Im vorletzten Jahr der ersten Amtszeit von Präsidentin Ursula von der Leyen war die Kommission in erster Linie mit der Bewältigung der Folgen des mittlerweile mehr als anderthalb Jahre andauernden Kriegs in der Ukraine beschäftigt. Diese umfassten neben der konkreten Unterstützung für die Ukraine und der Bearbeitung ihres Beitrittsantrags auch die Folgen gestiegener Rohstoffpreise, nach wie vor hoher Inflationsraten und daraus resultierenden hohen Zinssätzen – auch auf Anleihen der EU. Im Zuge der Geschehnisse seit Februar 2022 zeigte die Kommission auch ein merklich gewachsenes Bewusstsein für Verwundbarkeiten und Abhängigkeiten der EU in globalen Lieferketten. Ausgehend von den Erfahrungen mit dem Zugang zu fossilen Brennstoffen rückten auch andere „kritische Rohstoffe“ in den Mittelpunkt der Bemühungen um eine „offene strategische Autonomie“ Europas. Gleichzeitig brachten gestiegene Kosten und wachsende Herausforderungen die EU auch an spürbare finanzielle Grenzen, die den Ansprüchen der Kommission deutliche Schranken aufwiesen. Im Vorfeld der polnischen Parlamentswahlen im Oktober 2023 zeigte die Kommission gleichzeitig einen neuen Willen, den Rechtsrahmen für eine finanzielle Ahndung der Verstöße der polnischen und ungarischen Regierungen gegen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit kreativ auszuschöpfen.

Internes

Während in Laufe der bisherigen Amtszeit der Kommission nur ein einziger Kommissar das Kollegium verlies (der irische Kommissar Phil Hogan war im Zuge eines Verstoßes gegen irische Covid-19-Pandemiebestimmungen zurückgetreten), häuften sich, wie in Jahren zuvor, mit dem nahenden Ende der Amtszeit die Abgänge. Am 15. Mai 2023 trat Marija Gabriel, Kommissarin für Innovation, Forschung, Kultur, Bildung und Jugend, von ihrem Amt zurück. Nach den bulgarischen Parlamentswahlen im April 2023 hatte der bulgarische Präsident Rumen Radew Gabriel sie mit der Regierungsbildung beauftragt.¹ Nach erfolgreichen Koalitionsverhandlungen amtiert sie nun als bulgarische Außenministerin und wird Anfang 2024 das Amt der Ministerpräsidentin übernehmen.² Wie mittlerweile weitgehend üblich, schlug die bulgarische Regierung zwei Kandidat:innen für die Nachfolge vor: Iliana Ivanova, Mitglied des Europäischen Rechnungshofs, und Daniel Lorer, ehemaliger bulgarischer Minister für Innovation und Wachstum.³ Am 28. Juni 2023 gab Kommissionspräsidentin von der Leyen ihre Entscheidung für Ivanova bekannt. Nur wenige Tage zuvor hatte

* Assistant Professor, Universiteit Leiden.

1 Antoaneta Roussi: EU research commissioner Mariya Gabriel resigns, in: Politico.eu, 15.5.2023.

2 Nicolas Camut: Bulgaria agrees government with rotating PMs to tackle corruption, in: Politico.eu, 22.5.2023.

3 Antoaneta Roussi: Bulgaria offers EU two candidates for vacant commissioner post, in: Politico.eu, 21.6.2023.

zudem die langjährige Kommissarin für Wettbewerb, Margarethe Vestager, ihre Kandidatur für das Amt der Präsidentin der Europäischen Investitionsbank angekündigt. Von der Leyen gab daraufhin zu verstehen, dass Vestager sich von ihrem Kommissionsamt beurlauben lassen müsse, sollte die Kandidatur offiziell werden.⁴ Nach dem Rücktritt der niederländischen Regierung in Folge eines Konflikts über Migrationsgesetzgebung signalisierte zudem Frans Timmermans, Exekutiv-Vizepräsident mit Zuständigkeit für den europäischen Grünen Deal, sich in der anstehenden Neuwahl in den Niederlanden zu engagieren.⁵

Ukraine

Auch im vergangenen Jahr standen Hilfeleistungen an die Ukraine im Zentrum der Kommissionsarbeit. Im Vorfeld des ersten EU-Ukraine Gipfels seit Anfang des Krieges reiste von der Leyen am 2. Februar 2023 zusammen mit 15 Kommissionmitgliedern nach Kyjiw zu einem symbolreichen Treffen mit der ukrainischen Regierung. Neben der Ankündigung kleinerer Hilfsmaßnahmen diente das Treffen auch der Sondierung des Fortschritts der Ukraine in der Bearbeitung der Bedingungen, die die Kommission im Sommer 2022 für die Aufnahme von Verhandlungen formuliert hatte.⁶ Zeitgleich mit dem Besuch in Kyjiw publizierte die Kommission einen Analysebericht zur Beitrittsperspektive der Ukraine, der ihre Stellungnahme aus dem Juni 2022 um eine Reihe weiterer Politikfelder ergänzte, aber wenig substantiell Neues beinhaltete.⁷ Interessanter hingegen war der mündliche Fortschrittsbericht, den Erweiterungskommissar Olivér Várhelyi in einem informellen Treffen des Rats für Allgemeine Angelegenheiten in Stockholm am 23. Juni 2023 präsentierte. In ihrer Stellungnahme im Jahr davor hatte die Kommission sieben prioritäre Maßnahmen hervorgehoben, die die Ukraine vor Aufnahme der Beitrittsverhandlungen ergreifen solle. Zwei davon, so Várhelyi, habe die Ukraine bereits abgeschlossen. Dabei handelt es sich um ein Mediengesetz als Vorgehen gegen den Einfluss von Partikularinteressen, sowie Regeln zur Integritäts- und Qualifikationsprüfung von Richter:innen. Gute Fortschritte attestierte die Kommission der Ukraine in Bemühungen um Erlass und Umsetzung eines neuen Auswahlverfahrens für Richter:innen am Verfassungsgericht. Etwas Fortschritt letztlich zeige die Ukraine in den übrigen vier Maßnahmenbereichen: der Korruptionsbekämpfung, insbesondere der Einrichtung dezidiert Organe für Strafverfolgung, Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche, der Umsetzung eines Anti-Oligarchen-Gesetzes sowie der Reform des Rechtsrahmens für nationale Minderheiten.⁸

Die Kommission schlug am 20. Juni 2023 ein neues Finanzierungsinstrument für den Wiederaufbau der Ukraine für den Zeitraum 2024–2027 vor.⁹ Nach den Plänen der Kommission soll sich diese in drei Säulen aufgliedern. Die erste Säule soll aus Finanzhilfen und Darlehen bestehen. Analog zu den Regelungen der Aufbau- und Resilienzfazilität im Rahmen von NextGenerationEU soll die Ukraine einen Plan für die Erholung, den

4 Jakob Hanke Vela: Brussels Playbook, in: Politico.eu, 22.6.2023.

5 Suzanne Lynch/Nicholas Vinocur: Ursula von der Leyen is losing her team, in: Politico.eu, 25.7.2023.

6 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kollegium der Kommissionsmitglieder reist zu Gesprächen über die Unterstützung durch die EU und die sektorale Zusammenarbeit nach Kiew, IP/23/461, 2.2.2023.

7 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Europäische Kommission veröffentlicht Analyseberichte zur Angleichung der Ukraine, Moldaus und Georgiens an den EU-Besitzstand, IP/23/123, 2.2.2023.

8 Jorge Liboreiro: Ukraine has fully met two of the seven conditions needed to start EU accession talks, in: Euronews, 22.6.2023.

9 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission schlägt Einrichtung einer speziellen Fazilität zur Unterstützung der Erholung, des Wiederaufbaus und der Modernisierung der Ukraine vor, IP/23/3345 20.6.2023.

Wiederaufbau und die Modernisierung des Landes ausarbeiten, um Zugang zu Mitteln zu erlangen. Bedingung für die Auszahlung sollen unter anderem Reformen der öffentlichen Verwaltung, der verantwortungsvollen Staatsführung, der Rechtsstaatlichkeit, der Korruptionsbekämpfung und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sein. Bei der zweiten Säule handelt es sich um einen Investitionsrahmen, der sich auf den ukrainischen Privatsektor konzentriert. Hier geht es um einen Mechanismus für Risikominderung für private Investoren, bestehend aus Mischfinanzierung und Garantien. Die dritte Säule schließlich umfasst technische Hilfe wie Beratung und Unterstützung der Zivilgesellschaft.

Die Kommission gab den Gesamtrahmen der Maßnahmen mit 50 Mrd. Euro an. Zusätzlich steht die Maßnahme anderen Geldgebern offen. Die Kommission sprach zudem die Möglichkeit an, eingefrorene russische Vermögenswerte zur Finanzierung mit heranzuziehen. Die Finanzmittel schließen sich an die 18 Mrd. Euro an, die die Kommission im November 2022 für das Jahr 2023 vorgeschlagen hatte. Diese Finanzmittel, etwa 1,5 Mrd. Euro pro Monat, sollen die Zahlungsfähigkeit der ukrainischen Regierung sichern, etwa zur Zahlung von Löhnen und Renten und zur Wahrung öffentlicher Infrastruktur.¹⁰ Nach dem Kommissionsvorschlag sollte diese Maßnahme aus Kreditaufnahmen finanziert werden, die durch noch bestehende Spielräume im EU-Haushalt garantiert werden sollten. Nach Zustimmung von Rat und Europäischem Parlament am 14. Dezember 2022 verhandelte die Kommission mit der Ukraine ein Memorandum of Understanding über die Auszahlungskonditionen. Dieses Memorandum wurde am 16. Januar 2023 unterzeichnet. Schon am Tag darauf zahlte die Kommission die erste Tranche an die Ukraine aus.

Ebenfalls Teil der Überlegungen für die dritte Säule der Fazilität für die Ukraine sind Maßnahmen zur Durchsetzung des Völkerrechts gegen Verbrechen, die von russischen Akteuren auf dem Gebiet der Ukraine begangen wurden. Dies reiht sich ein in weitere Bemühungen, die russische Invasion der Ukraine juristisch aufzuarbeiten und eine mögliche Strafverfolgung vorzubereiten. Während der Internationale Strafgerichtshof einzelne Kriegsverbrechen in der Ukraine verfolgen kann, verhindert das Statut des Gerichtshofs eine Verfolgung Russlands für das Verbrechen der Aggression, unter das die Invasion als Ganze fällt, da Russland nicht Vertragsstaat des Gerichtshofs ist.¹¹ Die Kommission stellte am 30. November 2022 eine Reihe von Alternativen für die Strafverfolgung vor.¹² Der Plan umfasst zwei Optionen für einen Sondergerichtshof: ein unabhängiges internationales Gericht auf Basis internationaler Abkommen, und ein Sondergericht im Rahmen eines nationalen Rechtssystems – gedacht ist hier das ukrainische¹³ – in das internationale Richter:innen integriert sind. Die Kommission unterstützt zudem die Einrichtung eines „Internationalen Zentrums für die Verfolgung des Verbrechens der Aggression gegen die Ukraine“, bestehend aus nationalen Staatsanwält:innen, die fortlaufend Beweismittel sichern sollen. Das Zentrum ist bei der Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) angesiedelt und nahm am 3. Juli 2023 seine Arbeit

10 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission schlägt für 2023 Maßnahmenpaket zur Gewährleistung einer stabilen und berechenbaren Unterstützung für die Ukraine von bis zu 18 Mrd. EUR vor, IP/22/6699, 9.11.2022.

11 Stephan Klenner: Das Völkerstrafrecht braucht Sondergerichte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.6.2023.

12 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission präsentiert Optionen für die Sicherstellung, dass Russland für seine Verbrechen bezahlt, IP/22/7311, 30.11.2022.

13 Patrick Butchard/Nigel Walker: Potential merits of a special tribunal on Ukraine, House of Commons Library, CDP-0098, 5.5.2023.

auf.¹⁴ Der Plan der Kommission sieht zudem eine Instanz vor, die eingefrorene Vermögenswerte russischer Individuen, Firmen und der russischen Zentralbank verwaltet und die Erträge dem Wiederaufbau der Ukraine zugutekommen lässt.¹⁵

Weiterhin intensivierte die Kommission im letzten Jahr die Einbindung der Ukraine in bestehende EU-Programme. Am 2. Februar 2023 unterzeichnete die Kommission ein Assoziierungsabkommen zur Einbindung der Ukraine in das Binnenmarktprogramm, über das ukrainische Unternehmen Mittel zur Eingliederungen in den Binnenmarkt erhalten können.¹⁶ Zeitgleich kündigte sie die Eröffnung eines Horizont Europa-Büros in Kyjiw an, das Forschungsförderung ukrainischer Einrichtungen unterstützen soll.¹⁷ Am 16. März 2023 startete die Kommission ein Programm zum Kapazitätsaufbau für den Wiederaufbau der Ukraine, das in das Programm „Neues Europäisches Bauhaus“ eingebunden ist, welches neuartige Formen nachhaltigen Bauens fördert.¹⁸ Am 20. April unterschrieb die Kommission ein Abkommen über den Beitritt der Ukraine zum europäischen Katastrophenschutzverfahren¹⁹ und am 6. Juni eines zur Assoziierung der Ukraine mit der „Connecting Europe“-Fazilität, die EU-Förderung für gemeinsame Projekte in Verkehrsinfrastruktur, Energie und digitalen Dienstleistungen bereitstellt.²⁰

Rechtsstaatlichkeit

Im Konflikt zwischen der Kommission, Polen und Ungarn um den Abbau von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie hat die Kommission im letzten Jahr umfassenden Gebrauch von Konditionalitätsklauseln gemacht, um Auszahlungen von EU-Mittel an Polen und Ungarn einzufrieren. Die Kommission hat dabei erstmals die 2020 verabschiedete Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union angewendet. Ausgang des Verfahrens war eine Mitteilung der Kommission an Ungarn vom April 2022, in der sie Probleme im öffentlichen Auftragswesen hervorhob, die ein Korruptionsrisiko darstellen. Ebenso bemängelte die Kommission den ungarischen Rahmen für Korruptionsbekämpfung. Unzufrieden mit der ungarischen Antwort auf diese Bedenken schlug die Kommission im September 2022 dem Rat vor, 65 Prozent der Mittelbindungen für operationelle Programme der Kohäsionspolitik und alle Zahlungen an ungarische Trusts von öffentlichem Interesse auszusetzen.²¹ Dabei handelte es sich um Mittel in Höhe von 7,5 Mrd. Euro.²² Der Rat nahm diesen Vorschlag am 15. Dezember an, reduzierte aber die Kürzungen auf 55 Prozent der Mittelbindung.²³

14 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Internationales Zentrum für die Verfolgung des Verbrechens der Aggression Russlands gegen die Ukraine (ICPA) nimmt heute seine Arbeit auf, IP/23/3606, 3.7.2023.

15 Europäische Kommission: Kommission präsentiert Optionen, 2023.

16 Europäische Kommission: Kollegium der Kommissionsmitglieder reist nach Kiew, 2023.

17 Europäische Kommission: Kollegium der Kommissionsmitglieder reist nach Kiew, 2023.

18 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Neues Europäisches Bauhaus (NEB): Auftakt des Programms zum Kapazitätsaufbau für den Beginn des Wiederaufbaus der Ukraine, IP/23/1649, 16.3.2023.

19 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Ukraine beteiligt sich am Katastrophenschutzverfahren der Union, IP/23/2360, 20.4.2023.

20 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission stärkt Integration der Ukraine in den EU-Binnenmarkt über die Fazilität „Connecting Europe“ für Infrastrukturfinanzierung, IP/23/3061, 6.6.2023.

21 Europäische Kommission: Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, COM(2022) 485 final, 18.9.2022.

22 Kim Lane Scheppele/Morijn, John: Frozen: How the EU is Blocking Funds to Hungary and Poland Using a Multitude of Conditionalities, in: Verfassungsblog, 4.4.2023.

23 Durchführungsbeschluss 2022/2506 des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, in: Amtsblatt der EU L 325/94, 20.12.2022.

Die Nutzung der Konditionslitätsverordnung war aber nur ein Teil der Bemühungen, den Rechtsrahmen gegenüber Polen und Ungarn auszuschöpfen. Wesentlich gewichtiger ist die Verzögerung der Auszahlung von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität. Die Kommission nutzte hier eine Konditionalitätsbestimmung, die Auszahlungen aus diesem Programm an Vorgaben aus dem Europäischen Semester bindet.²⁴ In ihren länderspezifischen Empfehlungen haben Kommission und Rat wiederholt die Korrektur von rechtsstaatsschädlichen Maßnahmen in Polen und Ungarn gefordert. In ihren Aufbau- und Resilienzplänen, die die Grundlage für die Mittelvergabe bilden, hatten die polnische und die ungarische Regierung solche Korrekturen angekündigt. Die Kommission billigte den polnischen Plan im Juni 2022 und den ungarischen im Dezember 2022 unter dem Vorbehalt, die Mittel erst nach tatsächlicher Umsetzung der Korrekturen auszuzahlen.

Im Falle Polens geht es dabei um 34 Mrd. Euro. In ihrer Bewilligung nannte die Kommission vier Meilensteine, die die polnische Regierung erreichen müsse. Sie solle die im Dezember 2019 beschlossenen Änderungen der Disziplinarordnung für Richter:innen zurücknehmen, die zuletzt polnischen Richter:innen Disziplinarmaßnahmen angedroht hatte, falls sie geltendes EU-Recht zur Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit anwendeten. Insbesondere verlangte die Kommission die Abschaffung der dafür neu eingerichteten Disziplinarkammer am Obersten Gericht, deren Mitglieder von der Regierungsmehrheit ernannt wurden. Ein reformiertes Disziplinarverfahren solle die Rechte der Beschuldigten stärken. Schließlich sollten alle vergangenen Verfahren der Disziplinarkammer einem neuen, unabhängigen Gremium zur erneuten Prüfung vorgelegt werden.²⁵

Die polnische Regierung schlug in Reaktion neue Gesetze vor, die die Bedenken der Kommission adressierten. Die Disziplinarkammer am Obersten Gericht sollte demnach aufgelöst und Disziplinarverfahren an das Oberste Verwaltungsgericht überwiesen werden.²⁶ Nur kurz darauf folgte eine neue Kontroverse um ein Gesetz, mit dem die polnische Regierung im Vorfeld der Parlamentswahlen ein Gremium einsetzte, um nominell russischen Einfluss in polnischer Politik zu untersuchen. Das Gremium wurde allerdings weitgehend als Vehikel gesehen, den Wahlkampf des ehemaligen polnischen Ministerpräsidenten und Präsidenten des Europäischen Rats Donald Tusk zu behindern. In den Medien wurde dieses Gesetz daher als „Lex Tusk“ bekannt. Die Kommission leitete daher am 7. Juni 2023 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die polnische Regierung ein.²⁷ Eine Lösung der Situation ist maßgeblich vom Ausgang der polnischen Parlamentswahlen im Oktober 2023 abhängig.

Auch die ungarischen Mittel in Höhe von 5,8 Mrd. Euro aus der Aufbau- und Resilienzfazilität bleiben weiterhin eingefroren. Die Kommission hatte im Dezember 2022 27 „Super-Etappenziele“ hervorgehoben, deren vollständige Erfüllung Voraussetzung für Auszahlungen sei.²⁸ Diese beinhalten in erster Linie Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz. Insbesondere soll das ungarische Verfassungsgericht – weitgehend unter der Kontrolle der Regierung – nicht mehr die Möglichkeit haben, auf Ansuchen von Behörden Urteile unterer Instanzen zu kontrollieren. Ebenso soll

24 Scheppelle/Morijn: Frozen, 2023.

25 Europäische Kommission: Fragen und Antworten, Europäische Kommission billigt 35,4 Mrd. EUR schweren Aufbau- und Resilienzplan Polens, QANDA/22/3376, 1.6.2022.

26 Wojciech Kości: Crunch time in Poland for tackling EU rule of law dispute, in: Politico.eu, 7.2.2023.

27 Nicolas Camut: EU sues Poland after blowback over Kremlin influence law, in: Politico.eu, 7.6.2023.

28 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Laut Kommission hat Ungarn bei Reformen unzureichende Fortschritte erzielt und muss wesentliche Etappenziele erreichen, um Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zu erhalten, IP/22/7273 30.11.2022.

das Oberste Gericht seine Interventionsmöglichkeiten in Vorabentscheidungsersuchen anderer Gerichte an den EuGH verlieren.

Womöglich noch weitreichender als das Zurückhalten der Mittel aus dem Aufbaufonds war zuletzt die Entscheidung der Kommission, vorerst sämtlich Zahlungen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds Plus und dem Kohäsionsfonds an Polen und Ungarn einzustellen.²⁹ Die Kommission nutzte hierfür eine Klausel aus einer Verordnung über gemeinsame Finanzbestimmung zu diesen Fonds³⁰, die von Rat und Europäischem Parlament all sieben Jahre zu Beginn des Budgetzyklus verabschiedet wird. Die „bereichsübergreifenden Grundsätze“ dieser Verordnung verpflichten die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Charta der Grundrechte beim Einsatz der Fonds. Die Kommission argumentiert, dass Polen und Ungarn das in Art. 47 der Charta garantierte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht missachten und daher gegen den Grundsatz der Verordnung verstoßen. Für die polnische Regierung stehen dabei bis 2027 76 Mrd. Euro auf dem Spiel,³¹ im Falle Ungarn geht es um zusätzliche 16,2 Mrd. Euro neben den Mitteln, die die Kommission Aufgrund der Vorgaben aus der Konditionalitätsverordnung zurückhält.³²

Diese neuartigen Maßnahmen sind die bisher weitgehendsten Versuche, die polnische und ungarische Regierung auch finanziell für ihre Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip zur Rechenschaft zu ziehen. Juristisches Neuland betrat die Kommission ebenfalls mit ihrem Vertragsverletzungsverfahren gegen das Ungarische „Anti-LGBTQ-Gesetz“, das die Veröffentlichung von Materialien mit LGBTIQ-Themen drastisch einschränkt. Die Kommission hat am 15. Juli 2023 beschlossen, dieses Verfahren an den Europäischen Gerichtshof zu überweisen. In ihrer Klageschrift vom 19. Dezember 2022 bezieht sich die Kommission erstmals direkt auf Art. 2 EUV. Dies gilt als kontrovers, da die in diesem Artikel beschriebenen Normen sehr offen formuliert sind und eine direkte Einklagbarkeit dieses Artikels richterliche Entscheidungskompetenzen sehr weit ausdehnen würde.³³ Trotz einzelner Vorbehalte gegen die rechtliche Argumentation haben sich 15 Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Slowenien und Spanien) und das Europäische Parlament dieser Klage angeschlossen.³⁴ Auch dies ist ein Novum in der europäischen Rechtsgeschichte.

Digitaler und ökologischer Wandel

In ihrer Rede zur Lage der Union im September 2022 hat Präsidentin von der Leyen den Zugang zu Rohstoffen als eine zentrale Herausforderung für den digitalen und ökologischen Wandel hervorgehoben und gleichzeitig vor ähnlichen Abhängigkeiten von einzelnen Rohstofflieferanten gewarnt, wie die Europas von russischem Gas vor dem Angriff auf die

29 Schepele/Morijn: Frozen, 2023.

30 Verordnung (EU) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, [...], in: Amtsblatt der EU L 231/159, 30.6.2021.

31 Thomas Gutschker/Gerhard Gnauck: Warschau könnten 76 Milliarden Euro entgehen, in: FAZ.NET, 18.10.2022.

32 Schepele/Morijn: Frozen, 2023.

33 Lena Kaiser: A New Chapter in the European Rule of Law Saga? On the European Commission's attempt to mobilise Art. 2 TEU as a stand-alone provision, Verfassungsblog, 3.4.2023; Jannes Dresler: Der Brüsseler Testballon. Kommission tritt mit Klageschrift gegen Ungarns Anti-LGBTQ-Gesetz Neuland, in: Verfassungsblog, 21.2.2023.

34 Benjamin Fox: Anti-LGBT-Gesetz: 15 EU-Länder schließen sich Klage gegen Orbán an, in: Euractiv.com, 7.4.2023.

Ukraine.³⁵ Als einen Schritt in diesem Plan präsentierte die Kommission am 16. März 2023 einen Vorschlag für ein europäisches Gesetz zu kritischen Rohstoffen. Damit will sie inländische Kapazitäten, Lieferketten und die Kreislaufwirtschaft ausbauen. Der Vorschlag formuliert in erster Linie Zielvorgaben: Inländische Kapazitäten sollen danach 10 Prozent des jährlichen Förderbedarfs, 40 Prozent der Verarbeitung und 15 Prozent des Recyclings abdecken. Um Abhängigkeiten zu vermeiden, sollen nicht mehr als 65 Prozent des Bedarfs an kritischen Rohstoffen aus einem einzigen Drittland stammen. Dazu möchte die Kommission Stresstests für Lieferketten durchführen, Expertise bündeln, strategische Projekte unterstützen und Zulassungsprozesse vereinfachen.³⁶

Der Gesetzesvorschlag ist Teil eines größeren Industriepans für den Grünen Deal, den die Kommission am 1. Februar 2023 vorstellte. Mit dem Industriepan will die Kommission generell ein „günstigeres Umfeld“ für die Entwicklung und Produktion CO₂-neutraler Technologien in Europa schaffen.³⁷ Der Pan kann als Teil einer Antwort auf den Inflation Reduction Act der US-Regierung gesehen werden, der seit August 2022 breite Subventionen für grüne Technologien in den USA bereitstellt und weitgehend als Bedrohung für europäische Industrien in diesem Sektor aufgenommen wurde. Konkret sieht der Industriepan vier Säulen vor: ein weniger komplexes Regulierungsumfeld, besserer Zugang zu Finanzmitteln, die Förderung von Kompetenzen und Bemühungen um diversifizierte Lieferketten. Teil der ersten Säule ist ein von der Kommission am 16. Februar präsentiertes „Netto-Null-Industrie-Gesetz“. Es verfolgt das Ziel, die EU in die Lage zu versetzen, bis 2030 40 Prozent des Bedarfs an grüner Technologie selbst zu produzieren.³⁸ Auch hier geht es um eine Verringerung des Verwaltungsaufwands und eine Bevorzugung entsprechender Projekte in Planungs- und Genehmigungsprozessen. Ebenso sollen europäische Regeln zur Vergabe öffentlicher Aufträge größeren Schwerpunkt auf Nachhaltigkeits- und Resilienz Kriterien legen.

Ebenfalls der ersten Säule des Industriepans zugeordnet ist ein Vorschlag zur Neugestaltung des europäischen Strommarkts, den die Kommission am 14. März 2023 vorstellte. Dessen Kernstück ist die Abkopplung des Strompreises von den Rohstoffpreisen fossiler Brennstoffe. In Zeiten hoher Rohstoffpreise, wie nach Beginn des Krieges in der Ukraine, sollen die vergleichsweise günstigeren Preise erneuerbarer Energien „spürbar werden“ und zur Stabilität der Strompreise beitragen.³⁹ Dafür sollen die Erzeuger erneuerbarer Energien langfristige Abnahmegarantien bekommen. Verbraucher:innen sollen zudem gegen Preisspitzen geschützt und auch bei Zahlungsverzug vor einem Abschalten der Stromversorgung bewahrt werden. Mitgliedstaaten sollen dazu einen Anbieter der „letzten Instanz“ bestimmen. Auch die Strompreise für die Industrie sollen durch langfristige Verträge stabilisiert werden.

Wenig Fortschritt hingegen konnte die Kommission im Hinblick auf die zweite Säule des Industriepans vorweisen – dem Zugang zu Finanzmitteln. In ihrer Rede zur Lage der Union hatte von der Leyen einen „Europäischen Souveränitätsfonds“ angekündigt, der eine

35 Europäische Kommission: Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2022, Straßburg, SPEECH/22/5493, 14.9.2022.

36 Europäische Kommission: Factsheet European Critical Raw Materials Act, März 2023.

37 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Der Industriepan für den Grünen Deal: Für Europas CO₂-neutrale Industrie die Führungsrolle sichern, IP/23/510, 1.2.2023.

38 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Netto-Null-Industrie-Verordnung: EU soll Hochburg für Cleantech-Fertigung und grüne Arbeitsplätze werden, IP/23/1665, 16.3.2023.

39 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Reform des EU-Strommarktes — für mehr erneuerbare Energien, mehr Verbraucherschutz und mehr Wettbewerbsfähigkeit, IP/23/1591, 14.3.2023.

finanzielle Beteiligung der EU an „wichtigen Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“ sicherstellen sollte.⁴⁰ Ein solcher Fonds fand auch in der Vorstellung des Industriepakts Erwähnung. Im Sommer 2023 musste die Kommission aber eingestehen, dass hierfür nicht ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen. Im Rahmen der Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens schlug die Kommission am 20. Juni 2023 angesichts der zahlreichen Herausforderungen, nicht zuletzt dem Anstieg der Finanzierungskosten für NextGenerationEU durch gestiegene Zinssätze, eine Aufstockung des Finanzrahmens um 65,8 Mrd. Euro vor. Davon entfallen allerdings 50 Mrd. Euro auf weitere Finanzhilfen für die Ukraine. Weitere 15 Mrd. Euro sind für die Bewältigung der Auswirkungen der steigenden Anzahl von Migrant:innen vorgesehen, die sich dem Umfang von 2015 nähern. Für die von der Kommission vorgeschlagene „Plattform für strategische Technologien für Europa“, wie die Kommission den Souveränitätsfonds nun nennt, blieben dann gegenüber den ursprünglich anspruchsvollen Plänen keine umfangreichen Mittel übrig.⁴¹ Mitsamt der Umwidmung bestehender Mittel sind dafür nun 10 Mrd. Euro vorgesehen. Binnenmarktkommissar Thierry Breton hatte noch Ende 2022 von 350 Mrd. Euro und der Aufnahme neuer Schulden gesprochen, um dem amerikanischen Inflation Reduction Act eine ebenbürtige europäische Maßnahme entgegensetzen zu können.⁴²

Ausblick

Die Arbeit der Kommission wird auch in ihrem letzten Amtsjahr vom Krieg in der Ukraine geprägt sein. Die zentrale Rolle der Kommission im Beitrittsprozess wird sie dabei vor Herausforderungen stellen. Einerseits betont Präsidentin von der Leyen stetig, die Ukraine kämpfe stellvertretend für den Westen. Dies lässt ihr eine bevorzugte Rolle zustehen. Gleichzeitig hat die Ukraine Probleme mit Korruption und der Wahrung von Rechtsstaatlichkeit – beides Themen, die bereits jetzt die Arbeit der Kommission mit bestehenden Mitgliedstaaten prägen. Möglicherweise sind die verstärkten Bemühungen der Kommission, den Rechtsrahmen gegen Polen und Ungarn in Bezug auf die Auszahlung von Finanzmitteln weit auszudehnen, auch in diesem Kontext zu sehen. Gleichzeitig drängen andere Themen. Migration wird ein zentrales Thema im Wahljahr, und die Kommission wird vor der Herausforderung stehen, den grenzfreien Schengenraum aufrechtzuerhalten. Nicht zuletzt der Wahlkampf selbst kann mit Spannung beobachtet werden. Weder die Zukunft von der Leyens steht fest, noch die der Idee der Spitzenkandidat:innen.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Solidarität mit der Ukraine. Zeitleiste, abrufbar unter https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_de (letzter Zugriff 31.8.2023).

Miriam Hartlapp/Julia Metz/Christian Rauh: Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission, Oxford 2014.

Hussein Kassim: The European Commission: From Collegiality to Presidential Leadership, in: Dermot Hodson et al. (Hg.): The Institutions of the European Union, 5. Ausg. Oxford 2021.

40 Europäische Kommission: Rede zur Lage der Union, 2022.

41 Hendrik Kafsack: EU stellt Ukraine neue Hilfen über 50 Milliarden Euro in Aussicht, in: FAZ.NET, 20.6.2023.

42 Nikolaus J. Kurmayer: Commission chief: cooperation not confrontation in US subsidies row, in: Euractiv.com, 5.12.2022.

Gerichtshof

Siegfried Magiera und Matthias Niedobitek*

Schlüsselwörter: 70 Jahre Gerichtshof, Neugestaltung des Jahresberichts, Zuständigkeit des Gerichts für Vorabentscheidungsersuchen

Fortentwicklung als Daueraufgabe

Aufgabe des Gerichtshofs der Europäischen Union (EU) ist gemäß Art. 19 des Vertrags über die EU die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge. Diese Aufgabe obliegt dem Gerichtshof schon seit dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951). Seitdem sind über 70 Jahre vergangen. Heute umfasst der Gerichtshof der EU als judikatives EU-Organ zwei Gerichte, den Gerichtshof (EuGH) und das Gericht (EuG), die sich die Aufgabe der Rechtsprechung teilen. Dabei lag die Zuständigkeit für die wichtigste Verfahrensart, das Vorabentscheidungsersuchen, bisher ausschließlich beim EuGH. Dies könnte sich jedoch bald ändern. Darüber sowie über weitere wichtige Ereignisse und Judikate der Unionsgerichtsbarkeit informiert der vorliegende Bericht.

Wichtige Ereignisse im Berichtszeitraum

Im Jahr 2022 beging der Gerichtshof der EU den 70. Jahrestag seines Bestehens. Der Jahresbericht des Gerichtshofs der EU¹ widmet sich ausführlich diesem Ereignis, das mit einer Reihe von Veranstaltungen und anderen Aktionen gewürdigt wurde, etwa mit einem Tag der offenen Tür, der Umbenennung einiger Gebäude des Gerichtshofs der EU, einem Richterforum, der Herausgabe eines Jubiläumsbandes oder einer luxemburgischen Sonderbriefmarke.

Aus diesem Anlass wurde auch der Jahresbericht selbst neugestaltet. Seit dem Berichtsjahr 2015 bestand der Jahresbericht aus drei Dokumenten: einem umfassenden Bericht über die Rechtsprechungstätigkeit, einem mehr oder weniger knappen Jahresüberblick sowie einem Verwaltungsbericht. Mit dem Berichtsjahr 2022 wurde der Jahresbericht weiter ausdifferenziert. Nunmehr bildet ein „Jahresüberblick“ den Kern der Berichterstattung, der die wichtigsten Entwicklungen in einer knapperen Form und in einem direkteren Stil darbieten soll, um ihn für möglichst viele Menschen leichter zugänglich zu machen. Nicht mehr darin enthalten sind die Rechtsprechungsstatistiken des EuGH und des EuG, die nun auf der Website des Gerichtshofs der EU in gesonderten Dateien abgelegt sind. Als neue Veröffentlichung kommt eine „Auswahl wichtiger Urteile“ hinzu. Dabei handelt es sich um ein umfangreiches Kompendium der Rechtsprechung der Unionsgerichte im Berichtsjahr, das die Rechtsprechung – getrennt nach Gerichten und geordnet nach inhaltlichen Kriterien –

* Prof. Dr. Siegfried Magiera, Jean-Monnet-Professor für Europarecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; Prof. Dr. Matthias Niedobitek, Jean-Monnet-Professor für Europäische Integration, Technische Universität Chemnitz.

1 Der Jahresbericht des Gerichtshofs der EU ist zugänglich auf der Website des Gerichtshofs: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/. Andere Quellen werden gesondert kenntlich gemacht.

sichtbarer und zugänglicher machen soll. Wie bisher umfasst der Jahresbericht schließlich einen „Verwaltungsbericht“, der vom Kanzler des EuGH erstellt wird und der – wie in Art. 79 Abs. 9 der Haushaltsordnung vorgesehen – u. a. Auskunft zur Verwendung der Ressourcen und zur Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme gibt. Im Ergebnis fungiert der „Jahresbericht“ nur noch als begriffliche Klammer für eine wenig übersichtliche und nicht sehr benutzerfreundliche Vielzahl von (digitalen) Dokumenten.

Seit dem 1. Juli 2018 ersetzte der EuGH die Namen natürlicher Personen durch zufällige Anfangsbuchstaben, wenn in Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 95 der EuGH-Verfahrensordnung Anonymität gewährt wurde. Jedoch führte diese Praxis dazu, dass die Verfahren nicht mehr leicht zitiert werden konnten. Deshalb werden seit dem 1. Januar 2023 bei neu eingereichten Vorabentscheidungsersuchen die Initialen durch fiktive Namen ersetzt, die besser im Gedächtnis bleiben sollen. Diese Namen werden mit Hilfe eines IT-basierten Generators festgelegt.

Um der Öffentlichkeit den Zugang zu seiner Rechtsprechung zu erleichtern, hat der Gerichtshof der EU ein Streaming-System eingerichtet, das seit dem 26. April 2022 in Rechts-sachen der Großen Kammer die Verkündung von Urteilen des EuGH und die Verlesung der Schlussanträge der Generalanwälte live überträgt. Ferner werden die mündlichen Verhandlungen in Rechtssachen der Großen Kammer zeitversetzt übertragen.

Während die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit des EuGH seit dem letzten Jahrbuch unverändert geblieben sind, hat das EuG am 30. November 2022 wichtige Änderungen an seiner Verfahrensordnung vorgenommen,² die am 1. April 2023 in Kraft getreten sind. Im Anschluss daran änderte es auch die Praktischen Durchführungsbestimmungen zu seiner Verfahrensordnung.³ Bei den Änderungen geht es zunächst um die Ermöglichung des Einsatzes von Videokonferenzen beim Vorliegen triftiger Gründe (etwa Gesundheitsgründe). Des Weiteren wird das Institut der „Pilotrechtssache“ in der Verfahrensordnung verankert, das es dem EuG erlaubt, unter mehreren Rechtssachen, die die gleiche Rechtsfrage aufwerfen, eine Rechtssache – die Pilotrechtssache – vorrangig zu behandeln. Schließlich werden gemeinsame mündliche Verhandlungen ermöglicht, wenn zwischen Rechtssachen, unabhängig von einer möglichen Verbindung, Gemeinsamkeiten bestehen.

Gemäß Art. 48 der Satzung des Gerichtshofs der EU hat das EuG ab dem 1. September 2019 zwei Mitglieder je Mitgliedstaat. Allerdings gelang es lange Zeit nicht, alle Stellen zu besetzen. Erst im Jahr 2022 erreichte das EuG die in der Satzung vorgesehene Zahl von 54 Richtern. Damit ist die seit 2015 andauernde Reform der Unionsgerichtsbarkeit auch praktisch vollendet.

Die erstmals volle Besetzung des EuG war einer der Gründe, die den Gerichtshof dazu bewogen, dem Europäischen Parlament und dem Rat am 30. November 2022 einen Antrag auf Änderung seiner Satzung vorzulegen, mit der dem EuG die Zuständigkeit für bestimmte Vorabentscheidungsersuchen übertragen werden soll.⁴ Gestützt ist der Antrag auf Art. 281 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der Änderungen der Satzung des Gerichtshofs der EU ermöglicht. Im Rahmen des dort vorgesehenen Verfahrens verfügt nicht nur, wie im Regelfall, die Kommission über ein Initiativrecht,

2 EuG: Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts, in: Amtsblatt der EU L 44, 14.2.2023, S. 8–14.

3 EuG: Änderungen der Praktischen Durchführungsbestimmungen zur Verfahrensordnung des Gerichts, in: Amtsblatt der EU L 73, 10.3.2023, S. 58–66.

4 EuGH: Antrag des Gerichtshofs nach Artikel 281 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, Anlage zu Rats-Dok. 15936/22, 12.12.2022.

sondern auch der EuGH. Mit seinem Antrag verabschiedet sich der EuGH von seinem bisherigen Monopol für Vorabentscheidungsverfahren, an dem er in seinem Bericht vom 14. Dezember 2017 noch festgehalten hatte.⁵ Nunmehr, so der EuGH, stelle sich die Situation erheblich anders als damals dar. Dabei verweist der EuGH auf die stetig gewachsene Zahl der Vorabentscheidungsersuchen sowie deren gestiegene Komplexität und Sensibilität, die zu einer allmählichen Verlängerung der Verfahrensdauer geführt hätten. Dies untermauern die statistischen Daten. Die Verfahrensdauer der Vorabentscheidungsersuchen ist von 15,5 Monaten (2019) auf 17,3 Monate (2022) gestiegen. Im Einzelnen beantragt der EuGH, dem EuG die Zuständigkeit für folgende Sachgebiete zur Vorabentscheidung zu übertragen: gemeinsames Mehrwertsteuersystem; Verbrauchssteuern; Zollkodex und zolltarifliche Einarbeitung von Waren in die Kombinierte Nomenklatur; Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fahr- und Fluggäste; System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten. Der Antrag des EuGH befindet sich im Gesetzgebungsverfahren.⁶

Am 25. Februar 2022 legte der in Art. 255 AEUV vorgesehene Ausschuss seinen siebten Tätigkeitsbericht vor, der die dritte Amtsperiode (1. März 2018 bis 28. Februar 2022) abschließt. Aufgabe des „255er-Ausschusses“ ist es, „eine Stellungnahme zur Eignung der Bewerber für die Ausübung des Amtes eines Richters oder Generalanwalts beim Gerichtshof oder beim Gericht abzugeben“. Aus dem Bericht ergibt sich, dass die Stellungnahmen des Ausschusses meist befürwortend waren (zwischen 73 und 91 Prozent in der letzten Amtsperiode). In allen Fällen haben sich die Regierungen der Mitgliedstaaten, die für die Ernennung der Richter und Generalanwälte zuständig sind, dem Votum des Ausschusses angeschlossen. Mit Wirkung vom 1. März 2022 ernannte der Rat für die Dauer von vier Jahren die sieben Persönlichkeiten, die dem „255er-Ausschuss“ in der vierten Amtsperiode angehören.⁷ Unter ihnen befindet sich der frühere EuGH-Präsident Vassilios Skouris.

Am 16. September 2022 haben die Richter des EuG den Richter Marc van der Woude zum zweiten Mal für eine dreijährige Amtszeit zum Präsidenten des EuG gewählt.⁸

Dieselsabgasskandal

Seit einigen Jahren beschäftigt sich der EuGH mit der rechtlichen Aufarbeitung des sog. Dieselskandals, zuerst, soweit ersichtlich, in der Rechtssache C-693/18.⁹ Hintergrund dieser Rechtssachen sind die von verschiedenen Autoherstellern in ihre Fahrzeuge eingebauten „Abschalteinrichtungen“, die unter bestimmten Bedingungen die Abgasreinigungsanlage der Motoren deaktivierten. Eine Abgasreinigungsanlage kann mit unterschiedlichen Techniken arbeiten, u. a. mit der Rückführung von Abgasen in den Verbrennungsprozess, um die Emission von Stickstoffoxiden (NO_x) zu reduzieren. Der Einsatz von

5 Näher Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek: Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 101–110, hier S. 101.

6 Vgl. Europäisches Parlament: Stellungnahme des Ausschusses für konstitutionelle Fragen für den Rechtsausschuss zu den vorgeschlagenen Änderungen des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, Dok. PE749.876v02-00, 18.7.2023; Rat: Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union – Allgemeine Ausrichtung, Dok. 9742/23, 26.5.2023. Die Kommission hat eine befürwortende Stellungnahme abgegeben, vgl. Kommission: Stellungnahme der Kommission zu dem vom Gerichtshof am 30. November 2022 vorgelegten Entwurf einer Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, Dok. COM(2023) 135 final/2, 14.3.2023.

7 Rat: Beschluss (EU) 2021/2232 vom 14. Dezember 2021 zur Ernennung der Mitglieder des in Artikel 255 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Ausschusses, in: Amtsblatt der EU L 448, 15.12.2021, S. 66.

8 EuG: Wahl des Präsidenten des Gerichts, in: Amtsblatt der EU C 398, 17.10.2022, S. 2.

9 EuGH: Urteil vom 17.12.2020, ECLI:EU:C:2020:1040, CLCV u. a.

Abschalteinrichtungen ist ausnahmsweise dann zulässig, wenn er notwendig ist, „um den Motor vor Beschädigung oder Unfall zu schützen und um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten“, wie es die einschlägige Verordnung Nr. 715/2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen formuliert. Im Übrigen ist die Verwendung von Abschalteinrichtungen grundsätzlich unzulässig. Im Ausgangsverfahren der Rechtssache C-100/21,¹⁰ einem Vorabentscheidungsersuchen des Landgerichts Ravensburg, erhob der Erwerber eines gebrauchten Mercedes C 220 CDI Klage gegen die Mercedes-Benz Group AG, mit der er Schadensersatz geltend machte. Das von ihm erworbene Fahrzeug war mit einer Motorsteuerungssoftware ausgerüstet, die die Abgasrückführung verringerte und mithin den Ausstoß von Stickoxiden erhöhte, wenn die Außentemperaturen unter einer gewissen Schwelle lagen. Hierbei handelt es sich um ein sog. Thermofenster.

Vorab stellte der EuGH fest, dass solche Abschalteinrichtungen nur unter engen Voraussetzungen zulässig sind. Das Ziel des Autoherstellers, Verschmutzung und Verschleiß des Motors zu verhindern, genügt diesen engen Voraussetzungen nicht. Andernfalls würde das grundsätzliche Verbot von Abschalteinrichtungen und mithin der angestrebte Umweltschutz ausgehöhlt und praktisch in sein Gegenteil verkehrt werden. Das vorlegende Gericht wollte vom EuGH insbesondere wissen, ob das einschlägige Unionsrecht nur allgemeine Rechtsgüter wie ein hohes Umweltschutzniveau im Blick hat oder ob es auch Individualinteressen schützt und daher als Grundlage einer Schadensersatzforderung in Betracht kommt. Der EuGH kam nach einer Interpretation der einschlägigen Vorschriften zu dem Ergebnis, dass das Unionsrecht neben allgemeinen Rechtsgütern auch Einzelinteressen schützt. Er wies darauf hin, dass sich ein Schaden des Erwerbers aus der Unsicherheit ergeben kann, ob das Fahrzeug angemeldet, verkauft oder in Betrieb genommen werden kann. Bei der Berechnung des Schadens kann zwar, sofern das nationale Recht dies vorsieht, ein Nutzungsvorteil des Geschädigten in Abzug gebracht werden, dieser Abzug darf jedoch nicht so weit gehen, dass dem Kläger ein angemessener Ersatz des Schadens vorenthalten wird. Andererseits darf der Schadensersatz auch nicht zu einer ungerechtfertigten Bereicherung des Geschädigten führen.

Luft- und Eisenbahnverkehr

Das Übereinkommen von Montreal zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr („Übereinkommen“) regelt in Art. 17 Abs. 1 die Schadensersatzpflicht von Luftfahrtunternehmen, wenn ein Reisender aufgrund eines Unfalls, der sich an Bord des Flugzeugs oder beim Ein- oder Aussteigen ereignet, eine Körperverletzung erleidet. Art. 20 des Übereinkommens betrifft die Möglichkeit einer Haftungsbefreiung des Luftfahrtunternehmens, die unter anderem in Betracht kommt, wenn das Luftfahrtunternehmen nachweist, dass der Reisende fahrlässig den Schaden (mit)verursacht hat. In der Rechtssache C-589/20¹¹ war eine Reisende in Wien-Schwechat beim Verlassen des Flugzeugs im unteren Drittel der mobilen Treppe gestürzt und hatte sich dabei den linken Unterarm gebrochen. Sie hatte sich nicht an den beidseitigen Handläufen festhalten können, weil sie ihre Handtasche in der rechten Hand und ihren Sohn auf dem linken Arm trug. Die Ursache ihres Sturzes blieb unklar. Die Geschädigte hatte auch beobachtet, dass ihr Mann, der vor ihr ging und ebenfalls an der Nutzung der Handläufe gehindert war, an derselben Stelle beinahe gestürzt wäre. Das Landgericht Korneuburg

10 EuGH: Urteil vom 21.3.2023, ECLI:EU:C:2023:229, QB/Mercedes-Benz Group AG.

11 EuGH: Urteil vom 2.6.2022, ECLI:EU:C:2022:424, JR/Austrian Airlines AG.

(Österreich), das als Berufungsgericht mit der Schadensersatzklage der Geschädigten befasst war, wollte vom EuGH zweierlei wissen: 1) Liegt auch dann ein „Unfall“ im Sinne von Art. 17 Abs. 1 des Übereinkommens vor, wenn der Fluggast aus unbestimmtem Grund auf der mobilen Treppe stürzt und dem Luftfahrtunternehmen nicht der Vorwurf eines Verstoßes gegen seine Sorgfalts- und Verkehrssicherungspflichten gemacht werden kann? 2) Hat sich die Geschädigte fahrlässig im Sinne von Art. 20 des Übereinkommens verhalten, indem sie sich nicht am Handlauf der mobilen Treppe festgehalten hat, mit der Folge einer gänzlichen oder partiellen Haftungsbefreiung des Luftfahrtunternehmens?

Die erste Frage bejahte der EuGH. Dabei bezog er sich auf seine jüngere Rechtsprechung, wonach ein „Unfall“ ein unvorhergesehenes, unbeabsichtigtes, schädigendes Ereignis darstellt. Das Vorliegen eines luftfahrtspezifischen Risikos, etwa der Betrieb oder die Bewegung des Flugzeugs, ist nicht erforderlich. Auch die Frage, ob ein Pflichtverstoß des Luftfahrtunternehmens gegeben ist oder nicht, ist für die Feststellung eines „Unfalls“ ohne Belang, weil Art. 17 Abs. 1 des Übereinkommens eine Gefährdungshaftung, d. h. eine verschuldensunabhängige Haftung, normiert. Zur zweiten Frage nach einer eventuellen Haftungsbefreiung des Luftfahrtunternehmens verwies der EuGH das vorlegende Gericht auf das – freilich nur im Rahmen der Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität anwendbare – nationale Recht, da weder das Übereinkommen noch das einschlägige Unionsrecht Regelungen zum Nachweis eines fahrlässigen Verhaltens der Geschädigten enthalten. Hierbei muss das Gericht sämtliche Umstände des Falles berücksichtigen, etwa den Umstand, dass die Geschädigte für die Sicherheit ihres Kindes sorgen musste, weshalb sie den Handlauf nicht nutzen konnte, oder dass sie angibt, nach dem unsicheren Abstieg ihres Mannes besonders vorsichtig gewesen zu sein.

In der Rechtssache C-530/22¹² ging es im Kern um die Frage, ob es mit dem Unionsrecht vereinbar ist, dass ein Beförderungsvertrag mit einem Bahnunternehmen nur durch den Erwerb einer Fahrkarte zustande kommt, wie dies im polnischen Recht vorgesehen war, und nicht auch konkludent bzw. stillschweigend durch die Einnahme eines Sitzes im Zug. Im Ausgangsverfahren war KG ohne gültigen Fahrausweis in einem Zug eines polnischen Bahnunternehmens gereist. Hierfür forderte das Unternehmen neben dem Fahrpreis ein erhöhtes Zusatzentgelt. Diese Forderung war zur Zeit des Ausgangsverfahrens bereits verjährt. Das polnische Gericht, das den EuGH im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens befasste, konnte die Verjährung nur dann von Amts wegen berücksichtigen, wenn zwischen KG und dem Bahnunternehmen ein Beförderungsvertrag zustande gekommen war. Das Gericht hatte Zweifel daran, ob das polnische Recht, indem es den konkludenten Abschluss eines Beförderungsvertrags ausschloss, im Einklang mit der Verordnung Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr stand. Der EuGH stellte nach Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der Verordnung fest, dass durch die Gewährung freien Zugangs seitens des Bahnunternehmens und durch den Einstieg in den Zug stillschweigend ein Beförderungsvertrag zustande gekommen war. Die Fahrkarte stellt lediglich das Instrument dar, welches den Beförderungsvertrag verkörpert. Nur bei dieser Sichtweise können KG die Nutzerrechte gewährleistet werden, die die Verordnung Nr. 1371/2007 mit dem Abschluss eines Beförderungsvertrags verbindet. Damit war das vorlegende Gericht nicht daran gehindert, die Verjährung von Amts wegen zu berücksichtigen.

¹² EuGH: Beschluss vom 16.2.2023, ECLI:EU:C:2023:129, Dunaj-Finanse sp. z o.o./KG.

Pflicht zum Unterricht in der nationalen Amtssprache

Die Rechtssache C-391/20¹³ beruht auf einer Klage von 20 Mitgliedern des lettischen Parlaments, die beim lettischen Verfassungsgericht eine abstrakte Normenkontrolle verschiedener Bestimmungen des lettischen Hochschulgesetzes begehrten, um deren Vereinbarkeit mit der lettischen Verfassung überprüfen zu lassen. Die angegriffenen Bestimmungen des Hochschulgesetzes sehen im Wesentlichen vor, dass Hochschulen, öffentliche wie private, ihren Unterricht grundsätzlich in der nationalen Amtssprache zu erteilen haben. Das lettische Verfassungsgericht erkannte in dieser Situation nicht nur einen möglichen Konflikt mit den in der lettischen Verfassung verbürgten Grundrechten, vor allem mit dem Eigentumsrecht, sondern auch mit dem Unionsrecht, insbesondere mit der Niederlassungsfreiheit ausländischer Personen oder Gesellschaften, die in Lettland Hochschulen gegründet hatten oder dies planten. Der EuGH tat sich nicht leicht, die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens zu bejahen. Denn Fragen zu den Grundfreiheiten, hier der Niederlassungsfreiheit, beantwortet er grundsätzlich dann nicht, wenn die Merkmale des Ausgangsfalls nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen und mithin nicht unter die betroffene Grundfreiheit fallen. Im Rahmen einer abstrakten Normenkontrollklage liegt ein grenzüberschreitender Bezug nicht auf der Hand. Allerdings berührt die vorgelegte Frage nicht nur Inländer, sondern alle Personen, auf die die umstrittene Regelung Anwendung finden kann, also auch ausländische natürliche oder juristische Personen. Daraus folgt, dass die Rechtssache keinen rein internen Sachverhalt betrifft, sondern eine grenzüberschreitende Dimension hat. Somit war das Vorabentscheidungsersuchen zulässig.

Damit stellte sich die Frage nach der Vereinbarkeit der erwähnten Vorschriften des lettischen Hochschulgesetzes mit der Niederlassungsfreiheit. Bei seiner Prüfung folgte der EuGH klassischen Pfaden. Zunächst untersuchte er, ob die Verpflichtung auf die nationale Amtssprache für die Hochschulen, die Begünstigte der Niederlassungsfreiheit sind, eine Beschränkung der Grundfreiheit darstellt. Eine solche Beschränkung liegt vor, wenn das Hochschulgesetz die Ausübung der Niederlassungsfreiheit unterbindet, behindert oder weniger attraktiv macht. Dies bejahte der EuGH im vorliegenden Fall, wobei er als Beispiel den möglichen Fall bildete, dass eine Hochschule in Lettland als Niederlassung einer ausländischen Hochschule betrieben wird und wegen des Spracherfordernisses ihr Verwaltungs- und Lehrpersonal nicht einsetzen kann. Dadurch wird die Ausübung der Niederlassungsfreiheit in jedem Fall weniger attraktiv. Die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit kann jedoch durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Hier verwies der EuGH auf seine Rechtsprechung, mit der er den Mitgliedstaaten zugestanden hat, eine Politik zum Schutz und zur Förderung der Amtssprache zu betreiben. Liegt somit ein zwingender Grund des Allgemeininteresses vor, so muss die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit schließlich auch verhältnismäßig sein. Dies sah der EuGH als gegeben an, sofern es bei der Pflicht zur Verwendung der Amtssprache Ausnahmen für die europäische und internationale Hochschulkoooperation gibt sowie ferner für Studiengänge, die sich auf andere Kulturen und Sprachen als das Lettische beziehen, wie sie im lettischen Hochschulgesetz auch tatsächlich gegeben sind.

Übertragbarkeit des Anspruchs auf bezahlten Urlaub

Das deutsche Bundesurlaubsgesetz (BUrlG) sieht in § 7 Abs. 3 einen zeitlichen Rahmen für die Inanspruchnahme des den Arbeitnehmern zustehenden bezahlten Mindestjahres-

13 EuGH: Urteil vom 7.9.2022, ECLI:EU:C:2022:638, Boriss Cilevičs u. a.

urlaubs vor. Danach muss der Urlaub im laufenden Kalenderjahr genommen werden („Bezugszeitraum“). Eine Übertragung des Urlaubs auf das nächste Kalenderjahr ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig; in diesem Fall muss der Urlaub bis zum 31. März des folgenden Kalenderjahres genommen werden, andernfalls verfällt er. Das Unionsrecht regelt den jährlichen Mindesturlaub in der Richtlinie 2003/88 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung sowie in Art. 31 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der EU. Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung das Recht auf bezahlten Mindestjahresurlaub kontinuierlich konkretisiert; das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat sich daran bei der Fortentwicklung seiner einschlägigen Rechtsprechung im Wege der richtlinienkonformen Auslegung des BUrlG orientiert. Die verbundenen Rechtssachen C-518/20 und C-727/20,¹⁴ zwei Vorabentscheidungsersuchen des BAG, gaben dem EuGH erneut Gelegenheit, seine Rechtsprechung zusammenzufassen und in einem bestimmten, durch die Rechtssachen aufgeworfenen Punkt zu klären.

Allgemein handelt es sich bei dem Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub um einen besonders bedeutsamen Grundsatz des Sozialrechts der Union, der dem doppelten Zweck dient, dem Arbeitnehmer zu ermöglichen, einerseits sich zu erholen und andererseits über einen Zeitraum der Entspannung und Freizeit zu verfügen. Dieser Zweck beruht auf der Prämisse, dass der Arbeitnehmer im Lauf des Bezugszeitraums tatsächlich gearbeitet hat. Dies gilt allerdings nicht, soweit der Arbeitnehmer infolge einer Krankheit und somit unabhängig von seinem Willen daran gehindert war, seine Aufgaben zu erfüllen. Fehlzeiten aufgrund einer Krankheit sind daher als Dienstzeit anzurechnen. Andererseits würde es dem genannten Zweck des Anspruchs auf bezahlten Jahresurlaub nicht entsprechen, wenn der Arbeitnehmer berechtigt wäre, in Zeiten seiner Erkrankung erworbene Urlaubsansprüche unbegrenzt anzusammeln. Für diesen Fall gebietet es der neben dem Arbeitnehmerschutz ebenfalls zu beachtende Schutz des Arbeitgebers, die Übertragbarkeit von Urlaubsansprüchen zu begrenzen, um Schwierigkeiten für die Arbeitsorganisation zu begegnen. Insoweit ergibt sich aus der bisherigen Rechtsprechung des EuGH, dass die Mitgliedstaaten zur Vermeidung einer Ansammlung von Urlaubsansprüchen über mehrere Jahre einen Übertragungszeitraum von 15 Monaten vorsehen können, nach dessen Ablauf der Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub erlischt. In den dem EuGH unterbreiteten Rechtssachen ging es allerdings nicht um eine dem Urlaubszweck zuwiderlaufende Ansammlung von Urlaubsansprüchen, sondern um Fälle, in denen die betroffenen Arbeitnehmer während des Bezugszeitraums zunächst gearbeitet hatten, bevor sie dann voll erwerbsgemindert bzw. arbeitsunfähig wurden. In beiden Fällen fragte das BAG nach den Pflichten des Arbeitgebers vor einem möglichen Erlöschen der Urlaubsansprüche. Der EuGH stellte hierzu fest, dass der Arbeitgeber den Arbeitnehmer rechtzeitig in die Lage versetzen muss, den Urlaubsanspruch geltend zu machen. Eine nationale Regelung wie die deutsche, die in solchen Fällen das Erlöschen von Urlaubsansprüchen auch dann anordnet, wenn der Arbeitgeber dieser Pflicht nicht nachgekommen ist, verstößt damit gegen die Richtlinie 2003/88.

Kindergeld – Indexierung von Familienleistungen

Art. 18 AEUV verbietet im Anwendungsbereich der EU-Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Dieses Verbot wird durch verschiedene Bestimmungen des EU-Sozialrechts konkretisiert, u. a. durch Art. 24 der Richtlinie 2004/38 über das Recht

¹⁴ EuGH: Urteil vom 22.9.2022, ECLI:EU:C:2022:707, XP/Fraport AG und AR/St. Vincenz-Krankenhaus GmbH.

der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, und durch Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. In der Rechtssache C-411/20¹⁵ hatte eine Staatsangehörige eines anderen EU-Mitgliedstaats in Deutschland Kindergeld beantragt, und zwar bereits für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts in Deutschland. Das deutsche Recht, genauer § 62 des Einkommensteuergesetzes, stand ihrem Antrag jedoch entgegen, weil die Antragstellerin keine inländischen Einkünfte hatte, mithin wirtschaftlich nicht aktiv war. Das vorlegende Finanzgericht Bremen stellte dem EuGH die Frage, ob eine Regelung wie die deutsche mit den erwähnten Regelungen des EU-Sozialrechts vereinbar ist, wenn feststeht, dass ein wirtschaftlich ebenfalls nicht aktiver deutscher Staatsangehöriger, der nach Ausübung seines Freizügigkeitsrechts nach Deutschland zurückgekehrt, ohne eine Wartefrist Kindergeld erhält. Der EuGH ordnete zunächst das Kindergeld in die Bestimmungen des EU-Sozialrechts ein. Dabei handelt es sich nicht um „Sozialhilfeleistungen“ im Sinne der Richtlinie 2004/38, so dass diese nicht anwendbar war, sondern um „Familienleistungen“ im Sinne der Verordnung Nr. 883/2004, denn das Kindergeld wird unabhängig von der persönlichen Bedürftigkeit des Empfängers gewährt und soll nicht seinen Lebensunterhalt sicherstellen. Zum Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 4 Verordnung Nr. 883/2004 antwortete der EuGH dem vorlegenden Gericht, dass die von diesem beschriebene Ungleichbehandlung eine unmittelbare Diskriminierung darstellt, die sich auch nicht rechtfertigen lässt.

Im Jahr 2018 führte Österreich einen Anpassungsmechanismus (Indexierung) ein, durch den Familienleistungen und die steuerliche Absetzbarkeit in Bezug auf Kinder, die sich ständig in einem anderen Mitgliedstaat der EU aufhalten, an das Preisniveau des betreffenden Aufenthaltsmitgliedstaats angepasst wurden. Rechnerische Grundlage der Indexierung waren die vom Statistischen Amt der EU veröffentlichten Preisniveaus der einzelnen Mitgliedstaaten im Verhältnis zu Österreich. Die Kommission sah in der Regelung einen Verstoß gegen verschiedene Bestimmungen der Verordnung Nr. 883/2004 und der Verordnung Nr. 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union und erhob in der Rechtssache C-328/20¹⁶ eine Vertragsverletzungsklage gegen Österreich.

Die erste Rüge der Kommission, die auf Art. 67 VO Nr. 883/2004 gestützt war, erklärte der EuGH für begründet. Nach Art. 67 VO Nr. 883/2004 hat eine Person auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen des zuständigen Mitgliedstaats (hier: Österreich), „als ob die Familienangehörigen in diesem Mitgliedstaat wohnen würden“. Diese Bestimmung verlangt, dass die Familienleistungen unabhängig vom Wohnsitzstaat „exakt“ dieselben sind. Fragen wie Kaufkraft oder Preisniveau am Wohnort sind nicht relevant, maßgebend ist allein die Höhe der geschuldeten Leistungen. Des Weiteren werden die Familienleistungen pauschal nach Maßgabe der Zahl, des Alters oder einer Behinderung der Kinder gezahlt, während die tatsächlichen Lebenshaltungskosten keine Rolle spielen.

Die zweite Rüge der Kommission war auf den Gleichbehandlungsgrundsatz gestützt, der in beiden erwähnten Verordnungen und nicht zuletzt in Art. 45 AEUV (Freizügigkeit der Arbeitnehmer) verankert ist. Der EuGH sah in der Indexierungsregelung eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, da sie an den Auslandswohnsitz der Kinder anknüpft und mithin Wanderarbeitnehmer, deren Kinder eher außerhalb Österreichs

15 EuGH: Urteil vom 1.8.2022, ECLI:EU:C:2022:602, S/Familienkasse Niedersachsen Bremen der Bundesagentur für Arbeit.

16 EuGH: Urteil vom 16.6.2022, ECLI:EU:C:2022:468, Kommission/Österreich.

wohnen, stärker betrifft als inländische Arbeitnehmer. Den Einwand Österreichs, die Indexierungsregelung verfolge das Ziel, ungleiche Sachverhalte auch entsprechend differenziert zu behandeln, ließ der EuGH nicht gelten. Er wies erneut darauf hin, dass die Familienleistungen pauschal und ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Kosten gezahlt würden. Eine mittelbare Diskriminierung kann jedoch durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt sein, etwa durch das Ziel, einer erheblichen Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit zu begegnen. Dazu stellte der EuGH fest, dass sich aus der Höhe der Zahlungen von Leistungen an Arbeitnehmer, deren Kinder außerhalb Österreichs wohnten, kein entsprechendes Risiko ableiten lässt. Alles in allem ermangelte die Indexierungsregelung der Kohärenz, nicht zuletzt, weil Österreich den Anpassungsmechanismus nicht auch auf die signifikanten Kaufkraft- und Preisniveauunterschiede angewandt hatte, die innerhalb Österreichs zwischen den österreichischen Regionen bestehen. Daher war die Klage der Kommission begründet.

Datenschutz

Die Verordnung 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr – kurz: Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) – bildet seit dem 25. Mai 2018, dem Tag ihres Geltungsbeginns, eine einheitliche Rechtsgrundlage für den unionsweiten Datenschutz. Als Verordnung im Sinne von Art. 288 Abs. 2 AEUV entfaltet sie unmittelbare Wirkung in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und bedarf im Allgemeinen keiner nationalen Durchführungsmaßnahmen. Allerdings können manche Bestimmungen einer Verordnung den Mitgliedstaaten Durchführungsmaßnahmen erlauben, sog. Öffnungsklauseln. Eine solche Öffnungsklausel enthält Art. 80 Abs. 2 DSGVO. Danach können die Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Recht vorsehen, dass Verbände, die die Interessen Einzelner in Bezug auf den Datenschutz wahrnehmen, auch ohne Auftrag einer betroffenen Person eine Beschwerde bei der zuständigen Aufsichtsbehörde einzulegen, „wenn ihres Erachtens die Rechte einer Person gemäß dieser Verordnung infolge einer Verarbeitung verletzt sind“. Im Ausgangsverfahren der Rechtsache C-319/20¹⁷ hatte der Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände (Bundesverband) gegen Meta Platforms Ireland (Meta) als Verantwortliche für das soziale Netzwerk Facebook geklagt, da diese u. a. gegen gesetzliche Anforderungen an eine wirksame datenschutzrechtliche Einwilligung des Nutzers verstoßen habe. Dabei handelte der Bundesverband unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Rechtsverletzung und ohne Auftrag einer möglicherweise betroffenen Person. Zur Zeit der Einleitung des Verfahrens war eine solche Klage vom deutschen Recht gedeckt, wie der mit der Revision von Meta befasste Bundesgerichtshof (BGH) in seiner Vorlage erläuterte. Allerdings hatte der BGH Zweifel, ob die Klagebefugnis des Bundesverbands nach dem zwischenzeitlichen Geltungsbeginn der DSGVO fortbestand. Genauer wollte der BGH vom EuGH wissen, ob die unverändert fortbestehende deutsche Rechtslage, wonach Verbände wie der Bundesverband unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Rechtsverletzung und ohne Auftrag auf die Einhaltung von Verbraucherrechten klagen können, mit Art. 80 Abs. 2 DSGVO im Einklang steht.

Der EuGH orientierte sich bei der Auslegung der oben zitierten Formulierung („wenn ihres Erachtens die Rechte einer Person gemäß dieser Verordnung infolge einer

17 EuGH: Urteil vom 28.4.2022, ECLI:EU:C:2022:322, Meta Platforms Ireland Limited/Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Verarbeitung verletzt sind“) an dem Ziel der DSGVO, ein hohes Datenschutzniveau zu gewährleisten. Deshalb muss eine natürliche Person, deren Datenschutzrechte konkret verletzt sind, nicht im Voraus individuell identifiziert worden sein. Vielmehr genügt es, dass eine betroffene natürliche Person „identifizierbar“ ist, wie Art. 4 Nr. 1 DSGVO bestimmt. Identifizierbar ist eine Person, wenn sie, direkt oder indirekt, mittels einer Kennung, einer Kennnummer oder mit Hilfe von Standortdaten identifiziert werden kann. Daraus schloss der EuGH, dass die Benennung einer Kategorie oder Gruppe von Personen, die von der inkriminierten Verarbeitung betroffen sind, für die Erhebung einer Verbandsklage ausreicht. Unter dieser Voraussetzung steht Art. 80 Abs. 2 DSGVO einer komplementären Verbandsklage im Bereich des Verbraucherschutzes, wie sie im deutschen Recht enthalten ist, nicht entgegen. Damit ist es Sache des BGH zu prüfen, ob im Ausgangsverfahren eine identifizierbare Kategorie oder Gruppe von Personen ermittelt werden kann.

Recht auf Anwesenheit in der strafrechtlichen Verhandlung

Die Richtlinie 2016/343 über die Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafsachen verfolgt u. a. das Ziel, das Recht von Verdächtigen oder Beschuldigten zu stärken, an den sie betreffenden Verhandlungen teilzunehmen, und so zu einem fairen Verfahren beizutragen. Die Richtlinie enthält Mindestvorschriften, die von dem Grundsatz ausgehen, dass Verdächtige oder beschuldigte Personen das Recht haben, in den sie betreffenden Verhandlungen anwesend zu sein. Die Richtlinie enthält allerdings auch Ausnahmen von diesem Grundsatz. Diese Ausnahmen greifen, wenn anzunehmen ist, dass der ordnungsgemäß unterrichtete Betroffene freiwillig und unmissverständlich auf seine Anwesenheit in der Verhandlung verzichtet hat. In diesem Fall kann sich der Betroffene auch nicht auf das in der Richtlinie verbrieftete Recht auf eine neue Verhandlung berufen, da dieses auf der Annahme beruht, dass der Betroffene nicht ordnungsgemäß unterrichtet wurde. In der Rechtssache C-569/20,¹⁸ einem Vorabentscheidungsersuchen eines bulgarischen Gerichts, ging es allerdings um einen Fall, der sich der Logik der Richtlinie zu entziehen schien. IR, dem Beschuldigten eines Steuerstrafverfahrens, war die Anklageschrift zunächst ordnungsgemäß zugestellt worden, jedoch litt sie an einem Formfehler und wurde für nichtig erklärt. Der Wiedereröffnung des Verfahrens mittels einer neuen Anklageschrift entzog sich der Beschuldigte durch Flucht. Das bulgarische Gericht wollte vom EuGH wissen, wie dieser Fall in die Richtlinie einzuordnen sei. Der EuGH legte die Richtlinie gemäß ihrem Wortlaut, ihrem Kontext und ihrer Zielsetzung aus. Er kam zu dem Ergebnis, dass eine Person, die flüchtig ist, grundsätzlich über das Recht auf eine neue Verhandlung verfügt, es sei denn, es ergibt sich aus genauen und objektiven Indizien, dass diese Person auf ihre Anwesenheit in der Verhandlung verzichten wollte. Im vorliegenden Fall kannte der Beschuldigte die Anklageschrift und war unter seiner angegebenen Wohnadresse nicht aufzufinden, so dass er sich offensichtlich dem Verfahren und seiner durch die Richtlinie geschuldeten Unterrichtung entziehen wollte. In einem solchen Fall, so antwortete der EuGH dem vorlegenden Gericht, kann dem Beschuldigten das Recht auf eine neue Verhandlung verweigert werden.

Weiterführende Literatur

Siegfried Magiera: Gerichtshof der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 361–366.

18 EuGH: Urteil vom 19.5.2022, ECLI:EU:C:2022:401, IR/Spetsializirana prokuratura.

Europäische Zentralbank

Martin Selmayr*

Schlüsselwörter: Inflation, Zinserhöhungen, „Quantitative Tightening“, Zentralbankverluste, Grüne Geldpolitik, Internationale Rolle des Euro, Russland-Sanktionen, Digitaler Euro, Euro-Bargeld

Kampfansage an die Inflation

„Stabilität ist unser Ding“, so lautete die Botschaft eines Werbefilms, den die Europäische Zentralbank (EZB) im Mai 2023 anlässlich ihres 25. Geburtstags präsentierte.¹ In der Tat ist es den Frankfurter Währungshütern gelungen, den Euro seit seiner Einführung im Vergleich zu anderen Währungen trotz zahlreicher Krisen weitgehend stabil zu halten. Vor allem dann, wenn die Finanzmärkte wegen weltwirtschaftlicher oder geopolitischer Verwerfungen unter Stress standen, schirmte die einheitliche Währung die Bürgerinnen und Bürger wirksam vor Turbulenzen ab. Die EZB schätzt, dass ohne den Euro die Währungen einiger Eurostaaten während der globalen Finanzkrise um bis zu 14 Prozent und während der Covid-19-Pandemie um bis zu 10 Prozent stärker gegenüber dem US-Dollar abgewertet hätten als dies tatsächlich der Fall war.² Wohl wegen dieser schützenden Funktion befürworten heute 79 Prozent der Menschen im Euroraum die einheitliche Währung. Die Arbeit der EZB wird dagegen kritischer bewertet. Während 46 Prozent der Menschen dazu tendieren, Vertrauen in die EZB zu haben, erklären 38 Prozent, ihr eher nicht zu vertrauen.³ Dies liegt ohne Zweifel auch an der seit Herbst 2021 rasant gestiegenen Inflationsrate, die im Oktober 2022 mit 10,6 Prozent (5,0 Prozent ohne Energie und Nahrungsmittel) einen historischen Höchststand erreichte und von der EZB nur dadurch gebremst und schließlich zurückgefahren werden konnte, dass sie – nach anfänglichem Zögern – zwischen Juli 2022 und September 2023 ihre Leitzinsen zehnmal in Folge um insgesamt 450 Basispunkte erhöhte. Zwar verzeichneten die meisten Länder der Welt im Gefolge der Pandemie und des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine ungewöhnlich hohe Preissteigerungsraten, welche von den meisten Wirtschaftsforschern nicht vorhergesehen worden waren. Doch offenbar muss sich die gerade einmal ein Vierteljahrhundert junge EZB, die mit ihren mittlerweile 4.136 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Stand: 31. Dezember 2022) für die Geldpolitik in 20 wirtschafts- und finanzpolitisch weiterhin souveränen Staaten verantwortlich

* 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.

Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und entspricht nicht notwendig dem offiziellen Standpunkt der Europäischen Kommission oder der Europäischen Zentralbank.

1 Gerald Braunberger: Sie ist immer noch da, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 20.5.2023, S. 19.

2 Ricardo Duque Gabriel/Ana Sofia Pessoa: Adopting the Euro: a synthetic control approach, Munich Personal RePEc Archive Paper No 99622, März 2020.

3 Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 98 - Winter 2022–2023, 2872 / STD98, Februar 2023. In Deutschland liegen diese Werte bei 44 zu 41 Prozent, in Österreich bei 42 zu 46 Prozent, in Frankreich bei 36 zu 40 Prozent, in Italien bei 48 zu 40 Prozent. 2001 stand die EZB bei 50 zu 23 Prozent; Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 56 - Herbst 2001, 1404 / STD56, April 2002.

ist, in besonderem Maße um Glaubwürdigkeit als Hüterin der Preisstabilität bemühen. Präsidentin Christine Lagarde unterstrich deshalb anlässlich der Feierlichkeiten zum EZB-Jubiläum, dass es die dringlichste Priorität der EZB sei, die Inflationsrate so bald wie möglich auf das EZB-Ziel von mittelfristig zwei Prozent zurückzuführen. „Und genau das werden wir tun,“ bekräftigte sie.⁴

Entschlossener Zins-Marathon

Historisch hohe Inflationsraten (2022: 8,4 Prozent, Prognose 2023: 5,6 Prozent) und nachlassendes Wirtschaftswachstum (2022: 3,5 Prozent, Prognose 2023: 0,7 Prozent) – das ist die makroökonomische Gemengelage, in der die EZB seit 2022 ihre Geldpolitik im Euro-Raum formulieren und durchführen musste. Wegen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine stiegen die Preise für Energie und Nahrungsmittel sprunghaft und machten 2022 zwei Drittel der Preissteigerung aus⁵, was die Arbeit der EZB erheblich erschwerte. Es half wenig, dass die Regierungen in allen EU-Mitgliedstaaten auf die stark steigenden Preise mit großzügigen Unterstützungspaketen (die 2022 und 2023 jeweils rund zwei Prozent der Wirtschaftsleistung des Euroraums ausmachten⁶) reagierten, um den sozialen Frieden zu bewahren. Denn nur 12 Prozent dieser Finanzhilfen richteten sich gezielt an sozial schwächere Bevölkerungsgruppen oder von Preissprüngen unmittelbar betroffene Unternehmen, während sie überwiegend Kosten überkompensierten und so die Inflation weiter anfeuerten.⁷ Gleichzeitig trugen Nachwirkungen der Covid-19-Pandemie dazu bei, dass viele Verbraucher ihre pandemiebedingten Ersparnisse⁸ nun besonders kräftig im Dienstleistungsbe- reich (vor allem in der Gastronomie und im Tourismus) ausgaben, während einige Unter- nehmen ihre Profitmargen aufzubessern suchten und sich damit den Vorwurf der „Gierfla- tion“ einhandelten.⁹ Die ungewöhnlich robuste Lage am Arbeitsmarkt, der im Juni und Juli 2023 mit 6,4 Prozent die niedrigste Arbeitslosenrate seit Beginn der Aufzeichnungen mel- dete, war zwar erfreulich, verkomplizierte aber die Aufgabe der EZB, die Preissteigerungs- rate zu senken, da sie die Arbeitnehmerseite trotz sich verschlechternder Wirtschaftsaus- sichten in eine starke Position bei Tarifverhandlungen brachte.¹⁰ Bis 2025 erwartete die EZB Lohnsteigerungen um 14 Prozent¹¹, weshalb das Entstehen einer Lohn-Preis-Spirale, welche die Inflationserwartungen weiter nach oben beförderte, nicht mehr auszuschließen war. Diese Faktoren erklären, warum die Inflationsrate im Herbst 2022 Höchststände von

4 Christine Lagarde: Rede, Twenty-five years of the ECB, Frankfurt am Main, 24.5.2023.

5 Oscar Arce/Gerrit Koester/Christiane Nickel: One year since Russia's invasion of Ukraine – the effects on euro area inflation, The ECB Blog, 24.2.2023.

6 Cristina Checherita-Westphal/Ettore Dorrucci: Die finanzpolitische Reaktion im Euroraum auf die Energie- krise und die hohe Inflation – eine aktuelle Einschätzung, in: EZB: Wirtschaftsbericht 2/2023, S. 111–116, S. 113.

7 Krzysztof Bankowski et al.: Finanzpolitik und hohe Inflation, in: EZB: Wirtschaftsbericht 2/2023, S. 117–138, hier: S. 123.

8 Im 4. Quartal 2022 hatten sich im Euroraum vor allem bei wohlhabenderen Haushalten Ersparnisüberschüsse von ca. 930 Mrd. Euro (entspricht ca. 11,4 Prozent des verfügbaren Jahreseinkommens) angehäuft; Roberto A. De Santis/Grigor Stoevsky: Die Rolle von Angebots- und Nachfragefaktoren bei der Erholung im Euroraum nach der Pandemie, in: EZB: Wirtschaftsbericht 4/2023, S. 109–129, hier: S. 112; Niccolò Battistini/Virginia Di Nino/Johannes Gareis: Konsumimpuls der pandemiebedingten Ersparnisse – spielt die Zusammensetzung eine Rolle?, in: EZB: Wirtschaftsbericht 4/2023, S. 54–60.

9 Stefan Schneider: Gierflation?, in: FAZ, 3.7.2023, S. 16.

10 Martin Arnold/Guy Chazan: ECB president warns of 'tit-for-tat' inflation danger, in: Financial Times, 23.3.2023, S. 2.

11 Christine Lagarde: Rede, Breaking the persistence of inflation, ECB Forum, Sintra, 27.6.2023.

über 10 Prozent erreichte und auch danach auf hohem Niveau blieb, obwohl die Energiepreise wieder merklich zurückgingen.

Die EZB war es fast zehn Jahre lang gewohnt gewesen, bei einer deutlich unter zwei Prozent liegenden Preissteigerungsrates eine stark akkommodierende Geldpolitik durch Null- und Negativzinsen und den Ankauf von Anleihen des öffentlichen und privaten Sektors zu betreiben. In der neuen Lage musste sie sich nun erstmals in ihrer Geschichte als entschlossene Inflationsbekämpferin beweisen. Nachdem sich EZB-Präsidentin Lagarde zu lange auf Einschätzungen der Fachleute um den anerkannten EZB-Chefökonom Philip Lane¹² und ihre Modelle verlassen und deshalb wohl drei bis vier Monate zu spät die Notwendigkeit einer Zinswende erkannt hatte¹³, nahm sie ab Frühjahr 2022 die Zügel fester in der Hand. Sie räumte Fehler bei den Inflationsprognosen ein, verkürzte die Redezeit Lanes im EZB-Rat und steuerte das Gremium in Richtung einer deutlich strafferen Geldpolitik.¹⁴ Am 21. Juli 2022 leitete die EZB die Zinswende mit einer Erhöhung ihrer drei Leitzinssätze um jeweils 0,5 Prozentpunkte ein und beendete damit die seit 2014 geltenden Negativzinsen auf einen Schlag.¹⁵ Es folgten zwei „Jumbo“-Zinserhöhungen um jeweils 75 Basispunkte am 8. September¹⁶ und am 27. Oktober 2022¹⁷, bevor die EZB das Jahr am 15. Dezember 2022 mit einer Leitzinserhöhung um weitere 0,5 Prozentpunkte abschloss.¹⁸ Außerdem kündigte die EZB an, die Anleihen, die sie zwischen Oktober 2014 und Juli 2022 im Rahmen ihres im Gefolge der Finanzkrise aufgelegten Anleihekaufprogramms („Asset Purchase Programme“, APP) erworben hatte, ab März 2023 nicht mehr vollständig in neue Anleihekäufe zu reinvestieren, sondern die Anleihebestände im Umfang von zunächst 15 Mrd. Euro monatlich (also um rund die Hälfte der bisherigen Reinvestitionen) abzubauen.¹⁹ Im Juli 2023 stellte die EZB die Reinvestitionen im Rahmen des APP zur Gänze ein.²⁰ Die EZB-Bilanz, die bei ihrem Höchststand im Juni 2022 Vermögenswerte im Gegenwert von 8,8 Bio. Euro enthalten hatte, wird seither durch das Auslaufen der gekauften Anleihen stetig reduziert – eine als mengenmäßige Straffung („Quantitative Tightening“) bezeichnete Vorgehensweise²¹, welche die durch die Anleihekäufe bezweckte akkommodierende Wirkung auf das langfristige Zinsniveau schrittweise beenden soll.

In ihren geldpolitischen Erklärungen hielt die EZB zur Begründung ihres Zins-Marathons jeweils fest, dass die Inflation viel zu hoch sei und den Projektionen zufolge deutlich zu lange über dem Preisstabilitätsziel der EZB bleiben werde („too high for too long“). Die EZB werde deshalb die Leitzinsen solange weiter anheben, bis sie „ausreichend restriktiv“ seien, um eine zeitnahe Rückkehr der Inflationsrate auf den mittelfristigen Zielwert von zwei Prozent sicherzustellen, und sie anschließend so lange wie nötig auf diesem

12 Dieser verteidigte sich in einem mehr als 17.000 Wörter umfassenden Blogbeitrag; Philip R. Lane: Inflation Diagnostics, The ECB Blog, 25.11.2022.

13 Christian Siedenbiedel: Hat die EZB „versagt“?, in: FAZ, 26.11.2022, S. 37; Meike Schreiber/Markus Zydra: „Wir hätten früher reagieren müssen“, in: Süddeutsche Zeitung, 9.2.2023, S. 15.

14 Katharina Slodczyk: Der Restart, in: ManagerMagazin, Februar 2023, S. 20; Christian Siedenbiedel: Die EZB will ihre Prognosen ändern, in: FAZ, 17.9.2022.

15 Martin Selmayr: Europäische Zentralbank, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 121–134, hier: S. 128 f.

16 Christian Siedenbiedel: Rekord-Zinserhöhung der EZB, in: FAZ, 9.9.2022, S. 15.

17 Christian Siedenbiedel: Zinsen steigen auf 2 Prozent, in: FAZ, 28.10.2022, S. 17.

18 Martin Arnold/Chris Giles: ECB and BoE interest rate rises signal resolve in tough fight against inflation, in: Financial Times, 16.12.2022, S. 1.

19 Christine Lagarde/Luis de Guindos: Pressekonferenz, Monetary Policy Statement, 15.12.2022.

20 Christine Lagarde/Luis de Guindos: Pressekonferenz, Monetary Policy Statement, 4.5.2023.

21 Isabel Schnabel: Rede, Quantitative tightening: rationale and market impact, 2.3.2023.

restriktiven Niveau belassen.²² Den Grad und die Dauer der notwendigen geldpolitischen Straffung beurteilte die EZB ab Frühjahr 2023 anhand von drei Kriterien²³: (1) der Einschätzung der Inflationsaussichten; (2) der Entwicklung der zugrunde liegenden Inflation²⁴ – wozu die EZB vor allem die Kerninflationsrate ohne die besonders schwankungsanfälligen Energie- und Nahrungsmittelpreise sowie neuerdings die Binneninflation²⁵ in den Blick nahm; sowie (3) der Stärke der Transmission ihrer geldpolitischen Entscheidungen auf die Finanzierungsbedingungen im Euroraum. Am 2. Februar²⁶ und am 16. März 2023²⁷ hob die EZB die Leitzinsen erneut um jeweils 0,5 Prozentpunkte an, bevor sie am 4. Mai²⁸, am 15. Juni²⁹, am 27. Juli³⁰ und am 14. September 2023³¹ zu Zinserhöhungen um jeweils 25 Basispunkte überging. Im September 2023 lagen nach zehn Zinserhöhungen in Folge die EZB-Leitzinsen für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte, die Spitzenfinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität bei 4,5 Prozent, 4,75 Prozent bzw. 4 Prozent. Die EZB bekräftigte ihren geldpolitischen Kurs ferner dadurch, dass sie ab dem 20. September 2023 die von Geschäftsbanken bei ihr zu haltenden Mindestreserven (die derzeit auf 1 Prozent der Einlagen festgelegt sind und im Sommer 2023 165 Mrd. Euro ausmachten) nicht mehr verzinst³², was dem Geldkreislauf weitere Liquidität entzog.³³

EZB-Kommunikation zwischen hartnäckiger Inflation und Rezessionsgefahr

Hatte Präsidentin Lagarde bis Juni 2023 noch regelmäßig betont, dass die EZB mit ihren Zinserhöhungen noch lange nicht am Ende sei,³⁴ sondern noch eine weite Wegstrecke vor sich habe („We have more ground to cover“³⁵),³⁶ zeigte sie sich nach der Juli-Sitzung des EZB-Rates erstmals ergebnisoffener.³⁷ Sie sprach nicht mehr davon, dass mit künftigen Entscheidungen die Leitzinsen auf ein ausreichend restriktives Niveau „gebracht“, sondern dass sie dort „festgelegt“ würden. Nach der zehnten Zinserhöhung im September 2023 – die im EZB-Rat durch Mehrheitsentscheidung mit einigen Gegenstimmen erfolgte – betonte Lagarde sogar, dass die EZB-Leitzinsen nun „ein Niveau erreicht haben, das – wenn es lange genug aufrechterhalten wird – einen erheblichen Beitrag zu einer zeitnahen Rückkehr der Inflation auf den Zielwert leisten wird.“³⁸ Sie ergänzte: „Unsere zukünftigen Beschlüsse werden dafür sorgen, dass die EZB-Leitzinsen so lange wie erforderlich auf ein

22 Christine Lagarde/Luis de Guindos: Pressekonferenz, Monetary Policy Statement, 15.12.2022; 2.2.2023; 4.5.2023; 15.6.2023.

23 Christine Lagarde: Rede, The path ahead, 22.3.2023.

24 Philip R. Lane: Rede, Underlying inflation, 6.3.2023.

25 Annette Fröhling/Derry O'Brien/Stefan Schaefer: Ein neuer Indikator der Binneninflation im Euro-Währungsgebiet, in: EZB: Wirtschaftsbericht 4/2022, S. 92–98.

26 Philip Plickert/Christian Siedenbiedel: EZB schlägt die Fed, in: FAZ, 3.2.2023, S. 17.

27 Martin Arnold: ECB sticks to script and raises rates but signals shift in tone, in: Financial Times, 17.3.2023, S. 3.

28 Martin Arnold: ECB slows rate rise campaign but warns fight against inflation is not over, in: Financial Times, 5.5.2023, S. 1.

29 Christian Siedenbiedel: Die EZB macht keine Pause, in: FAZ, 16.6.2023, S. 17.

30 Christian Siedenbiedel, EZB setzt den Zins-Marathon fort, in: FAZ, 28.7.2023, S. 17.

31 Martin Arnold/Mary McDougall: ECB lifts interest rates to all-time high, in: Financial Times, 15.9.2023, S. 2.

32 EZB: Pressemitteilung, ECB adjusts remuneration of minimum reserves, 27.7.2023.

33 Alexander Hahn: EZB streicht Banken die Verzinsung, in: Der Standard, 2.8.2023, S. 9.

34 Martin Arnold: Lagarde says ECB 'not done' raising rates despite signs of easing inflation, in: Financial Times, 28.11.2022, S. 1.

35 Christine Lagarde/Luis de Guindos: Pressekonferenz, Monetary Policy Statement, 15.12.2022.

36 Martin Arnold: Lagarde admits ECB 'in for the long game' on rate rises, in: Financial Times, 16.12.2022, S. 3.

37 Christine Lagarde/Luis de Guindos: Pressekonferenz, Monetary Policy Statement, 27.7.2023.

38 Christine Lagarde/Luis de Guindos: Pressekonferenz, Monetary Policy Statement, 14.9.2023.

ausreichend restriktives Niveau festgelegt werden.“ Dies klang ganz so, als ob die EZB nun eine Zinspause einlegen könnte, auch wenn sich Lagarde alle Optionen offenließ, indem sie unterstrich, dass die EZB-Entscheidung „[a]uf Grundlage unserer aktuellen Beurteilung“ getroffen worden sei und sie auch künftig „einen datengestützten Ansatz“ verfolgen werde.

Den Daten ließen sich unterschiedliche Signale entnehmen. Zwar war die Inflation im Euroraum im Juli 2023 auf 5,3 Prozent zurückgegangen,³⁹ verhartete aber im August auf diesem Niveau. Auch wenn die langfristigen Inflationserwartungen mit 2,6 Prozent im Sommer 2023 so hoch waren wie seit 13 Jahren nicht mehr,⁴⁰ prognostizieren die EZB für 2025 eine durchschnittliche Inflation 2025 von 2,1 Prozent,⁴¹ was wieder nahe an ihrem Zielwert läge. Zugleich blieb die Kerninflation, die noch im Juni um 0,2 Prozentpunkte gestiegen war, im Juli 2023 bei 5,5 Prozent und sank im August wieder auf 5,3 Prozent. Ob dies für eine Zinspause ausreicht – beim Zentralbankforum im portugiesischen Sintra im Juni 2023 war u. a. die Idee diskutiert worden, dass die EZB ihre Zinserhöhungen erst einstellen sollte, wenn die Kerninflation drei Monate in Folge gesunken sei⁴² –, wird die EZB im Dezember 2023 entscheiden. Ein Auge wird sie dabei auf die Entwicklung der Wirtschaftsleistung haben. Nachdem diese Ende 2022 geschrumpft war, stagnierte sie im ersten Quartal 2023 und erholte sich moderat bis Juli 2023⁴³, wobei es zwischen den Eurostaaten erhebliche Unterschiede sowohl beim Wachstum (zwischen 3,3 Prozent in Irland und –0,3 Prozent in Italien) als auch bei der Preisentwicklung (zwischen 1,6 Prozent in Belgien und 10,2 Prozent in der Slowakei) gab.⁴⁴ Die Gefahr einer Rezession ist noch nicht gebannt.

Bei einer Preissteigerung von 5,3 Prozent im Euroraum ist es in jedem Fall zu früh, die Inflation für besiegt zu halten, auch wenn sich Leitzinsentscheidungen erst mit zwölf bis 18 Monaten Verzögerung in der Realwirtschaft auswirken. Die EZB darf die Hartnäckigkeit der Inflation nicht unterschätzen. Hat sich eine hohe Preissteigerung erst einmal in den Erwartungen der Marktteilnehmer festgesetzt, ist sie nur noch schwer zu beseitigen.⁴⁵ Zu Recht bezeichnete EZB-Präsidentin Lagarde die Inflation im März 2023 als „Monster“, dem man „aufs Haupt schlagen“ müsse.⁴⁶ Zugleich muss die EZB darauf achten, dass sie den verspäteten Beginn ihrer geldpolitischen Straffung nicht dadurch überkompensiert, dass sie die Leitzinsen mehr und länger anhebt als dies notwendig ist und so das ohnehin schwache Wachstum im Euroraum abwürgt.⁴⁷ Aus diesem Grund begleitete Lagarde besonders starke Zinserhöhungen stets mit abmildernder Kommunikation⁴⁸, während sie bei geringer ausfallenden Zinsentscheidungen unterstrich⁴⁹, dass die EZB keinesfalls in ihrem Kurs der entschlossenen Inflationsbekämpfung nachlasse („We are not pivoting“⁵⁰ bzw. „We are not pausing“⁵¹). Ihr gelang es so, im EZB-Rat klug zwischen den Befürwortern

39 Martin Arnold: Inflation data stirs hope of ECB pause, in: Financial Times, 29./30.7.2023, S. 2.

40 Mary McDougall/Martin Arnold: Investors' eurozone inflation expectations hit 13-year high, in: Financial Times, 10.8.2023, S. 8.

41 EZB: ECB staff macroeconomic projections for the euro area, September 2023.

42 Gerald Braunberger: Wie hoch steigen die Falken?, in: FAZ, 26.7.2023, S. 15.

43 Martin Arnold: Eurozone economy returns to growth, in: Financial Times, 1.8.2023, S. 2.

44 Johannes Pennkamp: Europa der zwei Geschwindigkeiten, in: FAZ, 4.8.2023, S. 19.

45 Isabel Schnabel: Rede, The risk of stubborn inflation, Luxemburg, 19.6.2023.

46 Martin Arnold: Lagarde says ECB must act to tackle inflation 'monster', in: Financial Times, 6.3.2023, S. 4.

47 Martin Arnold: The ECB's inflation dilemma, in: Financial Times, 2.5.2023, S. 13.

48 Martin Arnold: ECB convinces markets dovish pivot, in: Financial Times, 29./30.10.2022, S. 2.

49 Martin Arnold: Lagarde signals 'mild' recession would not stop ECB tightening, in: Financial Times, 4.11.2022, S. 3.

50 Christine Lagarde/Luis de Guindos: Pressekonferenz, Monetary Policy Statement, 15.12.2022.

51 Christine Lagarde/Luis de Guindos: Pressekonferenz, Monetary Policy Statement, 4.5.2022.

einer strafferen Geldpolitik (den „Falken“⁵²) und denen eines gemäßigten Rates (den „Tauben“⁵³) zu manövrieren, regelmäßig breite Mehrheiten hinter den Entscheidungen zu vereinen und den Märkten meist wirksam die beabsichtigten Zinssignale zu vermitteln.⁵⁴

Zu Störungen der Finanzstabilität oder gar einer erneuten Fragmentierung der Finanzierungsbedingungen im Euroraum, die von manchen als Folge der beispiellosen Zinserhöhungen befürchtet worden war⁵⁵, kam es bislang nicht. Griechenland schaffte es im August 2023, dass seinen Anleihen von japanischen und europäischen Ratingagenturen wieder das Prädikat „Investment Grade“ verliehen wurde⁵⁶, und insbesondere die italienischen Staatsanleihen erwiesen sich – auch dank der mehr als 190 Mrd. Euro Unterstützung aus dem EU-Aufbauprogramm „NextGenerationEU“ – als widerstandsfähig.⁵⁷ Das von der EZB im Juli 2021 ins Leben gerufene Instrument zum Schutz der Transmissionen („Transmission Protection Instrument“, TPI⁵⁸) wurde bisher nicht aktiviert, auch wenn die EZB regelmäßig auf seine Einsatzfähigkeit hinwies.⁵⁹ Die erste Verteidigungslinie der EZB bleibt insofern die Möglichkeit der flexiblen Reinvestitionen der Erträge aus den Anleihekäufen gemäß dem Pandemie-Notfallprogramm („Pandemic Emergency Protection Programme“, PEPP), mit dem die EZB zwischen März 2020 und März 2022 Anleihen im Gegenwert von 1,7 Bio. Euro erworben und dabei leicht überproportional italienische, spanische und belgische Anleihen angekauft hatte.⁶⁰ Nach geltender Beschlusslage will die EZB diese Reinvestitionen jedenfalls bis Ende 2024 fortsetzen, auch wenn einige „Falken“ im EZB-Rat dafür plädieren, dieses Programm in die weitere Straffung der Geldpolitik einzubeziehen.⁶¹

EZB mit geldpolitischer Straffung in guter Gesellschaft anderer Zentralbanken

Mit ihren entschlossenen Zinserhöhungen um insgesamt 450 Basispunkte bis September 2023 stieß die EZB bei der rechtsnationalistischen Regierung Italiens, aber auch bei Frankreichs Präsidenten Emmanuel Macron auf heftige Kritik.⁶² Doch die EZB befand sich mit ihrem Kurs in guter internationaler Gesellschaft.⁶³ Zwischen Januar 2022 und Juni 2023 erhöhten die Zentralbanken der 20 größten Volkswirtschaften der Welt ihre Leitzinsen im

52 Martin Arnold: Austrian bank head backs 0.75-point ECB rise, in: Financial Times, 23.11.2022, S. 3; Martin Arnold: Bundesbank urges eurozone to remain hawkish, in: Financial Times, 23.3.2023, S. 2.

53 Martin Arnold: Italy central bank chief rebukes ECB hawks, in: Financial Times, 9.3.2023, S. 2; Martin Arnold: ECB dove eyes stable rates to tame inflation, in: Financial Times, 4.8.2023, S. 2.

54 Martin Arnold: ECB beats Fed in sweet-taking markets, in: Financial Times, 10.8.2023, S. 3.

55 Martin Arnold/Alexander Vladkov: ECB interest rate rises expose Italy as eurozone's weakest link, FT poll shows, in: Financial Times, 3.1.2023, S. 1.

56 FAZ: Griechenland nun anlagewürdig, 6.8.2023.

57 Mary McDougall/Martin Arnold: Italy's bonds shrug off higher rates to eclipse euro peers, in: Financial Times, 13.4.2023, S. 8.

58 Selmayr: Europäische Zentralbank, 2022, S. 129.

59 So Christine Lagarde auf Frage eines Journalisten: „In relation to TPI, [...], this is a tool that is in the toolbox, [...] a tool that we have available, that we shall use if necessary.“; Christine Lagarde/Luis de Guindos: Pressekonferenz, Monetary Policy Statement, 15.12.2022.

60 Carlo Birkholz/Friedrich Heinemann: Magnitudes and Capital Key Divergence of Eurosystem's PSPP/PEPP Purchases, ZEW Expert Brief 02/2023, S. 6 ff.

61 Martin Arnold et al.: Central banks weigh up pace of bond shrinkage, in: Financial Times, 24.7.2023, S. 2.

62 Christian Siedenbiedel: Zinsen steigen auf 2 Prozent, in: FAZ, 28.10.2022, S. 17.

63 Christ Giles/Valentina Romei: The escalating fight against inflation, in: Financial Times, 24./25.9.2022, S. 6; Chris Giles/Colby Smith/Martin Arnold: Peak inflation?, in: Financial Times, 17./18.12.2022, S. 6; Colby Smith et al.: Central banks vow to 'stay the course' on high rates until inflation is tamed, in: Financial Times, 20.1.2023, S. 1; Martin Arnold: Interest rates will keep rising and stay elevated, central banks warn, in: Financial Times, 29.6.2023, S. 1.

Durchschnitt um 350 Basispunkte.⁶⁴ Am oberen Ende des Spektrums lag die Bank of England, die sich (auch wegen der Nachwirkungen des Brexit) im Oktober 2022 sogar mit einer Inflationsrate von 11,1 Prozent konfrontiert sah und die Zinsen 14-mal in Folge auf 5,25 Prozent im August 2023 anhob.⁶⁵ Am unteren Ende befand sich die Bank von Japan, die am längsten eine Niedrig- und Negativzinspolitik betrieben hatte und erst ab April 2023 unter ihrem neuen Gouverneur Kazuo Ueda eine vorsichtige Abkehr von ihrer Politik zur Kontrolle der Renditen auf zehnjährige Anleihen („Yield Curve Control“, YCC) einleitete⁶⁶, nachdem die Inflationsrate in Japan im Januar 2023 mit 4,3 Prozent den höchsten Stand seit 1981 erreicht hatte. Die Negativzinsen behielt die Bank von Japan aber zunächst bei.⁶⁷

In den USA, wo die Preissteigerung im Juni 2022 auf einen Höchststand von 9,1 Prozent angestiegen war, hatte die Federal Reserve (Fed) schon im März 2022 – also vier Monate vor der EZB – ihre Nullzinspolitik aufgegeben und begonnen, die Leitzinsen anzuheben. Bis Juli 2023 erhöhte die Fed die Zinsen elf Mal, viermal (im Juni, Juli, September und November 2022) sogar durch eine „Jumbo“-Zinsanhebung um 0,75 Prozentpunkte und insgesamt um 525 Basispunkte, so dass ihr Leitzins im Juli 2023 bei 5,25 bis 5,50 Prozent lag, deutlich höher als im Euroraum. Auch mit der Reduzierung ihrer Bilanz – die noch im April 2022 Vermögenswerte von knapp 9 Bio. US-Dollar beinhaltete – hatte die Fed bereits im Juni 2022 begonnen und bis Ende August 2023 rund 1 Bio. US-Dollar abgebaut.⁶⁸ Allerdings musste die Fed im Frühjahr 2023 einen Gang runterschalten, als wegen des veränderten Zinsumfelds einige regionale US-Banken (darunter die kalifornische Silicon Valley Bank) in Liquiditätsschwierigkeiten gerieten und staatlich aufgefangen werden mussten.⁶⁹ Dies war auch Folge der unter dem früheren Präsidenten Donald Trump vorgenommenen Deregulierung kleinerer Banken, die in der EU nicht stattgefunden hatte.⁷⁰ Im Juni 2023 pausierte die Fed erstmals ihren Zinszyklus, um die weitere Entwicklung abzuwarten.⁷¹ Im Folgemonat machte US-Notenbankchef Jay Powell nach einer erneuten Zinserhöhung um 0,25 Prozentpunkte deutlicher als bis dahin die EZB, dass die Fed nun in der Nähe eines Zinsniveaus sei, das „ausreichend restriktiv“ sei, um die Inflation bald auf zwei Prozent zurückzuführen.⁷² Im September 2023 legte die Fed eine weitere Zinspause ein.⁷³ Zwar hatte sich die Inflation wegen gestiegener Öl- und Benzinpreise zwischen Juli und August

64 Chris Giles/Valentina Romei/Alan Smith: Aggressive interest rate rises fail to tame stubborn inflation, in: Financial Times, 5.7.2023, S. 3.

65 Delphine Strauss/George Parker/Mary McDougall: Bank of England takes interest rates to 15-year high despite slowing inflation, in: Financial Times, 4.8.2023, S. 1.

66 Kana Inagaki: BoJ drops part of forward guidance on rates, in: Financial Times, 29./30.4.2023, S. 5; Kana Inagaki/Leo Lewis/Hudson Lockett: BoJ bond move fires yields to 9-year-high, in: Financial Times, 29./30.7.2023, S. 2.

67 Tim Kanning: Japan behält Negativzinsen bei, in: FAZ, 23.9.2023, S. 29.

68 Kate Duguid/Nicholas Megaw: Traders braced for fallout as Fed balance sheet shrinks by \$1tn, in: Financial Times, 12./13.8.2023, S. 13.

69 Pan Kwan Yuk/Joshua Franklin/Andrew Whiffin: How safe are America's regional banks?, in: Financial Times, 31.3.2023, S. 19.

70 Karl Whelan: Monetary policy and financial stability, Europäisches Parlament In-depth Analysis, Monetary Policy Papers, PE 747.841, Mai 2023, S. 16 f.; Laura Noonan: US handling of SVB collapse stirs European regulator anger, in: Financial Times, 17.3.2023, S. 3.

71 Colby Smith: Fed halts rate rises but signals more to come, in: Financial Times, 15.6.2023, S. 2.

72 Colby Smith: Fed increases rates to 22-year high as US inflation remains 'elevated', in: Financial Times, 27.7.2023, S. 1.

73 Colby Smith: Fed holds US interest rates at record high but warns of further tightening, in: Financial Times, 21.9.2023, S. 1.

von 3,2 auf 3,7 Prozent erhöht, doch die Kerninflation war im gleichen Zeitraum von 4,7 auf 4,3 Prozent zurückgegangen, während die Arbeitslosenquote leicht von 3,5 auf 3,8 Prozent gestiegen war und die Fed für 2023 ein Wachstum von 2,1 Prozent prognostizierte. Auch wenn die meisten Beobachter noch eine Zinserhöhung vor Ende 2023 erwarten, könnte der US-Notenbank gerade rechtzeitig vor Beginn des US-Präsidentchaftswahlkampfes mit ihrer Zinspolitik eine „weiche Landung“ gelingen. Fed-Chef Powell bremste allerdings die Hoffnung vieler Anleger auf baldige Zinssenkungen. Die Fed bleibe „höchst aufmerksam“ gegenüber Inflationsrisiken.

Zentralbankverluste: Eine Gefahr für die Reputation der EZB?

Begleitet wurden die Zinsentscheidungen der EZB, aber auch anderer Zentralbanken durch eine Diskussion über den Umgang mit Verlusten aus geldpolitischen Geschäften.⁷⁴ Die meisten Zentralbanken hatten in den Jahren geldpolitischer Lockerung hohe Gewinne verzeichnet, da sie über die umfangreichen Anleihekäufe Renditen erzielten und für die bei ihnen gehaltenen Einlagen der Geschäftsbanken keine Zinsen zahlten bzw. sogar über Negativzinsen Gewinne machten. Diese Situation kehrte sich in den Zeiten der geldpolitischen Straffung um. Während Anleihen durch das „Quantitative Tightening“ weniger attraktiv wurden, zahlten die Zentralbanken jetzt den Geschäftsbanken steigende Zinsen für ihre Einlagen. Auch wegen der Geschwindigkeit, mit der weltweit die Zinsen erhöht wurden, führte dies in vielen Zentralbankbilanzen zu erheblichen Verlusten, so in der Schweiz, in Australien, in Belgien, in den Niederlanden, in Österreich und in Deutschland.⁷⁵ Die EZB selbst machte 2022 erstmals in 15 Jahren keinen Gewinn, sondern einen Verlust von mehr als 1,6 Mrd. Euro.⁷⁶ Zwar hatte sie wie die meisten Zentralbanken aus ihren in der Vergangenheit erzielten Gewinnen einen Risikopuffer im Umfang von 8,2 Mrd. Euro gebildet, mit dem dieser Verlust aufgefangen werden konnte. Einige Experten sehen jedoch in den für die kommenden Jahre zu erwartenden Verlusten ein erhebliches Reputationsrisiko und eine Gefahr für die Zentralbankunabhängigkeit.⁷⁷ Es ist allerdings nicht die Aufgabe von Zentralbanken, Gewinne zu erzielen, sondern Preisstabilität zu gewährleisten.⁷⁸ Präsidentin Lagarde erläuterte zudem auf der EZB-Pressekonferenz im Dezember 2022, dass es möglich und in der Geschichte bereits vorgekommen sei⁷⁹, dass Zentralbanken zeitweise ein negatives Eigenkapital aufwiesen.⁸⁰ Wegen des Monopols von Zentralbanken bei der Schaffung von Zentralbankgeld stellt dies zunächst ein rein buchhalterisches Phänomen dar, jedenfalls wenn dieser Zustand nicht für längere Zeit andauert. Zudem werden die

74 Sarah Bell et al.: Why are central banks reporting losses? Does it matter?, BIS Bulletin 68/2023; Paul Wessels/Dirk Borders: On the capitalisation of central banks, De Nederlandsche Bank, Occasional Studies 20(4)/2022.

75 Gerald Braunberger: Die drohenden Verluste der Zentralbanken, in: FAZ, 17.12.2022, S. 20; Renate Graber: Megaverlust für Schweizer Notenbank, in: Der Standard, 9.1.2023; Thomas Steiner, zitiert in: Jakob Zirn: „Wir erwarten Verlust der OeNB von fast zwei Milliarden“, in: Die Presse, 21.1.2023; Christian Siedenbiedel: Die Bundesbank erwartet Verluste, in: FAZ, 11.2.2023, S. 26.

76 Martin Arnold: ECB fails to make a profit as rising interest rates hit bond investments, in: Financial Times, 24.2.2023, S. 2.

77 Markus Kerber: Eurozone central banks face test of credibility on losses, in: Financial Times, 16.2.2023, S. 10.

78 Agustín Carstens: Central banks are not there to make profits, in: Financial Times, 7.2.2023, S. 19.

79 Die Zentralbanken Schwedens, Chiles, Israels und Mexikos wiesen zeitweise ein negatives Eigenkapital aus, die tschechische Zentralbank sogar von 2002 bis 2013, was die EZB kritisch beurteilte. Auch die Bundesbank war in den 1970er Jahren einmal juristisch überschuldet.

80 Christine Lagarde/Luis de Guindos: Pressekonferenz, Monetary Policy Statement, 15.12.2022, auf Frage eines Journalisten.

Kapitalanteile der EZB von den nationalen Zentralbanken der 20 Eurostaaten gehalten, die an Gewinnen wie Verlusten der EZB partizipieren. In diesem Zusammenhang ist das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 13. September 2022⁸¹ von Bedeutung. Darin bestätigte der EuGH in einem die Zentralbank Sloweniens betreffenden Sachverhalt, dass zur EU-rechtlich geschützten Unabhängigkeit der EZB wie der nationalen Zentralbanken auch die finanzielle Unabhängigkeit gehört:

„Um an der Ausführung der Geldpolitik der Union mitzuwirken, erscheint die Bildung von Reserven durch die nationalen Zentralbanken [...] unerlässlich, insbesondere um etwaige Verluste aus geldpolitischen Geschäften ausgleichen [...] zu können.“

Die Eurostaaten, die hinter den nationalen Zentralbanken als EZB-Anteilseigner stehen, sind demnach verpflichtet, Verluste der EZB, die sie nicht selbst tragen kann, gegebenenfalls über eine Rekapitalisierung der nationalen Zentralbanken aufzufangen, damit die EZB ihre Aufgaben unabhängig ausführen kann. Dies ist konsequent, da die Eurostaaten und ihre Zentralbanken auch die Empfänger der Gewinne in Höhe von 300 Mrd. Euro waren, die durch die Geldpolitik der EZB zwischen 2012 und 2021 erzielt wurden.⁸²

Gegenwind für die „grüne Geldpolitik“

Für die „grüne Geldpolitik“, welche die EZB mit ihrer neuen geldpolitischen Strategie 2021 auf Initiative von Präsidentin Lagarde eingeführt hatte,⁸³ bedeutete die Zinswende eine Herausforderung. Denn während die jahrelangen Niedrigzinsen kapitalintensive Investitionen in erneuerbare Energien, die im Vergleich zu den etablierten fossilen Energieträgern hohe Vorlaufkosten haben, begünstigt hatten, wirkten sich die Zinserhöhungen dort nun besonders kostensteigernd aus.⁸⁴ Zwar war es der EZB gelungen, Nachhaltigkeitskriterien beim Kauf von Unternehmensanleihen gemäß dem APP und dem PEPP einzubeziehen⁸⁵ und so den CO₂-Fußabdruck der von ihr gehaltenen Unternehmensanleihen bis 2022 um 30 Prozent im Vergleich zu 2018 zu reduzieren.⁸⁶ Seit der Einstellung ihrer Anleihekaufprogramme kann die EZB jedoch nicht mehr als Käufer aktiv für ein „Ergrünen“ unternehmerischer Anleiheformen sorgen. Im September 2022 beschloss sie deshalb, die von ihr erworbenen Unternehmensanleihen im Gegenwert von rund 385 Mrd. Euro bei Fälligkeit im Rahmen ihrer Reinvestitionspolitik jeweils durch „grüne“ Anleihen zu ersetzen und so ihr Portfolio schrittweise in Richtung Nachhaltigkeit zu verschieben⁸⁷ – eine als „Tilting“ bezeichnete Vorgehensweise, welche die EZB im Februar 2023 weiter verstärkte.⁸⁸ Mit dem Einstellen der Reinvestitionen aus dem (größeren) APP im Juli 2023 und dem Übergang zum „Quantitative Tightening“ ist aber auch dieses „Tilting“ nur noch für die im

81 Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 13.9.2022, ECLI:EU:C:2022:670, Banka Slovenije, Randnr. 98 ff.

82 Martin Arnold: Central banks: Rising losses and political pressure, in: Financial Times, 12.12.2022, S. 2.

83 Martin Selmayr: Die Europäische Zentralbank, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2021, Baden-Baden 2021, S. 117–130, S. 124 f.

84 Tobias Schmidt et al.: Adverse effects of rising interest rates on sustainable energy transitions, in: Nature Sustainability 2(9)/2019, S. 879–885.

85 EZB: Pressemitteilung, EZB unternimmt weitere Schritte, um Klimaschutz stärker in ihre geldpolitischen Geschäfte einzubeziehen, 4.7.2022.

86 Frank Elderson/Isabel Schnabel: How green is our balance sheet?, The ECB Blog, 24.3.2023; Ludovic Subran: Grüne Geldpolitik, in: FAZ, 24.7.2023, S. 16.

87 EZB: Pressemitteilung, ECB provides details on how it aims to decarbonise its corporate bond holdings, 19.9.2022; Frank Elderson: Rede, The European Climate Law and the European Central Bank, Amsterdam, 1.12.2022.

88 EZB: Pressemitteilung, ECB decides on detailed modalities for reducing asset purchase programme holdings, 2.2.2023.

Rahmen des (kleineren) PEPP gehaltenen Unternehmensanleihen im Wert von ca. 46 Mrd. Euro (Stand: Ende Juli 2023) möglich. Greenpeace warf der EZB deshalb vor, ihre klimapolitischen Versprechen zu brechen, und forderte sie auf, sofort alle Anleihen von Öl-, Kohle- und Gas-Unternehmen abzustoßen.⁸⁹ Die EZB ließ sich dadurch nicht von ihrem Kurs abbringen. Denn ungeachtet ihres klimapolitischen Engagements sieht sie es aufgrund ihres rechtlichen Mandats als erste Aufgabe an, wieder für stabile Preise zu sorgen.⁹⁰ Die EZB wies ferner darauf hin, dass eine hohe Inflation nicht nur erhebliche Unsicherheit schafft, sondern wie eine Steuer auf Investitionen wirkt, weshalb es auch im Interesse des grünen Wandels sei, dass die EZB durch entschlossenes Handeln die Preissteigerung wieder auf mittelfristig zwei Prozent reduziere.⁹¹ Der EZB verbleiben auch im Rahmen des „Quantitative Tightening“ Möglichkeiten, um Anreize für klimafreundliches Verhalten zu geben. So könnte sie aus ihrem Portfolio bestimmte Unternehmensanleihen bereits vor Fälligkeit verkaufen und für die Restlaufzeit durch nachhaltige Anleihen ersetzen. Die EZB müsste dabei allerdings wohl Kursverluste in Kauf nehmen, was ihren Spielraum begrenzt.⁹² Zu bedenken ist, dass die durchschnittliche Restlaufzeit der von der EZB gehaltenen Unternehmensanleihen zwischen fünf und sieben Jahren beträgt. Bis 2030 dürfte der „fossile Bauch“ bei den Unternehmensanleihen also abgebaut sein. Ein weiterer Ansatzpunkt sind die Sicherheiten, die Geschäftsbanken bei geldpolitischen Geschäften hinterlegen müssen. Die EZB arbeitet daran, die Beachtung von Nachhaltigkeitskriterien für solche Sicherheiten zur Voraussetzung zu machen. Der US-Fed ist die EZB ohnehin klimapolitisch voraus. Denn die Fed betreibt in einem Umfeld, in dem der Klimaschutz viel umstrittener ist als in Europa, bewusst keine grüne Geldpolitik. „Wir sind keine Klimapolitiker und wollen auch keine werden“, so Fed-Vorsitzende Powell Anfang 2023.⁹³

Wiedererstarken der internationalen Rolle des Euro

Der Wechselkurs des Euro, der 2022 erheblichen Schwankungen unterlegen und vor allem zum US-Dollar 6 Prozent eingebüßt hatte, gewann bis Juni 2023 gegenüber den Währungen der 41 wichtigsten Handelspartner des Euro-Raums 5 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat und legte auch zum US-Dollar 2,6 Prozent zu. Nachdem der Euro zwischen August und November 2022 unter die Parität zum Dollar gefallen war, erholte er sich im Frühjahr 2023 wieder⁹⁴ und notierte am 17. Juli 2023 sogar bei 1,123 US-Dollar, bevor er bis 24. September wieder auf 1,06 US-Dollar zurückging. Auch gegenüber dem japanischen Yen und dem chinesischen Renminbi wertete der Euro von Juni 2022 bis Juni 2023 um 8,2 bzw. 9,8 Prozent auf. Der vorübergehende Höhenflug des Euro⁹⁵ lag vor allem daran, dass Marktteilnehmer eine fortgesetzte Straffung der Geldpolitik der EZB erwarteten, während die US-Fed am Ende ihres Zinszyklus gesehen wurde, die japanische Notenbank erst am Beginn einer etwas restriktiveren Geldpolitik stand und in China die Währungsbehörden

89 Greenpeace: Pressemitteilung, European Central Bank fails at own climate plan, 26.7.2023.

90 Christian Siedenbiedel: Grüne EZB, in: FAZ, 27.7.2023, S. 23.

91 Isabel Schnabel: Rede, Monetary policy tightening and the green transition, Stockholm, 10.1.2023.

92 Christian Siedenbiedel: Ringen um die grüne Notenbank, in: FAZ, 27.7.2023, S. 23.

93 Colby Smith/Delphine Strauss: Fed will not become a climate policymaker, says Powell, in: Financial Times, 11.1.2023, S. 2; Chris Giles/Daria Moslova: Fed and ECB at odds over their roles in tackling climate change, in: Financial Times, 16.1.2023, S. 3.

94 George Steer: Euro regains ground against dollar as global economic outlook improves, in: Financial Times, 23.1.2023, S. 6.

95 Markus Frühauf: Euro im Höhenflug, in: FAZ, 20.7.2023, S. 23.

im August 2023 wegen der eingetretenen Deflation⁹⁶ die Geldpolitik sogar weiter lockern mussten. Im Herbst 2023 schwächte sich der Euro-Wechselkurs wieder ab, da nun pessimistische Erwartungen für das Wachstum im Euroraum das Anlegerverhalten beeinflussten.⁹⁷

Die internationale Rolle des Euro blieb stabil.⁹⁸ Der Euro, der nach der Euro-Einführung in Kroatien am 1. Januar 2023 nun in 20 EU-Mitgliedstaaten gesetzliches Zahlungsmittel ist, verzeichnete weiterhin einen Anteil von etwa 20 Prozent an den relevanten Indikatoren, blieb nach dem US-Dollar und weit vor dem japanischen Yen und dem chinesischen Renminbi die zweitwichtigste Währung der Welt und gewann sogar 0,5 Prozentpunkte an Gewicht bei den globalen Devisenreserven, während der US-Dollar dort mehr als zwei Prozentpunkte verlor.⁹⁹ Das mag neben dem seit der Zinswende erstarkten Dollarkurs auch daran liegen, dass die dominante Rolle des US-Dollars jedenfalls in Teilen der Welt in Frage gestellt wird.¹⁰⁰ Auslöser dafür sind die finanziellen Sanktionen, welche die USA, die EU und ihre Verbündeten wegen des völkerrechtswidrigen russischen Angriffskriegs verhängt haben. Das Einfrieren der ausländischen Devisenreserven der russischen Zentralbank und der Ausschluss russischer Finanzinstitute vom globalen System für grenzüberschreitende Zahlungen SWIFT hat China sowie einige Länder des Globalen Südens dazu veranlasst, ihre Devisenreserven aus dem US-Dollar heraus in Gold oder Renminbi zu verlagern. Brasiliens Präsident Luiz Inácio Lula brachte bei einem Staatsbesuch in Shanghai im April 2023 darüber hinaus eine gemeinsame Währung mit Russland, China, Indien und Südafrika (den so genannten BRICS-Staaten) ins Spiel.¹⁰¹ Konkrete Maßnahmen folgten allerdings bislang nicht. Die dominante Stellung des US-Dollars bleibt derzeit ebenso unangefochten wie die internationale Rolle des Euro.¹⁰² Allerdings sollte man die Stellung der eigenen Währung nie für selbstverständlich ansehen. EZB-Präsidentin Lagarde warnte daher vor Überlegungen, die eingefrorenen russischen Zentralbankreserven zu konfiszieren, um sie für den Wiederaufbau der Ukraine einzusetzen. Sie sorgte sich offenkundig davor, dass ein solcher, dem Völkerrecht möglicherweise widersprechender Schritt, dem internationalen Vertrauen in den Euro massiv schaden könnte.¹⁰³ Der Rubel jedenfalls fiel auch als Folge der Sanktionen im August auf seinen tiefsten Stand seit 17 Monaten. Für einen Euro waren zeitweise 111 Rubel zu zahlen. Auch eine drastische Leitzinserhöhung der russischen Zentralbank auf 12 Prozent konnte die Talfahrt des Rubel nicht aufhalten.¹⁰⁴

96 Gustav Theile: Bremsklotz China, in: FAZ, 10.8.2023, S. 15.

97 Katie Martin: Single currency's fall reveals worries over eurozone economy, in: Financial Times, 16.–17.9.2023, S. 20.

98 EZB: Pressemitteilung, International use of the euro was resilient in 2022, 21.6.2023.

99 EZB: The international role of the euro, Juni 2023, S. 8, Tabelle 1.

100 Gillian Tett: Prepare for a multicurrency world, in: Financial Times, 31.3.2023, S. 21; Zoltan Pozsar: Great power conflict puts the dollar's exorbitant privilege under threat, in: Financial Times, 20.1.2023, S. 19.

101 Joe Leahy/Hudson Lockett: Lula urges end to dollar dominance in international trade, in: Financial Times, 14.4.2023, S. 4; Bettina Pfluger: Schwellenländer kratzen am US-Dollar, in: Der Standard, 15./16.7.2023, S. 15; Arjun Neil Alim/Joseph Cotterill: Brics creator dismisses 'ridiculous' common currency idea, in: Financial Times 16.8.2023, S. 4.

102 Tamar den Besten/Paola Di Casola/Maurizio Michael Habib: Geopolitical fragmentation risks and international currencies, in: EZB: The international role of the euro, Juni 2023, S. 41–53; Mary McDougall: Dollar will be dominant for decade, say central banks, in: Financial Times, 28.6.2023, S. 6.

103 Sam Fleming/Martin Arnold/Philip Stafford: Rebuilding Ukraine. EU split over raiding frozen Russian assets, Financial Times, 29.6.2023, S. 2; Sam Fleming/Henry Foy/Ian Johnston: Von der Leyen rejects fears over levy on Russian assets, in: Financial Times, 1.–3.7.2023, S. 3.

104 Friedrich Schmidt: Rubeleinbruch alarmiert Moskau, in: FAZ, 16.8.2023, S. 15.

Weichenstellungen für den digitalen Euro

2023 war ein entscheidendes Jahr für ein Projekt, das die EZB mit Unterstützung der Europäischen Kommission und der Finanzministerien der Eurostaaten im Juli 2021 begonnen hatte: die Prüfung der Frage, ob ein digitaler Euro eingeführt werden soll. Eine Gruppe hochrangiger Fachleute der Zentralbanken der Eurostaaten, die so genannte „High-Level Task Force on Central Bank Digital Currency“, erstellte dazu nach Anhörungen, Untersuchungen und Umfragen bei Kreditwirtschaft, Zahlungsanbietern, Händlern und Verbrauchern vier Fortschrittsberichte¹⁰⁵, welche die technischen, operativen und rechtlichen Voraussetzungen eines digitalen Euro herausarbeiteten. Die EZB diskutierte diese Aspekte mehrfach in der Eurogruppe und mit dem Ausschuss für Wirtschafts- und Währungsangelegenheiten des Europäischen Parlaments. Angesichts der Tatsache, dass in 130 Staaten der Welt an digitalen Währungen gearbeitet wird¹⁰⁶ und China bereits den e-Yuan testweise in Umlauf gebracht hat, wurde die baldige Ausgabe eines digitalen Euro dabei auch als Frage der digitalen Souveränität Europas angesehen.¹⁰⁷

Für die Einführung eines digitalen Euro spricht vor allem¹⁰⁸, dass die EZB angesichts der fortschreitenden Digitalisierung der Zahlungsmethoden im digitalen Raum präsent sein muss. Zahlungen per Karte, App oder Überweisung haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen, was auch an der Covid-19-Pandemie lag, während derer sich viele Verbraucher daran gewöhnt haben, online zu bestellen und zu bezahlen.¹⁰⁹ Zwar wurden 2022 59 Prozent aller Zahlungen in bar durchgeführt¹¹⁰, doch lag dieser Anteil 2016 noch bei 79 Prozent. Jeder vierte Euro wird heute online ausgegeben.¹¹¹ Wenn im digitalen Raum Zahlungen weiterhin sicher und verlässlich möglich sein sollen, braucht es daher eine digitale Version des Euro als zusätzliches Zahlungsmittel. Nur wenn die EZB nicht nur Bargeld, sondern auch digitales Zentralbankgeld anbietet, bleibt dieses als öffentliches Geld Anker des Geldsystems auch im digitalen Zeitalter. Ein digitaler Euro kann zudem europäischen Unternehmen dabei helfen, innovative Zahlungsdienstleistungen zu entwickeln und so zu vermeiden, dass marktmächtige kommerzielle Anbieter aus Drittstaaten (ob Apple Pay, PayPal¹¹² oder OpenAI mit der WorldCoin¹¹³) auf Dauer digitale Zahlungen im Euroraum dominieren. Heute liegen mehr als zwei Drittel der Kartenzahlungen in den Händen von Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU.¹¹⁴ Die Befürworter eines digitalen Euro erhielten weitere Argumente, als der Zusammenbruch der Kryptobörse FTX im November 2022¹¹⁵ erneut die rein spekulative Natur von sogenannten Kryptowährungen (Bitcoin, Ethereum, etc.) offenlegte. Diese können nicht nur einzelne Nutzer, sondern auch die Finanz-

105 EZB: Progress on the investigation phase of a digital euro, 29.9.2022; 21.12.2022 (second report); 24.2.2023 (third report); 13.7.2023 (forth report).

106 Atlantic Council: Central Bank Digital Currency Tracker, abrufbar unter <https://www.atlanticcouncil.org/cbdctracker/> (letzter Zugriff: 24.9.2023).

107 Rat der EU: Pressemitteilung, Eurogroup statement on the digital euro project, 27/23, 16.1.2023.

108 Christine Lagarde/Fabio Panetta: Key objectives of the digital euro, The ECB Blog, 13.7.2023.

109 Ulrich Bindseil/Doris Schneeberger: Cash or cashless? How people pay, The ECB Blog, 6.2.2023.

110 EZB: Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE) – 2022, Dezember 2022, S. 19; Deutschland: 63 Prozent, Österreich: 70 Prozent, Frankreich: 50 Prozent, Italien: 69 Prozent, Niederlande: 21 Prozent.

111 Burkhard Balz: Rede, Der digitale Euro: Wie kann digitales Zentralbankgeld die Zahlungsverkehrslandschaft von morgen verändern?, 30.6.2023.

112 Frank Nestler/Martin Hock: Paypal plant eigene Digitalwährung, in: FAZ, 10.8.2023, S. 23.

113 Beate Lammer: Dystopisches Geld, in: Die Presse, 6.8.2023, S. 17.

114 Christine Lagarde: Rede, Digital euro: a common European project, Brüssel, 7.11.2022.

115 Scott Chipolina: Collapse of FTX shatters Bahamas crypto dream, in: Financial Times, 26./27.11.2022, S. 3.

Marktstabilität gefährden, zumal sie regelmäßig für Geldwäsche, die Umgehung von Sanktionen und andere kriminelle Aktivitäten genutzt werden.¹¹⁶ Zwar hat die EU im Mai 2023 einen strikten regulatorischen Rahmen durch die Verordnung über Märkte für Kryptowerte („Markets in Crypto-assets“, MiCA-Verordnung¹¹⁷) geschaffen, der weltweit als Vorbild gilt.¹¹⁸ Doch nur wenn die EZB selbst Akteur im digitalen Währungsraum wird, kann sie dort die Wirksamkeit ihrer Geldpolitik gewährleisten.¹¹⁹

Schlüsselfrage für den Erfolg des digitalen Euro wird seine Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern sein. Dies ist in Zeiten, in denen sich viele Menschen ohnehin vom technologischen Wandel überfordert fühlen, eine Herausforderung.¹²⁰ Die EZB legt deshalb großen Wert darauf, dass der digitale Euro wie das Bargeld jedem kostenlos zur Verfügung steht und auch die Möglichkeit zu offline-Zahlungen bietet, die damit vergleichbar anonym wie Bargeldzahlungen erfolgen können. Sicherheits- und Datenschutzfragen haben bei der Arbeit am digitalen Euro Priorität. Wichtig ist der EZB ferner, dass die zentrale Funktion von Kreditinstituten für die Geldversorgung nicht untergraben wird. Sie favorisiert deshalb eine Obergrenze für diejenigen digitalen Euro (die Rede ist von 3.000 Euro), die in privaten digitalen Geldbörsen gehalten werden können. Nach den Vorstellungen der EZB soll der digitale Euro schließlich ebenso wie das Euro-Bargeld gesetzliches Zahlungsmittel sein, also grundsätzlich zur Zahlung angenommen werden müssen. Dazu ist eine Ergänzung des EU-Währungsrechts erforderlich. Denn Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV sieht nur vor, dass Euro-Banknoten gesetzliches Zahlungsmittel im Euroraum sind, während eine EU-Verordnung entsprechendes für die Euro-Münzen regelt. Die Europäische Kommission legte deshalb am 28. Juni 2023 in Abstimmung mit der EZB¹²¹ einen Verordnungsvorschlag vor, der den digitalen Euro zum gesetzlichen Zahlungsmittel machen soll.¹²² Dieser bedarf nun der Beratung und Annahme durch das Europäische Parlament und den EU-Rat der Finanzministerinnen und -minister. Erst wenn der EU-Gesetzgeber den rechtlichen Rahmen für den digitalen Euro geschaffen und dem Vorhaben so politische Rückendeckung gegeben hat, will die EZB die abschließende Entscheidung treffen, ob und wann der digitale Euro ausgegeben werden wird. Mitglieder des EZB-Rats wie Joachim Nagel, der Präsident der Deutschen Bundesbank, rechnen damit, dass die Bürgerinnen und Bürger bereits in vier oder fünf Jahren den digitalen Euro verwenden können.¹²³

Das Euro-Bargeld bleibt – und erhält ein neues Design

Die Fortschritte beim digitalen Euro, aber auch die zunehmende Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, riefen in einigen Mitgliedstaaten populistische Parteien auf den Plan, die im Vorfeld von Wahlen mit dem Mythos von der „Abschaffung des Bargelds“

116 Fabio Panetta: Rede, Paradise lost? How crypto failed to deliver on its promises and what to do about it, Basel, 23.6.2023; Gillian Tett: Central banks going crypto. Is it a good idea?, in: Financial Times, 11./12.3.2023, S. 8.

117 Europäisches Parlament/Europäischer Rat: Verordnung (EU) 2023/1114 über Märkte für Kryptowerte, in: Amtsblatt der EU L 150, 9.6.2023, S. 40–205.

118 Scott Chipolina: US risks falling behind Europe without digital asset rules, in: Financial Times, 12.5.2023, S. 10.

119 Beate Lanner: Bitcoin, Worldcoin, digitaler Euro: Ein Kulturkampf, in: Die Presse, 7.8.2023, S. 12.

120 Martin Arnold/Sam Fleming: The dilemma of a digital euro, in: Financial Times, 17.5.2023, S. 19.

121 Fabio Panetta/Valdis Dombrovskis: Warum Europa einen digitalen Euro braucht, The ECB Blog, 28.6.2023; Mairead McGuinness: The case for a digital euro, in: Financial Times, 29.6.2023, S. 19.

122 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Paket zur einheitlichen Währung, IP/23/3501, 28.6.2023.

123 Joachim Nagel: „Die Inflation ist ein gieriges Biest“, Interview mit dem Redaktionsnetzwerk Deutschland, 19.7.2023.

Stimmung zu machen versuchten. In Österreich forderte im Sommer 2023 nach der rechts-populistischen Freiheitlichen Partei Österreichs sogar der konservative Bundeskanzler Karl Nehammer eine Verankerung des Bargelds in der österreichischen Bundesverfassung.¹²⁴ In der Slowakei hatte die rechtspopulistische Partei „Identität und Demokratie“ (Sme Rodina) bereits im Juni 2023 eine neue Verfassungsvorschrift zum Schutz des Bargelds durchge-setzt.¹²⁵ Doch das Euro-Bargeld ist schon EU-rechtlich als gesetzliches Zahlungsmittel ge-schützt.¹²⁶ Der EuGH hat ferner in einem Urteil im Januar 2021 bestätigt, dass das EU-Recht „einer Regelung entgegensteht, die die rechtliche oder faktische Abschaffung des Euro-Bargelds bezweckt oder bewirkt.“¹²⁷ Nationale Regelungen zum Euro-Bargeld sind daher, sofern EU-rechtlich überhaupt zulässig, allenfalls von deklaratorischer Bedeutung. Die EZB betont regelmäßig, dass der digitale Euro das Euro-Bargeld nur ergänzt und nicht ersetzt. Die Kommission hat zudem parallel zur Verordnung zum digitalen Euro am 28. Juni 2023 eine Euro-Bargeld-Verordnung vorgeschlagen, die konkretisiert, was die grund-sätzliche Verpflichtung zur Annahme des Euro-Bargelds in der Praxis bedeutet.¹²⁸

Es ist in diesem Zusammenhang kein Zufall, dass die EZB im Juli 2023 die Vorberei-tungen für die dritte Serie der Euro-Banknoten vorantrieb, die zum Ende des Jahrzehnts ausgegeben werden soll. Sie rief die Bürgerinnen und Bürger auf, ihre Vorstellungen zur Gestaltung der neuen Euro-Banknoten einzubringen.¹²⁹ Waren die Euro-Banknoten in den Anfangsjahren der gemeinsamen Währung bewusst mit abstrakten Motiven unter dem Motto „Zeitalter und Stile“ versehen, um keine nationalen Empfindlichkeiten zu berühren, sollen sie künftig Themen der europäischen Werte, Kultur oder Natur aufnehmen. 25 Jahre nach ihrer Gründung zeigt die EZB damit nicht nur, dass sie am Bargeld festhält, sondern auch ihre Einschätzung, dass die Bürgerinnen und Bürger des Euroraums heute bereit sind für ein modernes, die Einheit und Vielfalt Europas treffend abbildendes Design der nach wie vor populären Euro-Banknoten.

Weiterführende Literatur

- Jens Brauneck: Neuer digitaler Euro, neue digitale Geldpolitik – EU-Währungsverfassung in Gefahr?, in: Wirt-schafts- und Bankenrecht 76/2022, S. 453–463.
- Grégory Claeys: Finding the right balance (sheet): quantitative tightening in the euro area, Europäisches Parlament Monetary Dialogue Papers, PE 741.488, März 2023.
- EZB: Jahresbericht 2022, abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/index.de.html> (letzter Zu-griff: 24.9.2023).
- EZB: Jahresbericht zur Aufsichtstätigkeit 2022, Frankfurt am Main 2023.
- Torsten Schäfer/Dr. Mohamed Assakkali: Sieben Fragen an den digitalen Euro als gesetzliches Zahlungsmittel, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 34(5)/2023, S. 215–220.
- Chiara Zilioli/Michael Ioannidis: Climate change and the mandate of the ECB: Potential and limits of monetary contribution to European green policies, in: Common Market Law Review 59(2)/2022, S. 363–394.

¹²⁴ Andreas Mihm: Wien plant Recht auf Bargeld, in: FAZ, 5.8.2023, S. 17; Susanne Bickel: Der Bargeld-Gipfel soll es nun richten, in: Die Presse, 9.8.2023, S. 13; Hans Rauscher: Bargeld-Verfassungsquatsch, in: Der Stan-dard, 8.8.2023, S. 1.

¹²⁵ Barbara Zmušková: Slowakei verankert Recht auf Bargeldbezahlung in der Verfassung, in: Euractiv, 19.6.2023.

¹²⁶ Martin Selmayr: Das Euro-Bargeld: Schon heute durch EU-Verfassung geschützt, in: Kurier, 12.8.2023, S. 15.

¹²⁷ EuGH: Urteil vom 26.1.2023, ECLI:EU:C:2021:63, Hessischer Rundfunk/Johannes Dietrich, Norbert Häring.

¹²⁸ Werner Mussler: Euro-Bargeld soll bleiben, in: FAZ, 29.6.2023, S. 19.

¹²⁹ EZB: Pressemitteilung, EZB startet Umfrage zu den Themen für neue Euro-Banknoten, 10.7.2023.

Schlüsselwörter: Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2021–2027; Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF); Aufnahme von Darlehen

Neuer MFR und umfangreiche Darlehensmittel

Der Rechnungshof (EuRH) prüfte 2022 erstmals den MFR 2021–2027 der Europäischen Union (EU). Dieser umfasst auch Darlehensmittel, die von der Kommission aufgrund der Covid-19-Pandemie aufgenommen wurden. Das Gesamtvolumen noch abzuwickelnder Mittelbindungen erreichte Ende 2021 einen Höchststand von 341,4 Mrd. Euro. Ausgaben u. a. für Klimaschutz und digitalen Wandel wurden in zahlreiche Programme, insbesondere zur Sozial-, Regional- und Kohäsionspolitik, aufgenommen.

Tätigkeitsüberblick

2022 verabschiedete der EuRH seinen Jahresbericht zum Gesamthaushaltsplan der EU und seinen Bericht zur Leistung des EU-Haushalts, jeweils für das Haushaltsjahr 2021.¹ Aus ihrer Mitte wählten die Mitglieder – im Anschluss an Klaus-Heiner Lehne (Deutschland) – Tony Murphy (Irland) zum Präsidenten des EuRH für die regelmäßige dreijährige Amtszeit ab Oktober 2022. Alle 44 Agenturen und die elf Gemeinsamen Unternehmen erhielten uneingeschränkte Prüfungsurteile zur Zuverlässigkeit der Rechnungsprüfung sowie – bis auf zwei Ausnahmen² – zu den Einnahmen und Ausgaben. Die Jahresabschlüsse der 13 Europäischen Schulen wiesen keine wesentlichen Fehler auf. Der EuRH veröffentlichte 28 Sonderberichte und Analysen, u. a. zur Energiebesteuerung, zur Cybersicherheit, zum Schutz des EU-Haushalts und zur Freizügigkeit während der Covid-19-Pandemie. In acht Stellungnahmen äußerte er sich u. a. zu Kommissionsvorschlägen für die EU-Haushaltsordnung sowie zum Statut europäischer politischer Parteien und Stiftungen. Im Rahmen der Zusammenarbeit leitete er 14 mutmaßliche Betrugsfälle an das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), davon sechs auch an die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa). Zudem erzielte der EuRH im zweiten Jahr seiner Strategie für 2021–2025³ weiterhin gute Fortschritte u. a. bei der Auswahl von Prüfungsaufgaben, insbesondere in den Bereichen Betrug und Rechtsstaatlichkeit, sowie bei der ARF im Hinblick auf das Aufbauinstrument NextGenerationEU (NGEU). Das Arbeitsprogramm für 2023 und danach umfasst insbe-

* Prof. Dr. Siegfried Magiera, Jean-Monnet-Professor für Europarecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; Prof. Dr. Matthias Niedobitek, Jean-Monnet-Professor für Europäische Integration, Technische Universität Chemnitz.

1 Die umfangreichen Berichte werden nicht mehr im Amtsblatt der EU, sondern auf der Website des EuRH veröffentlicht, abrufbar unter www.eca.europa.eu.

2 Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (Vergabeverfahren); Gemeinsames Unternehmen „Fusion for Energy“ (F4E) (Kostensteigerungen).

3 EuRH: Strategie des Europäischen Rechnungshofs für 2021–2025, 2021, abrufbar unter www.eca.europa.eu.

sondere den Klimawandel, die Sicherheit und die europäischen Werte, die öffentlichen Finanzen und das NGEU.⁴ Die Europäische Zentralbank (EZB) unterliegt der Prüfung des EuRH nur hinsichtlich ihrer Verwaltungseffizienz, im Übrigen unabhängigen externen Prüfern.⁵ Auch der EuRH selbst unterwirft sich einer externen Prüfung.⁶

Prüfungsurteil zur Ausführung des EU-Haushaltsplans

In seinem Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans 2021 stellt der EuRH fest, dass die konsolidierte Jahresrechnung die Vermögens- und Finanzlage der EU, die Ergebnisse ihrer Vorgänge und ihre Cashflows sowie die Veränderungen ihres Nettovermögens sachgerecht darstellt. Während die Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß sind, erhöhte sich die Gesamtfehlerquote bei den Ausgaben auf 3,0 Prozent. Hauptsächlich betroffen sind mit 4,7 Prozent erstattungsbasierte – im Unterschied zu anspruchsbasierten – Ausgaben. Die Ausgaben im Rahmen der ARF sind in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.⁷ Besonders wichtige Prüfungssachverhalte betrafen die Ruhestandsbezüge der Arbeitnehmer, die Aufwendungen für die ARF und die Auswirkungen der Covid-19-Maßnahmen auf den Jahreshaushalt.

Prüfung der Einnahmen und Ausgaben der Union

Die Einnahmen der EU belaufen sich auf 250 Mrd. Euro. Sie bestehen zu 67 Prozent aus Eigenmitteln, davon 8 Prozent aus Zöllen und Zuckerabgaben (TEM: Traditionelle Eigenmittel), 8 Prozent aus der Mehrwertsteuer, 3 Prozent aus Kunststoffverpackungsabfällen und 48 Prozent aus dem Bruttonationaleinkommen (BNE). Weitere Einnahmen in Höhe von 33 Prozent bestehen im Rahmen von Abkommen und Programmen (8 Prozent), aus Haushaltsgarantien und Anleihe- und Darlehensoperation (23 Prozent) und aus sonstigen Quellen (2 Prozent). Die Fehlerquote ist nicht wesentlich. Der EuRH empfiehlt der Kommission, Maßnahmen gegen Italien zur Beseitigung von Schwachstellen in der TEM-Buchhaltung zu ergreifen sowie ihre Verfahren zur Verwaltung von Mehrwertsteuer-Vorbehalten zu verbessern und die Maßnahmen ihres Zollaktionsplans rechtzeitig umzusetzen.

Die Ausgaben der EU belaufen sich auf 228 Mrd. Euro, davon 181,5 Mrd. Euro zulasten des EU-Haushalts und 46,5 Mrd. Euro aus zweckgebundenen Einnahmen für Finanzhilfen im Rahmen der ARF. Damit entspricht die Summe der EU-Haushaltsausgaben 2,4 Prozent der Gesamtausgaben der Mitgliedstaaten und 1,3 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU. Bei einer allgemein angenommenen Wesentlichkeitsschwelle von 2,0 Prozent sind weiterhin noch zwei geprüfte MFR-Rubriken in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet, nämlich die Rubrik „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“ (4,4 Prozent) und die Rubrik „Zusammenhalt, Resilienz und Werte“ (3,6 Prozent).

Die MFR-Rubrik „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“ umfasst 18,5 Mrd. Euro (10,2 Prozent der Haushaltsmittel), davon 10,8 Prozent für Forschung, 13,9 Prozent für Weltraum, 11,8 Prozent für Verkehr, Energie und Digitales, 8,2 Prozent für InvestEU und 7,4 Prozent für sonstige Maßnahmen. Die Ausgaben fließen als Finanzhilfen an Empfänger

4 EuRH: Arbeitsprogramm für 2023 und danach, 2022, abrufbar unter www.eca.europa.eu.

5 Art. 27, Protokoll (Nr. 4), Satzung des Systems der Europäischen Zentralbanken und der EZB, Amtsblatt der EU C 326, 26.10.2012, S. 330-350; Wolfgang Fischer/Maria Brück: Bestätigungsvermerk des unabhängigen Abschlussprüfers, in: EZB: Jahresbericht 2022, abrufbar unter www.ecb.europa.eu.

6 Weitere Nachweise zu den vorstehenden Angaben finden sich in: EuRH: Unsere Tätigkeiten im Jahr 2022, 2023, abrufbar unter www.eca.europa.eu.

7 Nähere Angaben dazu finden sich in den folgenden Abschnitten zu den einzelnen Ausgabenbereichen.

in der Forschung, wie Horizont 2020, Galileo, Copernicus, sowie in Verkehrsnetze, Kommunikation und digitalen Wandel. Sie werden nahezu ausschließlich von der Kommission direkt verwaltet. Hauptfehlerquelle sind die Personalkosten. Angesichts der Fehlerquote von 4,4 Prozent empfiehlt der EuRH der Kommission u. a. die Nutzung des Personnel Costs Wizard, Leitfäden für die Förderfähigkeiten und eine Verbesserung der ex-ante Kontrollen.

Die MFR-Rubrik „Zusammenhalt, Resilienz und Werte“ umfasst Ausgaben in Höhe von 80,1 Mrd. Euro (44,1 Prozent der Haushaltsmittel). Davon entfallen 56,9 Prozent auf den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), 24,2 Prozent auf den Europäischen Sozialfonds (ESF+), 12,1 Prozent auf den Kohäsionsfonds (KF) und 3,8 Prozent auf sonstige Maßnahmen. Die Instrumente dienen der Verringerung der Entwicklungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und Maßnahmen zum Schutz der Werte der Union. Angesichts der Fehlerquote von 3,6 Prozent empfiehlt der EuRH der Kommission, Verbesserungsmaßnahmen der Behörden bei Erstattungen an Begünstigte, Abnahmegarantien von Covid-19-Impfstoffen und Rechtsstaatsverfahren gegen Mitgliedstaaten zu bewirken.

Die MFR-Rubrik „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ umfasst Ausgaben in Höhe von 56,8 Mrd. Euro (31,3 Prozent der Haushaltsmittel). Davon entfallen 67,3 Prozent auf Direktzahlungen (Betriebs-, Flächen-, Produktionsprämien) und 4,5 Prozent auf marktbezogene Ausgaben (Einlagerung, Ausfuhrerstattungen, Nahrungsmittelhilfe) im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), 25,7 Prozent auf den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), 1,6 Prozent auf den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) und 0,9 Prozent auf sonstige Bereiche (u. a. Umwelt, Klima). Der EuRH empfiehlt der Kommission, neue Technologien bei der Verhinderung von Zahlungsfehlern einzusetzen und die Förderung von Maßnahmen tatsächlich zu Begünstigender sicherzustellen.

In Nachfolge der MFR-Rubrik „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ umfasst die MFR-Rubrik „Migration und Grenzmanagement“ ein Ausgabenvolumen von 2,5 Mrd. Euro (1,4 Prozent der Haushaltsmittel). Davon entfallen 48,2 Prozent auf den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, 35,6 Prozent auf den Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa sowie 16,2 Prozent auf dezentrale Agenturen. Die ebenfalls nachfolgende MFR-Rubrik „Sicherheit und Verteidigung“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 0,7 Mrd. Euro (0,4 Prozent der Haushaltsmittel). Davon entfallen 29,2 Prozent auf den Verteidigungsfonds, 24,3 Prozent auf den Fonds für die innere Sicherheit – Polizei, 17,8 Prozent auf nukleare Sicherheit und 28,7 Prozent auf dezentrale Agenturen. Der EuRH empfiehlt der Kommission u. a., den Begünstigten weitere Leitlinien für geeignete Kontrollbelege an die Hand zu geben und gezieltere Ex-ante-Kontrollen zur Förderfähigkeit von Ausgaben durchzuführen.

Die MFR-Rubrik „Nachbarschaft und die Welt“ soll die Werte, Grundsätze und Interessen der Union weltweit schützen und fördern. Das Ausgabenvolumen von 10,9 Mrd. Euro (6,0 Prozent der Haushaltsmittel) verteilt sich zu 53,0 Prozent auf das neue Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt (NDICI), zu 22,4 Prozent auf die Humanitäre Hilfe (HUMA), zu 20,0 Prozent auf die Heranführungshilfe (IPA) und zu 4,6 Prozent auf sonstige Maßnahmen. Der EuRH empfiehlt der Kommission den Abzug von Kosten, die nicht vor der Zahlung angefallen sind, die Verstärkung von Kontrollen bei Budgethilfen und die Offenlegung von für die Analyse der Restfehlerquote ausgeschlossenen Verträgen.

Die MFR-Rubrik „Europäische öffentliche Verwaltung“ umfasst ein Ausgabenvolumen von 10,7 Mrd. Euro (5,9 Prozent der Haushaltsmittel), davon 58,5 Prozent für die Kommission, 19,4 Prozent für das Parlament, 8,9 Prozent für den Europäischen Auswärtigen Dienst

(EAD), 5,3 Prozent für den Rat, 4,1 Prozent für den Gerichtshof, 1,4 Prozent für den Rechnungshof, 1,2 Prozent für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie 1,2 Prozent für sonstige Einrichtungen. Die Mittel verteilen sich zu 68 Prozent auf die Personal- und zu 32 Prozent auf die Sachkosten (Gebäude, Ausstattung, Energie, Kommunikation). Der EuRH empfiehlt dem Parlament, die Leitlinien zu den Vergabevorschriften neu zu fassen und besser an die Haushaltsvorschriften anzupassen, sowie dem EAD, die Anwendung von Vergabevorschriften durch die EU-Delegationen sicherzustellen.

Die ARF dient der EU nach der Covid-19-Krise zur zeitlich begrenzten Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung. Dazu kann die Kommission an den Kapitalmärkten Mittel für Darlehen bis zu 360 Mrd. Euro und für nicht rückzahlbare Finanzhilfen bis zu 390 Mrd. Euro aufnehmen. Die Rückzahlung der Darlehensmittel erfolgt spätestens ab 2027 bis Ende 2058. Die Verteilung von 312 Mrd. Euro der nicht rückzahlbaren Finanzhilfen obliegen der ARF als dafür wichtigstes politisches Instrument; die restlichen dieser Mittel werden für die Aufstockung schon bestehender Politikbereiche, wie Struktur- und Kohäsionsprogramme, verwendet. 2021 erfolgte erstmals eine Finanzhilfezahlung (an Spanien) in Höhe von 10,0 Mrd. Euro. Der EuRH empfiehlt der Kommission, Schwachstellen in den Bereichen der Etappenziele und Zielwerte zu beseitigen.

Prüfung von Führung und Leistung des EU-Haushalts

Die Analyse des EuRH zu „Haushaltsführung und Finanzmanagement“ umfasst neben den regelmäßigen Finanzmitteln auch die zusätzlichen Beiträge aus der ARF, nicht jedoch die davon getrennt laufenden Darlehensmittel. Im Haushaltsjahr 2021 lag die endgültige Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen bei 166,8 und für Zahlungen bei 168,0 Mrd. Euro. Gebunden wurden nur 113,4 Mrd. Euro infolge der verzögerten Annahme sektorspezifischer Förderprogramme. Die Ausschöpfungsquote der drei größten Fonds (Regional-, Kohäsions- und Sozialfonds) lag bei weniger als 1 Prozent. Die Zahlungen beliefen sich auf 228,0 Mrd. Euro. Das Gesamtvolumen noch abzuwickelnder Mittelbindungen erreichte Ende 2021 einen Höchststand von 341,4 Mrd. Euro. Der EuRH empfiehlt der Kommission, alsbald die noch abzuwickelnden Mittelbindungen zu ermöglichen.

In seinem „Bericht zur Leistung des EU-Haushalts“ überprüft der EuRH die Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsaspekte von Ausgabenprogrammen anhand der Management- und Leistungsbilanz der Kommission. Hauptthemen sind Klimaschutz, Biodiversität, Gleichstellung der Geschlechter, Nachhaltigkeitsziele und digitaler Wandel. Die Hauptprüfungsfrage lautet, ob die Kommission diese Prioritäten in den EU-Haushalt aufgenommen und über die Ergebnisse korrekt berichtet hat. Für die Ausführung gibt es einen Rahmen im MFR 2021–2027 und nähere Bestimmungen in Programmen, insbesondere zur Sozial-, Regional- und Kohäsionspolitik. Zur Nachverfolgung hat die Kommission verschiedene Methoden entwickelt. Ihre Schlussfolgerungen fallen positiv aus, weisen aber auch Schwachstellen auf, wie zu hoch angesetzte Beträge (Klimaschutz, Biodiversität) oder mangelnde Ausgabenziele (Gleichstellung). Der EuRH empfiehlt der Kommission, die Prioritäten im Leistungsrahmen besser zu berücksichtigen und die Berichterstattung zu verbessern.

Weiterführende Literatur

Siegfried Magiera: Rechnungshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 555–558.

Europäische Staatsanwaltschaft und OLAF

Siegfried Magiera und Matthias Niedobitek*

Schlüsselwörter: Finanzierung; Betrugsbekämpfung; Strafrecht der Europäischen Union (EU)

Zusammenarbeit

OLAF, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, und die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) wurden zum Schutz der finanziellen Interessen der EU gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen gegründet. Sie arbeiten eng mit weiteren Institutionen, insbesondere Europol und Eurojust, sowie mit den Mitgliedstaaten der EU zusammen. OLAF führt interne Untersuchungen bei den EU-Institutionen sowie externe Untersuchungen in den EU-Mitgliedstaaten und in Drittstaaten durch. Die EUSTa nimmt in den Mitgliedstaaten Ermittlungen auf und erhebt dort erforderlichenfalls Anklage.

Errichtung

OLAF (Office européen de lutte antifraude) wurde – gestützt auf die Geschäftsordnungsautonomie der Kommission – am 28. April 1999 gegründet.¹ Es nahm seine Tätigkeit als Nachfolger der seit 1988 bestehenden Koordinierungseinheit für die Betrugsbekämpfung (UCLAF – Unité de coordination de la lutte antifraude) am 1. Juni 1999 in Brüssel als unabhängige Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit im Rahmen der Kommission auf.² EUSTa, die Europäische Staatsanwaltschaft, wurde durch den Vertrag von Lissabon zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union sowie – erweiterbar – zur Bekämpfung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität ermöglicht.³ Sie wurde im Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit 2017 errichtet und nahm ihre Tätigkeit am 1. Juni 2021 in Luxemburg auf.⁴ Bis Ende 2022 sind ihr 22 Mitgliedstaaten beigetreten; mit weiteren fünf sollen „Working Arrangements“ abgeschlossen werden.

* Prof. Dr. Siegfried Magiera, Jean-Monnet-Professor für Europarecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; Prof. Dr. Matthias Niedobitek, Jean-Monnet-Professor für Europäische Integration, Technische Universität Chemnitz.

1 Beschluss der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), in: Amtsblatt der EG L 136, 31.5.1999, S. 20–22.

2 Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), in: Amtsblatt der EG L 136, 31.5.1999, S. 1–7; Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), in: Amtsblatt der EG L 136, 31.5.1999, S. 8–14; beide Verordnungen aufgehoben durch Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), in: Amtsblatt der EU L 248, 18.9.2013, S. 1–22.

3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 86, in: Amtsblatt der EU C 326, 26.10.2012.

4 Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), in: Amtsblatt der EU L 283, 31.10.2017, S. 1–71; Durchführungsbeschluss (EU) 2021/856 der Kommission vom 25. Mai 2021 zur Festlegung des Zeitpunkts, zu dem die Europäische Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungs- und Strafverfolgungsaufgaben übernimmt, in: Amtsblatt der EU L 188, 28.5.2021, S. 100–102.

Organisation

Organisation und Management von OLAF umfassen auf der Führungsebene die Ämter des Generaldirektors,⁵ seines Stellvertreters und des Hauptberaters sowie Direktoren für die vier Bereiche Öffentliche Ausgaben, Eigenmittel und internationale Verfahren, Anti-Fraud-Knowledge-Centre sowie Rechtsfragen, Ressourcen und Partnerschaft. Die Amtszeit des Generaldirektors beträgt sieben Jahre und kann nicht erneuert werden.⁶ Er darf keine Weisungen von EU-Institutionen oder Regierungen annehmen. Dies gilt auch für den Überwachungsausschuss von OLAF,⁷ eine Einrichtung aus fünf ranghohen Mitgliedern, die gemeinsam von Parlament, Rat und Kommission ernannt werden.

Die EUSTa gliedert sich in eine zentrale und eine dezentrale Ebene. Die zentrale Dienststelle in Luxemburg besteht aus dem Kollegium, dem Europäischen Generalstaatsanwalt,⁸ dessen Stellvertretern, den Europäischen Staatsanwälten und dem Verwaltungsdirektor. Die dezentrale Dienststelle besteht aus Delegierten Europäischen Staatsanwälten in den EU-Mitgliedstaaten. Das Kollegium besteht aus dem Generalstaatsanwalt und einem Europäischen Staatsanwalt je Mitgliedstaat. Es richtet Ständige Kammern jeweils aus einem Vorsitzenden und zwei Mitgliedern ein. Der Generalstaatsanwalt und zwei Stellvertreter leiten die EUSTa. Die Europäischen Staatsanwälte beaufsichtigen für ihre Ständige Kammer die Strafverfolgungsmaßnahmen, für die die mit dem Verfahren betrauten Delegierten Europäischen Staatsanwälte in ihren Mitgliedstaaten zuständig sind. Letztere handeln im Namen der EUSTa in ihrem Mitgliedstaat mit den gleichen Befugnissen wie nationale Staatsanwälte. Der Generalstaatsanwalt wird gemeinsam vom Parlament und vom Rat für eine nicht verlängerbare Amtszeit von sieben Jahren ernannt. Die Europäischen Staatsanwälte werden vom Rat auf Vorschlag der Mitgliedstaaten ernannt. Die Delegierten Europäischen Staatsanwälte, die weiterhin im Dienst ihres Mitgliedstaates verbleiben müssen, werden vom Kollegium nach Benennung der Mitgliedstaaten auf Vorschlag des Generalstaatsanwalts ernannt. Alle drei Jahre wird ein Drittel der Stellen der Europäischen Staatsanwälte neu besetzt. Der Verwaltungsdirektor wird vom Kollegium auf Vorschlag des Generalstaatsanwalts für vier Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen Verlängerung um bis zu vier Jahre ernannt. Die Organisation ihrer Arbeit wird durch eine vom Kollegium mit Zweidrittelmehrheit beschlossene Geschäftsordnung geregelt.⁹

Aufgaben

OLAF nimmt die der Kommission übertragenen Untersuchungsbefugnisse zur intensiveren Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union (EU und Europäischen Atomgemeinschaft) wahr. Die Befugnisse ergeben sich aus den Rechtsakten der Union und den von ihr mit Drittstaaten und internationalen Organisationen geschlossenen Abkommen. Dementsprechend führt OLAF administrative interne Untersuchungen bei den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union (EU-Institutionen) durch. Ferner baut es engere Beziehungen zur EUSTa im Hinblick auf Informationsaustausch, Komplementarität und Vermeidung von

5 Der erste Direktor war von 2000 bis 2011 Franz-Hermann Brüner aus Deutschland; gegenwärtiger Generaldirektor ist seit 2018 Ville Itälä aus Finnland.

6 Anders anfänglich der Direktor: fünf Jahre und einmalige Wiederernennung.

7 Verordnung: Untersuchungen, 2013, Art. 15.

8 Seit Beginn von EUSTa (2021) ist Laura Codruța Kövesi aus Rumänien Europäische Generalstaatsanwältin.

9 Geschäftsordnung der Europäischen Staatsanwaltschaft vom 12.12.2020, in: Amtsblatt der EU C22, 21.1.2021, S. 1–11.

Doppelarbeit auf. Auch können die EU-Institutionen sowie Behörden der Mitgliedstaaten und von Drittstaaten Verwaltungsvereinbarungen mit OLAF schließen. OLAF führt externe Untersuchungen vor Ort in den Mitgliedstaaten und – vereinbarungsgemäß – in Drittstaaten und in den Räumlichkeiten internationaler Organisationen durch. Die Kommission ernennt zusätzlich einen dem Überwachungsausschuss zugeordneten unabhängigen Kontrollbeauftragten für Verfahrensgarantien mit einer nicht verlängerbaren Amtszeit von fünf Jahren. Der Überwachungsausschuss kontrolliert regelmäßig die Untersuchungstätigkeit von OLAF zur Stärkung von dessen Unabhängigkeit, insbesondere im Hinblick auf die Anwendung von Verfahrensgarantien und die Dauer der Untersuchungen. Der Generaldirektor erstattet Parlament, Rat, Kommission und Rechnungshof mindestens einmal jährlich Bericht und unterrichtet regelmäßig auch den Überwachungsausschuss.

Die EUSTa ist zuständig für strafrechtliche Verfolgung und Anklagerhebung bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union entsprechend den Bestimmungen der EUSTa-Verordnung¹⁰ und der Richtlinie zur Betrugsbekämpfung.¹¹ Soweit die EUSTa-Verordnung keine Regelung enthält, ist das jeweilige nationale Recht anwendbar. Die EUSTa ist unabhängig und nimmt bis zum Abschluss des Verfahrens vor mitgliedstaatlichen Gerichten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr. Sie hat die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Verhältnismäßigkeit sowie die in der Grundrechtecharta verankerten Rechte zu beachten. Ferner erstellt und veröffentlicht sie jährlich einen Tätigkeitsbericht. Der Generalstaatsanwalt erscheint einmal jährlich vor dem Europäischen Parlament und vor dem Rat sowie auf Verlangen vor den mitgliedstaatlichen Parlamenten.

Tätigkeiten

Die Tätigkeit von OLAF umfasst interne Untersuchungen im Bereich der EU-Institutionen, externe Untersuchungen in EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten sowie Koordinierungsfälle in Zusammenarbeit mit EU-Dienststellen und nationalen Behörden. Dazu gehört auch die Zusammenarbeit mit EU-Institutionen wie EUSTa, Europol und Eurojust oder internationalen Partnern¹² sowie die Unterstützung durch Gremien wie den Beratenden Ausschuss für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (Comité consultative pour la coordination dans le domaine de la lutte contre la fraude – COCOLAF) aus Bediensteten der Kommission und der Mitgliedstaaten, die von den Mitgliedstaaten zu benennenden Koordinierungseinheiten für Betrugsbekämpfung (Anti-Fraud Coordination Service – AFCOS) und das OLAF-Netzwerk von Kommunikationsbeauftragten aus Sprechern des OLAF und der Mitgliedstaaten (OLAF Anti-Fraud Communicators' Network – OAFCN). Der OLAF-Überwachungsaustausch prüft die regelmäßigen Informationen über die Tätigkeiten von OLAF und nimmt dazu Stellung. Er hat Zugang zu den fallbezogenen Informationen und erstellt pro Jahr mindestens einen Tätigkeitsbericht, den er an die EU-Organe übermittelt.¹³

Die Tätigkeit der EUSTa beruht auf der Pflicht der EU-Institutionen und der mitgliedstaatlichen Behörden, der EUSTa unverzüglich Straftaten zu melden, die in deren Zustän-

10 Verordnung: Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit, 2017.

11 Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, Amtsblatt der EU L 198, 28.7.2017, S. 29–41.

12 Vgl. auch die Arbeitsvereinbarungen, Working Arrangements und Administrative Cooperation Arrangements (ACAs) in: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Über uns: Rechtlicher Hintergrund, Ziffern 7 und 8; Untersuchungen: Zusammenarbeit mit Ermittlungspartnern, abrufbar unter www.anti-fraud.ec.europa.eu.

13 Geschäftsordnung des OLAF-Überwachungsausschusses, in: Amtsblatt der EU L 308, 1.9.2021, S. 66–74.

digkeit fallen. Umgekehrt unterrichtet die EUSTa die nationalen Behörden, wenn sie erfährt, dass möglicherweise eine nicht in ihre Zuständigkeit fallende Straftat begangen wurde. Ihre Zuständigkeit übt die EUSTa durch Einleitung eines Ermittlungsverfahrens oder durch Wahrnehmung ihres Evokationsrechts, d. h. durch Übernahme eines national eingeleiteten Verfahrens, aus. Die nationale Behörde übt ihre eigene Zuständigkeit in diesen Fällen nicht (mehr) aus. Die Ermittlungen können von einem Delegierten Europäischen Staatsanwalt oder auf dessen Anweisung von den nationalen Behörden durchgeführt werden. Nach Abschluss der Ermittlungen entscheidet der Staatsanwalt im Zusammenwirken mit der Ständigen Kammer, ob Anklage, in welchem Mitgliedstaat, vor welchem Gericht und möglicherweise im vereinfachten Verfahren erhoben wird.

Jahresberichte

Der erste Jahresbericht von OLAF erschien am 23. Mai 2000 in englischer Sprache als „First report on operational activities“. Der 23. OLAF-Bericht 2022 erschien am 6. Juni 2023 für das Jahr 2022.¹⁴ Zugunsten des EU-Haushalts sicherte OLAF rund 600 Mio. Euro, davon über 400 Mio. Euro durch zusätzliche Einnahmen und knapp 200 Mio. Euro durch verhinderte Ausgaben. Die Untersuchungen betrafen bei der Mittelvergabe vor allem Manipulationen von Vergabeverfahren, überhöhte Rechnungen und zunehmend digitale Betrugsdelikte. Zollaktionen und andere Maßnahmen erbrachten die rechtzeitige Beschlagnahme von Millionen gefälschter und gefährlicher Gegenstände, darunter gefälschte Arzneimittel, gefährliche Spielzeuge sowie – illegal gehandelte – 531 Mio. Zigaretten und 15 Mio. Liter Wein, Bier und Spirituosen. Seit Kriegsbeginn arbeitet OLAF eng mit den zuständigen Behörden der Ukraine zusammen, insbesondere bei der Umgehung der gegen Russland und Belarus verhängten Sanktionen. Im Mai 2023 legte der Überwachungsausschuss des OLAF seinen regelmäßigen jährlichen Tätigkeitsbericht für 2022 vor, insbesondere mit Stellungnahmen zum Budget sowie zur Zusammenarbeit mit OLAF.

Die EUSTa unterbreitete 2022 ihren ersten Jahresbericht für ihre Tätigkeit von Anfang Juni bis Ende Dezember 2021.¹⁵ Gemäß dem zweiten Jahresbericht von 2023¹⁶ wurden der EUSTa im Zeitraum 2022 3.318 Straftaten gemeldet. 865 Ermittlungsverfahren mit einem geschätzten Schaden von 9,9 Mrd. Euro wurden von ihr eingeleitet. Ende des Jahres waren 1.117 Verfahren mit einem geschätzten Schaden von 14,1 Mrd. Euro anhängig, davon 6,7 Mrd. wegen Mehrwertsteuerbetrugs und 316 Verfahren mit grenzüberschreitender Dimension. In Ermittlungen der EUSTa genehmigten die Gerichte das Einfrieren von 359 Mio. Euro. Anzumerken ist, dass die EUSTa in Betrugsfällen erst bei Schäden von 10.000 Euro und bei grenzüberschreitendem Mehrwertsteuerbetrug erst bei Schäden von 10 Mio. Euro ermittelt. Festzustellen ist eine Verbesserung der Aufdeckung von Betrug zum Nachteil der finanziellen EU-Interessen, insbesondere auf der Einnahmenseite, in den Mitgliedstaaten.

Weiterführende Literatur

Siegfried Magiera: Betrugsbekämpfung, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hg.): Das Recht der Europäischen Union, München 2023, Art 325 AEUV.

Mark A. Zöller/Stefanie Bock: Europäische Staatsanwaltschaft, in: Martin Böse (Hg.): Europäisches Strafrecht, Baden-Baden 2021, S. 1105–1137.

Mark A. Zöller/Stefanie Bock: OLAF, in: Martin Böse (Hg.): Europäisches Strafrecht, Baden-Baden 2021, S. 1139–1160.

14 OLAF Report 2022, 2023, abrufbar unter www.anti-fraud.ec.europa.eu.

15 Europäische Staatsanwaltschaft, EUSTa 2021 Jahresbericht, 2022, abrufbar unter www.eppo.europa.eu.

16 Europäische Staatsanwaltschaft, EUSTa 2022 Jahresbericht, 2023, abrufbar unter www.eppo.europa.eu.

Ausschuss der Regionen

Otto Schmuck*

Schlüsselwörter: Wechsel der Führungsämter, Europäische Woche der Regionen, Schwerpunkte der Arbeit, Zukunft der EU, Rolle der Regionen im Aufbauprozess der Ukraine

Regionen und Kommunen gestalten EU-Politiken mit

Im vergangenen Jahr fanden sechs Plenartagungen statt, nach dem Ende der Covid-19-Ausnahmesituation wieder in Präsenz in Brüssel. Turnusgemäß wurden am 29. Juni 2022 die Führungsämter im Ausschuss der Regionen (AdR) zur Halbzeit der Mandatsperiode neu besetzt. Das Mitglied des Regionalparlaments der Azoren, Vasco Alves Cordeiro (PES), wurde für die nächsten zweieinhalb Jahre zum Präsidenten des AdR gewählt.¹ Sein Stellvertreter wurde Apostolos Tzitzikostas (EVP), Gouverneur von Zentralmakedonien in Griechenland. Auch die anderen Sitze im AdR-Präsidium und die Vorsitze der Fachkommissionen wurden zum großen Teil neu besetzt.

Wie üblich wurden die Prioritäten der jeweiligen Ratspräsidentschaften im AdR-Plenum mit hochrangigen Regierungsvertretern diskutiert. Der tschechische Minister für Digitalisierung und Regionalpolitik, Ivan Bartoš, informierte am 30. Juni 2022 über die Ziele der tschechischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2022. Erik Slottnér, schwedischer Minister für Öffentliche Verwaltung, berichtete am 15. März 2023 über die Planungen Schwedens im ersten Halbjahr 2023. Vom 10.–15. Oktober 2022 fand unter dem Motto „New challenges for Europe's cohesion: Green transition, digital transition, territorial cohesion“ zum zwanzigsten Mal in Brüssel eine Europäische Woche der Regionen und Städte statt.²

Schwerpunkte der Arbeit des AdR

Die Themenpalette im AdR umfasste alle Aspekte des Handelns der EU mit regionalem und kommunalem Bezug. Aus der Vielzahl der behandelten Themen kann aus Platzgründen lediglich auf zwei besonders wichtige Arbeitsfelder – die Zukunft der EU sowie die Situation in der Ukraine – eingegangen werden, auch wenn andere Themen wie Klima, Digitales, Pflege und Gesundheit oder Jugendpolitik ebenfalls einer eingehenderen Befassung bedürften. Die entsprechenden Beschlüsse des AdR sind im Amtsblatt der EU sowie auf der Homepage des AdR verfügbar.³

* Leiter, Europaabteilung des Landes Rheinland-Pfalz a. D.; Lehrbeauftragter, Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

1 Europäischer Ausschuss der Regionen: Vasco Alves Cordeiro, abrufbar unter <https://cor.europa.eu/de/about/president/pages/president.aspx> (letzter Zugriff: 14.6.2023).

2 Europäische Union: European Week of Regions and Cities. Past editions, abrufbar unter <https://europa.eu/regions-and-cities/about/past-editions> (letzter Zugriff: 14.6.2023).

3 Europäischer Ausschuss der Regionen: Document Search, abrufbar unter <https://dmsearch.cor.europa.eu/search/opinion> (letzter Zugriff: 14.6.2023).

Tabelle 1: AdR-Sitzungen Juni 2022 bis März 2023 im Überblick

Plenartagung	Inhaltliche Schwerpunkte	Wichtige Gesprächspartner:innen
150. am 29.–30.6./ 1.7.2022	Arbeitsprogramm 2023 der Kommission; Konferenz zur Zukunft Europas und Folgemaßnahmen; Erweiterung; Krieg in der Ukraine; Tschechische Ratspräsidentschaft; Europäische Allianz von Städten und Gemeinden zum Wiederaufbau der Ukraine; Bekämpfung von Antisemitismus; Antarktis.	MEP Guy Verhofstadt, Ko-Vorsitzender der Konferenz zur Zukunft Europas; Ivan Bartoš, Minister für Digitalisierung und Regionalpolitik der Tschechischen Republik; Oleksij Chemychov, Minister für Regionale Entwicklung der Ukraine; Vitali Klitschko, Bürgermeister von Kyjiw; Nicolas Schmit, Kommissar für Beschäftigung und soziale Rechte.
151. am 10.–12.10. 2022	Europäische Woche der Regionen und Städte; Regionaler Eurobarometer; Rolle von Städten und Regionen beim Wiederaufbau der Ukraine; Weltklimakonferenz COP27); Zukunft Europas.	Roberta Metsola, EP-Präsidentin; Elisa Ferreira, Regionalkommissarin; Dubravka Šuica, Kommissionsvizepräsidentin für Demokratie und Demografie.
152. am 30.11./1.12.2022	Lebensmittelkrise; Jugendpolitik – Charta für Jugend und Demokratie; Konsequenzen der Energiekrise für die europäischen Haushalte; Legale Einwanderung in die EU; Arbeitsprogramm 2023 des AdR.	Janusz Wojciechowski, Agrarkommissar; Margaritis Schinas, Kommissionsvizepräsident für den europäischen Way of Life; Silja Markkuka, Präsidentin des Europäischen Jugendforums.
153. am 8.–9.2. 2023	Europäischer Gesundheitsdatenraum; Aufbau- und Resilienzfähigkeit als Notfallinstrument für den Binnenmarkt; Europäische Strategie für Pflege und Betreuung; Digitales Zeitalter; Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele; Europäisches Jahr der Kompetenzen 2023; Prioritäten der Kommission für 2023.	Margrethe Vestager, Kommissionsvizepräsidentin für Digitales; Nicolas Schmit, Kommissar für Beschäftigung und soziale Rechte; Maroš Šefčovič, Kommissionsvizepräsident für interinstitutionelle Beziehungen und Vorausschau.
154. am 15.–16.3.2023	Prioritäten der schwedischen Ratspräsidentschaft; Ukraine – Ein Jahr Unterstützung des AdR; Zukunft der Östlichen Partnerschaft aus lokaler und regionaler Sicht.	Erik Slottnr, Schwedischer Minister für Öffentliche Verwaltung; Dubravka Šuica, Kommissionsvizepräsidentin für Demokratie und Demografie.
155. am 24.–25.5.2023	Krieg in der Ukraine; Förderung von Gleichheit, Diversität und Inklusion; Überwindung von Krisen; Halbzeitprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens.	Videobotschaft Wolodymyr Selenskyj, Präsidenten der Ukraine; Helena Dalli, Kommissarin für Gleichstellung; Janez Lenarčič, Kommissar für Krisenmanagement.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Zukunft Europas

Der AdR befasste sich in der 150. Plenartagung sehr ausführlich mit den Ergebnissen der Konferenz zur Zukunft Europas und ihren Folgemaßnahmen.⁴ Ein rasches und effektives

⁴ Europäischer Ausschuss der Regionen: Entschließung zu den Ergebnissen der Konferenz zur Zukunft Europas und ihren Folgemaßnahmen, in: Amtsblatt der EU C375, 30.9.2022, S. 9–14.

Follow-up sei erforderlich, wobei die Ziele und Vorschläge der Konferenz in politische Initiativen und konkrete Maßnahmen überführt werden sollten. Viele der im Abschlussbericht der Konferenz unterbreiteten Vorschläge seien auf eine aktive Beteiligung der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften sowohl an der Gestaltung als auch an der Umsetzung von Initiativen zurückzuführen. Die Überarbeitung der Verträge sei

„notwendige Voraussetzung für eine ehrgeizige Reform der Funktionsweise der EU mit dem Ziel, die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen und für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht im Entscheidungsprozess der EU zu sorgen sowie die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften angemessen zu stärken“.⁵

Der AdR begrüßte,

„dass die Konferenz den Grundsatz der Multi-Level-Governance der repräsentativen Demokratie in Europa anerkannt und vorgeschlagen hat, den AdR zu reformieren und seine Rolle innerhalb der institutionellen Architektur in Angelegenheiten mit territorialen Auswirkungen zu stärken“.

Diese Reform sollte zu einer Ausweitung der Politikbereiche von territorialer Bedeutung führen, für die seine Anhörung obligatorisch wird. Dies impliziere

„eine Überprüfung von Artikel 43 (GAP/Fischerei), 79 (Migration) und 114 (allgemeine Binnenmarktklausel) des Vertrags über die Funktionsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie von Artikel 13 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Artikel 294, 300 und 307 AEUV“.⁶

Im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird zudem eine Überprüfung von Art. 5 Abs. 3 EUV, des Protokolls Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU und des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit angeregt. Dabei sollte es darum gehen, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip gleichzusetzen, dem AdR eine Rolle in der Ex-ante-Phase der Subsidiaritätskontrolle zuzuweisen sowie die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit häufiger und wirksamer in den Governance-Prozessen der EU anzuwenden.

Der russische Überfall auf die Ukraine

Das Thema Ukraine war in den Plenartagen im vergangenen Jahr Dauerthema. In mehreren Entschlüssen wurde der Überfall Russlands auf die Ukraine aufs Schärfste verurteilt und die Unterstützung der Städte und Regionen für die Ukraine unterstrichen.

Am 30. Juni 2022 fand im AdR eine Debatte zur Lage der Ukraine statt, an der u. a. Oleksiy Chernyshov, Minister für Regionale Entwicklung der Ukraine, sowie Vitali Klitschko, Bürgermeister von Kyjiw, teilnahmen. Am selben Tag gründete der AdR zusammen mit zahlreichen Verbänden europäischer Städte und Regionen die „Europäische Allianz der Städte und Regionen für den Wiederaufbau der Ukraine“.⁷ Diese soll die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Ukraine beim Wiederaufbau von Häusern, Schulen, Infrastrukturen und Dienstleistungen unterstützen, die seit dem Überfall Russlands am

5 Europäischer Ausschuss der Regionen: Entschließung zu den Ergebnissen der Konferenz zur Zukunft Europas, 2022, Ziffer 2.

6 Europäischer Ausschuss der Regionen: Entschließung zu den Ergebnissen der Konferenz zur Zukunft Europas, 2022, Ziffer 7.

7 Europäischer Ausschuss der Regionen: Europäische Allianz der Städte und Regionen für den Wiederaufbau der Ukraine, abrufbar unter <https://cor.europa.eu/de/engage/Pages/European-Alliance-of-Cities-and-Regions-for-the-reconstruction-of-Ukraine.aspx> (letzter Zugriff: 12.6.2023).

24. Februar zerstört wurden. Die Allianz geht auf einen Aufruf des ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj vom April 2022 zurück und wird von Ratspräsident Charles Michel sowie von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen unterstützt.

Ziele der Allianz sind u. a. die Koordinierung der gemeinsamen Anstrengungen der europäischen Städte und Regionen zur Unterstützung eines effizienten und nachhaltigen Wiederaufbaus der Ukraine sowie die Erleichterung der Kontakte und der Zusammenarbeit der wichtigsten Partner der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der EU und der Ukraine und ihren Verbänden mit den EU-Organen. Zudem soll Fachwissen in den Bereichen Kapazitätsaufbau, gute Regierungsführung und technische Hilfe für Städte und Regionen in der Ukraine bereitgestellt werden.⁸ Als Prinzipien werden u. a. die uneingeschränkte Unterstützung der territorialen Unversehrtheit der Ukraine und des Rechts auf Verteidigung der Souveränität sowie die weitere europäische Integration der Ukraine und der Zugang der ukrainischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu europäischen Netzen benannt.

Während der 151. Plenartagung vom 10.–12. Oktober 2022 fasste der AdR die Entscheidung: „Der Beitrag der Städte und Regionen der EU zum Wiederaufbau der Ukraine“. Darin wird Russland erneut für den Überfall auf die Ukraine verurteilt und der Wiederaufbau der Ukraine als moralische Pflicht für Europa eingestuft.⁹ Der Wiederaufbauprozess in der Ukraine müsse einen dezentralen Ansatz verfolgen und die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowohl der Ukraine als auch der EU einbeziehen.

Am 25. Mai 2023 wandte sich der ukrainische Präsident Selenskyj in einer Video-Botschaft an die Mitglieder des AdR.¹⁰ Er dankte den Städten und Regionen in der Europäischen Union dafür, dass sie den Ukrainer:innen nach der umfassenden Invasion Russlands in der Ukraine Schutz gewährt haben. Durch den Schutz der Städte und Gemeinden Europas für die aus der Ukraine Geflohenen würden sie nicht nur den Menschen helfen, sondern auch die Idee Europas unterstützen. Er forderte außerdem die Städte und Regionen der EU dazu auf, sich an der Arbeit für den Wiederaufbau der Ukraine zu beteiligen.

Weiterführende Literatur

- Isabelle Christine Büttner: Political Interest vs. Regional Interest in the European Committee of the Regions, Bachelor-Arbeit 2020, University of Twente, 2.7.2020.
- 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 27(3)/2020, S. 284–301.
- Jürgen Mittag: Ausschuss der Regionen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Taschenbuch Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023.
- 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: Europäische Allianz der Städte und Regionen für den Wiederaufbau der Ukraine.

9 Europäischer Ausschuss der Regionen: Stellungnahme – Der Beitrag der Städte und Regionen der EU zum Wiederaufbau der Ukraine, in: Amtsblatt der EU C498, 30.12.2022, S. 12–16.

10 Europäischer Ausschuss der Regionen: Pressemitteilung, President Zelenskyy to EU's cities and regions: „Thank you for your support!“, 25.5.2023, abrufbar unter <https://cor.europa.eu/de/news/Pages/zelenskyy-pleinary-ay.aspx> (letzter Zugriff: 12.6.2023).

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Doris Dialer und Thomas Walli*

Schlüsselwörter: Konsultativorgan, Partizipative Demokratie, organisierte Zivilgesellschaft, Sozialpartnerschaft

Arenafunktion und Aufmerksamkeitsdefizit

Ungeachtet der formal-rechtlichen Mitwirkung des Konsultativorgans am Legislativprozess und der beachtlichen Leistungsbilanz leidet der EWSA immer noch an einem Aufmerksamkeitsdefizit. Es gelang bisher weder das beachtliche Output noch die hochrangig besuchten Plenardebatten medial ausreichend zu platzieren. So fanden im Untersuchungszeitraum neun EWSA-Plenartagungen¹ statt, an denen u. a. insgesamt acht College-Mitglieder (darunter u. a. vier Vizepräsident:innen), drei MdEPs (darunter Präsidentin Roberta Metsola), der AdR-Präsident Vasco Alves Cordeiro, neun Minister:innen (aus Portugal, Schweden, Tschechien, Belgien, Italien, Ukraine, Albanien) und ein Staatssekretär (Spanien) physisch teilnahmen. Aber auch die organisierte Zivilgesellschaft, Interessensvertretungen, Wissenschaftler:innen und internationale Organisationen fanden Gehör. Die ministerielle Ebene war dieses Jahr auffällig stark vertreten, was u. a. mit dem Auftaktplenum zur Halbzeitpause zusammenhing, auf dem die neue Führungsspitze gewählt wurde.

Neue Führungsspitze 2023–2025: Demokratie als Leitmotiv

Oliver Röpke, ehemaliger Leiter des Brüsseler Büros des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) und bisheriger Vorsitzender der Gruppe Arbeitnehmer wurde im Rahmen der Plenartagung am 26. April zum 34. Präsidenten in der 65-jährigen Geschichte des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) mit einfacher Mehrheit gewählt. Gemäß Art. 301 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wechselt die EWSA-Präsidentschaft jeweils zur Hälfte der fünfjährigen Amtszeit. Gemeinsam mit dem Polen Krzysztof Pater² (Gruppe Organisationen der Zivilgesellschaft), Vizepräsident für Haushalt, und dem Rumänen Aurel Laurențiu Plosceanu³ (Gruppe Arbeitgeber), Vizepräsident für Kommunikation, möchte er den EWSA als zentrale Plattform für den demokratische Dialog stärken und für die EU-Beitrittsländer öffnen.⁴ Neben dem Präsidenten, den beiden Vizepräsidenten und dem Präsidium (Gruppenvorsitzende) wurde auch die

* Doris Dialer, Innsbruck Center for European Research, Universität Innsbruck; Thomas Walli, Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck.

1 571. Plenartagung 13.–14.7.2022, 572. Plenartagung 21.–22.9.2022, 573. Plenartagung 26.–27.10.2022, 574. Plenartagung 14.–15.12.2022, 575. Plenartagung 24.–25.1.2023, 576 Plenartagung 22.–23.2.2022, 577 Plenartagung 22.–23.3.2023, 578 Plenartagung 26.–27.4.2023, 579 Plenartagung 14.–15.6.2023.

2 Ehem. polnischer Minister für Sozialpolitik und seit 2006 EWSA-Mitglied.

3 Präsident des rumänischen Bauunternehmerverbands (ARACO), Vizepräsident des allgemeinen Industrieverbands Rumäniens (UGIR) und seit 2007 EWSA-Mitglied.

4 Oliver Röpke: Stand up for democracy. Speak up for Europe. Grundsatzprogramm 2023–2025, 2023.

Spitze der sechs Fachgruppen (SOC, ECO, INT⁵, NAT⁶, TEN und REX)⁷ sowie die Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) neu besetzt.

Leistungsbilanz: Leichte Abnahme des Outputs

Stellungnahmen und ferner Entschließungen sind die wichtigsten Instrumente des EWSA, um seine vor allem beratende und deliberative Funktion im Politikgestaltungsprozess wahrzunehmen. Im vergangenen Jahr hat der EWSA auf neun Plenartagungen insgesamt 170 Stellungnahmen und fünf Entschließungen verabschiedet, im Schnitt 19 pro Tagung (im Vorjahr: 22). Das entspricht einem Rückgang von 13 Prozent. Der Rückgang zeigt sich besonders deutlich an den obligatorischen oder fakultativen Befassungen durch die Kommission, das Europäische Parlament oder den Rat, die von 141 auf 100 zurückgingen. Der EWSA konnte diesen Rückgang teilweise dadurch kompensieren, dass er geringfügig mehr Eigeninitiativstellungnahmen beschlossen hat (51 im Beobachtungszeitraum, 39 im Jahr davor). Zum Beispiel verabschiedete er mit großer Mehrheit eine Eigeninitiativstellungnahme zur Reform des Europäischen Semesters, in dem er eine strukturierte und dauerhafte „Einbeziehung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft sowie der nationalen Parlamente und der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“⁸ fordert.

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Transparenz

In seinen Eigeninitiativberichten und Entschließungen versucht der EWSA auch Themen abseits von Wirtschafts- und Sozialpolitik zu behandeln um sich damit als Brücke zur Zivilgesellschaft bzw. als die Trägerinstitution der assoziativen und partizipativen Demokratie im EU-System zu profilieren. Entschließungen – meist mit großen Mehrheiten beschlossen – nehmen dabei eine besondere Rolle ein. Sie werden in der Regel im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und den anderen Institutionen zugesandt.⁹ In der Entschließung „Vereint für die Demokratie“¹⁰ spricht sich der EWSA nicht nur für die Überwindung sozialer Spaltung aus, sondern auch für die Förderung demokratischer Verfahren und „Querschnittskompetenzen“¹¹ wie etwa Medienkompetenz oder politischer Bildung (eine auch in anderen Publikationen wiederkehrende Forderung des EWSA, siehe unten). Gleichzeitig präsentiert er sich als die EU-Institution, die die „Legitimität [besitzt], als zentrales Forum für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und der organisierten Zivilgesellschaft [...] zu agieren“¹². Das ist aus demokratietheoretischer Sicht insofern bemerkenswert, als dass die Mitglieder des EWSA nicht direktdemokratisch gewählt sind, sondern nach Art. 302 AEUV von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und vom Rat ernannt werden.

5 Sandra Parthie (DE), Gruppe Arbeitnehmer, neue Vorsitzende der Fachgruppe.

6 Peter Schmidt (DE), Gruppe Arbeitgeber, neuer Vorsitzender der Fachgruppe.

7 Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft (SOC); Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (ECO); Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch (INT); Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt (NAT); Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft (TEN); Außenbeziehungen (REX).

8 EWSA: Stellungnahme, „Empfehlungen des EWSA für eine gründliche Reform des Europäischen Semesters“ (Initiativstellungnahme), in: Amtsblatt der EU C 228, 29.6.2023, S. 1–9, hier S. 1.

9 Martin Westlake: The European Economic and Social Committee. The House of European Organised Civil Society, London 2016, S. 87.

10 Sefano Mallia/Oliver Röpke/Séamus Boland: Entschließung, Vereint für die Demokratie, EESC-2023-01445-00-00-RES-TRA1, 23.3.2023.

11 Mallia/Röpke/Boland: Vereint für die Demokratie, 2023, S. 3.

12 Mallia/Röpke/Boland: Vereint für die Demokratie, 2023, S. 4.

In seiner Entschließung „Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit vermitteln“¹³ plädiert der EWSA für ein breites Verständnis von Rechtsstaatlichkeit: Diese müsse stets in Verbindung mit den „Konzepten“¹⁴ Demokratie und Grundwerte gedacht werden. Demnach fordert der EWSA alle Interessenträger auf, nicht mehr von einer sogenannten illiberalen Demokratie zu sprechen, weil es keine Demokratie ohne liberale Grundsätze gebe. Zudem sei eine umfassendere Einbindung der Sozialpartner und relevanten zivilgesellschaftlichen Akteure notwendig, um Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der EU und in den Mitgliedstaaten zu stärken.

Am 25. Oktober 2022 fasste das EWSA-Präsidium den Beschluss, sich am interinstitutionellen EU-Transparenz-Register zu beteiligen. EWSA-Mitglieder sind demnach daran gehalten, sich nur mit registrierten Interessenvertretungen zu treffen; zudem müssen sie ihre Sitzungslisten verpflichtend offenlegen.

Unterschätzter weltpolitischer Akteur

In den Außenbeziehungen spielte auch für den EWSA der Ukrainekrieg eine besondere Rolle, wie mehrere Stellungnahmen zeigen. Der EWSA fordert von der EU auch weiterhin volle Solidarität, eine Beitrittsperspektive und eine „mit allen denkbaren Kräften“¹⁵ versehene Unterstützung der Ukraine (auch im Bereich der Zivilgesellschaft). Gleichzeitig mahnt er die Ukraine zur Wiederaufnahme des sozialen Dialogs – wie im Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine verankert.

Ein weiterer außenpolitischer Schwerpunkt des EWSA betrifft den Handel. So unterhält die EWSA-Fachgruppe Außenbeziehungen (REX) beispielsweise im Rahmen von Freihandels- und Assoziierungsabkommen formelle Beziehungen zu zivilgesellschaftlichen und sozialpartnerschaftlichen Organisationen in Drittstaaten, darunter zwölf interne Beratungsgruppen (Domestic Advisory Groups, DAG). In rezenten Stellungnahmen fordert der EWSA etwa einen Kompetenzausbau der DAG und einen stärkeren Fokus auf Handel und nachhaltige Entwicklung,¹⁶ eine Überarbeitung des neuen Abkommens zwischen der EU und der Organisation afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten (OACPS) bzw. der in dessen Rahmen existierenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen in Hinblick auf geänderte Rahmenbedingungen (Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie und Ukrainekrieg)¹⁷ sowie ein entschiedeneres Verhandeln der Kommission im Rahmen der Überarbeitung des internationalen Systems der Schiedsgerichtsbarkeit¹⁸. Mit diesen Initiativen versucht sich der EWSA bereits seit Jahren als Akteur im internationalen System zu verankern. Kooperationspartner kommen vor allem aus der organisierten Zivilgesellschaft und der Sozialpartnerschaft in einzelnen Partnerstaaten und auf zwischenstaatlicher Ebene.

13 EWSA: Entschließung, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit vermitteln, SOC/725 – EESC-2022-03263-00-01-AC-TRA, 14.12.2022.

14 EWSA: Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit, 2022, S. 2.

15 Sefano Mallia/Oliver Röpke/Séamus Boland: Entschließung, Ukraine: Ein Jahr nach der russischen Invasion – die Perspektive der europäischen Zivilgesellschaft, EESC-2023-00911-00-00-RES-TRA (EN), 23.2.2023, S. 2.

16 EWSA/Tanja Buzek: Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission Die Macht von Handelspartnerschaften: gemeinsam für ein grünes und gerechtes Wirtschaftswachstum“, in: Amtsblatt der EU C 140/69, 21.4.2023, S. 69–74.

17 EWSA/Carlos Trindade: Stellungnahme, Rolle der organisierten Zivilgesellschaft in dem neuen Abkommen EU-OAKPS, REX/543 – EESC-2022-00344-00-00-AC-TRA (PT), 13.7.2022.

18 EWSA/Christopher Quarez: Stellungnahme, Multilateraler Gerichtshof für Investor-Staat-Schiedsverfahren, REX/551 – EESC-2022-01963-00-00-AC-TRA (EN), 26.10.2022.

Weiterführende Literatur

- Anders Uhlin/Malin Arvidson: A European civil society elite? Analysing capital and drama at the European Economic and Social Committee, in: *European Societies* 25(1)/2023, S. 1–20.
- EWSA: Making the EESC the facilitator and guarantor of participatory democracy activities. Final report, 21.5.2023. Håkan Johansson/Anders Uhlin/Malin Arvidson: Capital and Closure in the Field. Advancement in the European Economic and Social Committee, in: *Journal of Common Market Studies* 60(4)/2022, S. 1069–1085.
- Hermann Anton Lüken genannt Kläßen: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): *Taschenbuch Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*, Wiesbaden 2023.

Europäische Agenturen

Michael Kaeding und Christoph Klika*

Schlüsselwörter: „EU Customs Authority“, Agentur zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, ELA, EMA, EuGH

EU-Governance ohne Europäische Agenturen undenkbar

Aktuell gibt es 49 Agenturen der Europäischen Union (EU-Agenturen), deren Standorte in über 23 Mitgliedstaaten verteilt sind.¹ 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 (GSVP) und zwei Euratom-Agenturen² 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.³

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. Zusätzliche Agenturen sind aktuell in Planung.

* Michael Kaeding, Universitätsprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen; Christoph Klika, Senior Lecturer am European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht.

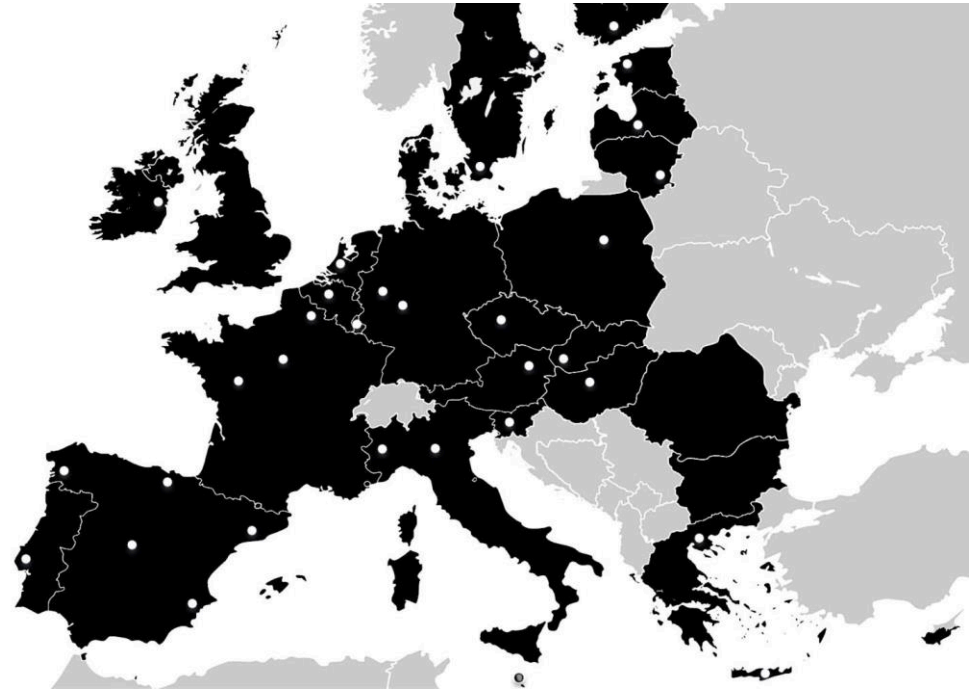
1 Europäische Union: Profile und Institutionen der Organe, abrufbar unter https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies_de?f%5B0%5D=oe_organisation_eu_type%3Ahttp%3A/publications.europa.eu/resource/authority/corporate-body-classification/AGENCY_DEC (letzter Zugriff: 21.7.2023).

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* 51(2)/2013, S. 316–333; Berthold Rittberger/Arndt Wonka: Introduction: agency governance in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 18(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* 18(6)/2011, S. 868–887.

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 Regierungen der Mitgliedstaaten 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: Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen und die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache erleichterten die Zusammenarbeit in der europäischen Flüchtlingspolitik. Die drei Europäischen Finanzaufsichtsbehörden wurden im Zuge der europäischen Finanz-, Banken- und Staatsschuldenkrise gegründet. Zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie waren vor allem vier weitere 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. Seit 2010 haben sich die Zahl der Beschäftigten verdoppelt und das entsprechende Budget verdreifacht.

Abbildung 1: Sitze der EU-Agenturen



Quelle: www.eipa.eu

EMCDDA wird zur EU-Drogenagentur ausgeweitet

Im Juni 2023 gaben die Europäischen Gesetzgeber:innen grünes Licht für die Ausweitung der EMCDDA (Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht) zu einer EU-Drogenagentur (EUDA) – mit mehr Aufgaben bzw. einer besseren technischen Ausstattung,

welche eine bessere Möglichkeit zur Analyse und Überwachung gewährleisten soll.⁴ Mit dem 2. Juli 2024 soll ein Frühwarnsystem geschaffen werden, mit welchem die EU-Drogenagentur die Mitgliedstaaten frühzeitig und präzise informieren kann. Dadurch soll ein besserer Schutz der öffentlichen Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit gewährleistet werden. Insbesondere die Erstellung von Bedrohungsanalysen illegaler Drogen soll zu dem Aufgabenfeld gehören und eine stärkere Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden, um den illegalen Drogenhandel und damit verbundene Gewaltkriminalität zu verhindern. Besonders erwähnt wird auch das Ziel den Mischkonsum von Drogen insgesamt zu reduzieren, da dies als eines der dringendsten Probleme im Zusammenhang mit Drogen in der EU erkannt wurde.

Grundsatzentscheidung des EuGH über den Sitz von EU-Agenturen

Am 20. November 2017 wählten die Vertreter:innen der Regierungen der Mitgliedstaaten die Stadt Amsterdam als Ersatz für London zum neuen Standort für den Sitz der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA). Im Juni 2019 beschlossen sie außerdem, dass die neu geschaffene Europäische Arbeitsbehörde (ELA) ihren Sitz in Bratislava haben solle. Daraufhin klagten Italien und die Stadt Mailand gegen die Entscheidung der EU den Sitz der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) nach Amsterdam zu verlegen. Das Europäische Parlament hat den Beschluss der Vertreter:innen der Mitgliedstaaten, den Sitz der ELA in Bratislava festzulegen, angefochten.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) stellte nun am 14. Juli 2022 fest,⁵ dass die Zuständigkeit für die Wahl des Standortes einer EU-Agentur bei dem Unionsgesetzgeber liegt und nicht bei den Mitgliedstaaten, somit fällt die Entscheidung über den Sitz von EU-Agenturen nicht unter Art. 341 AEUV.

Der EuGH stellte auch fest, dass Entscheidungen, die die Regierungschef:innen der Mitgliedstaaten untereinander fällen nicht zwangsläufig unter der Kontrolle des EuGH stehen, sondern nur sofern diese im Rahmen des Europäischen Rates getroffen werden. Da der Entschluss der Regierungschef:innen der Mitgliedstaaten den Sitz der Europäischen Arzneimittelbehörde nach Amsterdam zu verlegen kein offizieller Beschluss des Rates war, stellte der EuGH fest, dass es sich bei dem Übereinkommen um keinen rechtsverbindlichen Entschluss handelte, sondern dass dies eine politische Entscheidung war. Daher wies der EuGH die Klage ab. Der EuGH wies mit dem gleichen Urteil und aus denselben Gründen auch die Klage des Europäischen Parlamentes gegen die Entscheidung der Regierungschef:innen ab, den Sitz der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) nach Bratislava zu vergeben.

Schlussendlich wies der Gerichtshof somit sämtliche Klagen ab: Beschlüsse der Vertreter:innen der Mitgliedstaaten zur Bestimmung neuer Sitze von EU-Agenturen sind politische Handlungen ohne verbindliche Rechtswirkungen, so dass sie auch in Zukunft nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein können.

4 Beauftragter der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen: Pressemitteilung, EU wertet Drogenbeobachtungsstelle deutlich auf, 30.6.2023, abrufbar unter <https://www.bundesdrogenbeauftragter.de/presse/detail/eu-wertet-drogenbeobachtungsstelle-deutlich-auf-blienernt-mit-neuer-eu-agentur-frueher-und-gezielter-auf-herausforderungen-reagieren/> (letzter Zugriff: 10.7.2023).

5 Gerichtshof der Europäischen Union: Pressemitteilung, Festlegung des Sitzes der EMA und der ELA: Die Zuständigkeit für die Entscheidung darüber liegt beim Unionsgesetzgeber und nicht bei den Mitgliedstaaten, 126/22, 14.7.2022.

Macrons Idee einer politischen Architektur und Steuerung für den Schengen-Raum

In seiner Rede in Straßburg am 19. Januar 2022 nannte der französische Präsident Emmanuel Macron die Sicherheit als eine der größten Herausforderungen für die EU. Um die EU in dieser Hinsicht zu stärken, setzte sich die französische Ratspräsidentschaft für die Schaffung einer politischen Architektur und Steuerung für den Schengen-Raum ein – ähnlich derjenigen, die bereits für die Eurozone besteht. Neben der Schaffung eines Schengen-Rates, der den (passfreien) Schengen-Raum überwacht, soll eine bewaffnete zwischenstaatliche schnelle Eingreiftruppe geschaffen werden, die in einer Notsituation die rasche Mobilisierung europäischer und bilateraler Ressourcen ermöglicht. Diese Truppe sollte die Tätigkeit von Frontex ergänzen. Derzeit kann der Exekutivdirektor der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) gemäß der Verordnung (EU) 2019/1896 im Falle eines dringenden und außergewöhnlichen Drucks an der Grenze eines Mitgliedstaates sowie auf Ersuchen dieses Mitgliedstaates für einen begrenzten Zeitraum eine schnelle Grenzintervention oder einen Rückführungseinsatz im Hoheitsgebiet des aufnehmenden Mitgliedstaates durchführen. Frontex kann auf einen Pool von 1.500 Mitarbeiter:innen aus der Schnellreaktionsreserve zurückgreifen. Der von Macron geplante Notfallmechanismus würde sich auf die Unterstützung von Frontex sowie auf die Verstärkung durch nationale Strafverfolgungsbehörden stützen.⁸

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“. ⁶ 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 Bürger:innen sorgfältiger bewertet werden muss. ⁷ Weiterhin ergab die Prüfung, dass die Agenturen in ihrer Errichtung, Arbeitsweise und potenzieller Abwicklung flexibler gehandhabt werden müssen. Die Prüfer:innen 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 EuRH empfiehlt der Europäischen Kommission und den EU-Agenturen, die Arbeit der Agenturen sorgfältiger aufeinander abzustimmen, um die Effizienz in den Bereichen Ressourcen und 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. ⁸

8 Emmanuel Macron: Rede vor dem Plenum des Europäischen Parlaments, Straßburg, 19.1.2022, abrufbar unter <https://onu-rome.delegfrance.org/French-President-Emmanuel-Macron-s-Speech-at-the-European-Parliament-Strasbourg> (letzter Zugriff: 12.7.2023).

6 Europäische Rechnungshof: Sonderbericht, Die Zukunft der EU-Agenturen – Flexibilität und Zusammenarbeit könnten verstärkt werden, 22/2022, 22.10.2020; vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechnungshof“ in diesem Jahrbuch.

7 Michael Kaeding: More important than ever – EU agencies in times of crisis, EIPA Briefing 8/2020.

8 Europäischer Rechnungshof: Sonderbericht, 2020.

Brexit, das Handels- und Kooperationsabkommen und EU-Agenturen

EU-Agenturen werden auch weiterhin in den zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (VK) 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 VK 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. Diese Verhandlungen stellten sich in den letzten Jahren als extrem schwierig heraus. Neben Eurojust hat aber mittlerweile auch die Europäische Flugsicherheitsagentur (EASA) eine Vereinbarung beschlossen, die derzeit allerdings auf Lufttüchtigkeits- und Umweltzeugnisse beschränkt ist, die in Anhang 30 des Handels- und Kooperationsabkommen geregelt sind.⁹

Ausblick: Weitere neue EU-Agenturen

Aktuell liegen weitere Vorschläge der EU-Kommission zur Einrichtung neuer Agenturen auf dem Tisch: eine Agentur zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs

⁹ Europäische Agentur für Flugsicherheit: EU-UK Trade and Cooperation Agreement, 9.8.2021, abrufbar unter <https://www.easa.europa.eu/en/document-library/bilateral-agreements/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement> (letzter Zugriff: 10.7.2023).

von Kindern¹⁰, eine Zoll-Agentur¹¹ und eine Anti-Geldwäscheagentur und Anti-Terrorfinanzierungsagentur¹².

Konkret sieht der Vorschlag eines „EU-Zentrums zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern“ eine Datenbank vor, in welcher Informationen über mögliches Kinderpornografisches Material analysiert werden. Auch die Möglichkeit der Kontaktaufnahme zu betroffenen Kindern soll durch diese Datenbank ermöglicht werden. Des Weiteren soll die Agentur auch als Meldestelle für Dienstanbieter fungieren, die Material zu möglichem Kindesmissbrauch oder Grooming vorliegen haben.

Die Zoll-Agentur soll im Zusammenhang mit der Reform der Zoll Regelungen vor allem dem digitalen Wandel Rechnung tragen. Es soll eine datengestützte Vereinfachung des Zollwesens stattfinden. Die neue Behörde soll Ressourcen in Form eines neuen Systems zur Datenerfassung und Verwaltung erhalten, um ein besseres Vorgehen gegen illegale Einfuhren in die EU zu verhindern.

Die neue Anti-Geldwäscheagentur und Anti-Terrorfinanzierungsagentur soll für eine Harmonisierung der Anti-Geldwäschemassnahmen und der nationalen Rechtsvorschriften in der EU sorgen. Des Weiteren soll die neue Agentur dabei helfen eine bessere Koordination und Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Finanzermittlungsbehörden zu gewährleisten. Auch soll die Agentur Befugnisse zur Überwachung des Finanzmarktes erhalten und in die Lage versetzt werden Analysen zu Geldwäscherisiken bzw. Terrorfinanzierungsrisiken zu erstellen. Ohne die Unabhängigkeit der nationalen Finanzermittlungsbehörden einzuschränken, soll die neue Agentur, die Arbeit der Behörden beobachten und diese auch, wenn nötig unterstützen.

Weiterführende Literatur

- Michelle Everson/Cosimo Monda/Ellen Vos: 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 (55)4/2017, S. 675–690.
- Michael Kaeding: Europäische Agenturen – ein Forschungsfeld im Werden, in: integration 1/2019, S. 55–66.
- Christoph Klika: Agenturen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Taschenbuch Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023.

10 Europäische Kommission: EU-Zentrum zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, abrufbar unter https://home-affairs.ec.europa.eu/whats-new/campaigns/legislation-prevent-and-combat-child-sexual-abuse/eu-centre-prevent-and-combat-child-sexual-abuse_de (letzter Zugriff: 10.7.2023).

11 Europäische Kommission: Pressemitteilung, EU Customs Reform: A data-driven vision for a simpler, smarter and safer Customs Union, IP/23/2643, 17.5.2023.

12 Europäischer Rat: Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/> (letzter Zugriff: 10.7.2023).

Europäische Investitionsbank

Tobias Kunstein*

Schlüsselwörter: Kredite, Investitionen, Klimabank, Entwicklungsbank, Ukraine-Hilfe

Die Bank der Europäischen Union: Ausrichtung auf Klima- und Entwicklungspolitik

Die EIB-Gruppe, also die Europäische Investitionsbank (EIB) und ihre auf kleinere Unternehmen ausgerichtete Tochtergesellschaft, der Europäische Investitionsfonds (EIF), unterzeichneten im Jahr 2022 Finanzierungen über insgesamt 72,5 Mrd. Euro (2021: 95 Mrd. Euro). Damit ist das Gesamtvolumen an Finanzierungen – anders als in den Vorjahren – im Jahr 2022 gesunken, wenn auch von einem Rekordniveau aus.

Nachdem die letzten Jahre im Zeichen der Covid-19-Pandemie standen, rücken für die Aktivitäten der EIB-Gruppe zunehmend Themen wie Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Digitalisierung in den Vordergrund. Hier sieht sich die Bank in der Verantwortung, durch die Bereitstellung von Finanzierungen die europäische Wirtschaft zukunftsfit und wettbewerbsfähig zu machen. Sie war 2023 aber ebenfalls noch aktiv bei der Finanzierung von Forschung zu Long Covid, etwa durch eine Kreditvereinbarung mit einem biopharmazeutischen Unternehmen im Rahmen ihres InvestEU-Programms.¹

Den Anspruch der EIB, die „Bank der Europäischen Union“ zu sein, unterstreicht das 2023 neu eingeführte Logo. Es ist visuell stärker angelehnt an die Logos der EU-Institutionen wie Kommission, Rat und Parlament. Eine Ausnahme in der Außendarstellung bildet die EIB unter den anderen Institutionen und Einrichtungen der EU allerdings dadurch, dass ihre Website noch nicht der Domäne europa.eu angeschlossen ist.

Kapital und Struktur: Entwicklung im vergangenen Jahr

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 2022 unverändert zum Vorjahr 248,8 Mrd. Euro, die sich ebenfalls unverändert in 22,2 Mrd. Euro eingezahltes Kapital und 226,6 Mrd. Euro abrufbares Kapital aufteilten. Hinzu kamen Reserven in Höhe von 53,9 Mrd. Euro (2021: 51,3 Mrd. Euro).²

Seit ihrer Gründung hat sie jedes Geschäftsjahr mit einem Überschuss beendet. 2022 lag dieser bei 2,4 Mrd. Euro (2021: 2,6 Mrd. Euro) und floss vollständig in das Eigenkapital der Bank, das Ende 2022 bei 78,4 Mrd. Euro (2021: 76,1 Mrd. Euro) lag.³ Die EIB finanziert ihre Aktivitäten zum überwiegenden Teil über Anleiheemissionen an den

* Persönlicher Referent des Rektors, Universität zu Köln.

1 Europäische Investitionsbank: Pressemitteilung, Frankreich: EIB und GeNeuro unterzeichnen 25-Millionen-Euro-Kreditlinie unter InvestEU für Therapien gegen Long Covid, 2023-099-DE, 7.3.2023.

2 Europäische Investitionsbank: Financial Report 2022, 8.5.2023, S. 8.

3 Europäische Investitionsbank: Financial Report 2022, S. 8.

internationalen Kapitalmärkten und profitierte dabei von ihrem sehr guten Kredit-Rating. 2022 nahm sie auf diese Weise 44,3 Mrd. Euro (2021: 55,3 Mrd. Euro) auf.⁴

Die Bilanzsumme ist 2022 leicht gesunken auf 544,6 Mrd. Euro (2021: 565,5 Mrd. Euro),⁵ hat sich aber von rund 219 Mrd. Euro zur Jahrtausendwende mehr als verdoppelt. Auch die Zahl der Mitarbeitenden hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten auf 4.020 Ende 2022 (Ende 2021: 3.816)⁶ mehr als verdreifacht.

Die Gesamtsumme an Finanzierungen der EIB-Gruppe im Jahr 2022 teilt sich auf EIB und EIF auf. Die EIB sagte Finanzierungen über 65,2 Mrd. Euro zu (2020: 65,4 Mrd. Euro) zu. Die Zusagen des EIF, der Risikofinanzierungen für kleinste sowie kleine und mittlere Unternehmen bereitstellt, lagen 2022 wieder unter dem Rekordniveau des Vorjahres und beliefen sich auf 9,2 Mrd. Euro (2021: 30,5 Mrd. Euro).⁷

Die EIB als Klimabank

Bereits im Jahr 2020 hat die EIB-Gruppe ihren „Klimabank“-Fahrplan veröffentlicht.⁸ Gemäß dieses Fahrplans richtet sie seit Anfang 2021 alle neuen Finanzierungen an den Zielen und Grundsätzen des Pariser Klimaschutzabkommens aus.

Ihr erstes Ziel aus diesem Fahrplan, bis 2025 die Hälfte ihrer Kredite in den Bereichen Klima- und Umweltschutz zu vergeben, hat die Bank früher erreicht als geplant. Bereits 2022 sind laut EIB 58 Prozent der Finanzierungen dem Klimaschutz und der ökologischen Nachhaltigkeit zugutegekommen.⁹ Der große Anteil der „grünen“ Kredite dürfte allerdings auch auf das gesunkene Gesamtvolumen von Finanzierungen im Jahr 2022 zurückzuführen sein.¹⁰ Das zweite Ziel der EIB-Gruppe aus dem Klimabank-Fahrplan lautet, bis 2030 eine Billion Euro an Investitionen für Klima- und Umweltschutz zu mobilisieren. Ob sich dieses Ziel erreichen lässt, bleibt abzuwarten.

Im Juli 2022 erschien der erste Fortschrittsbericht zum Klimabank-Fahrplan.¹¹ Neben ihren Maßnahmen zur Erreichung der oben genannten Ziele beschreibt die EIB-Gruppe darin unter anderem ihre Anpassung an die neue Taxonomie nachhaltiger Finanzprodukte auf EU-Ebene („ESG-Verordnung“¹²), deren Vorgaben seit Anfang 2022 bzw. Anfang 2023 zur Anwendung kommen. Die EIB-Gruppe versucht außerdem, ihre Geschäftspartner bei der Ausrichtung an den Pariser Klimaschutzzielen zu unterstützen. Der entsprechende PATH-Rahmen aus dem Oktober 2021 wurde im Oktober 2022 leicht überarbeitet.¹³

4 Europäische Investitionsbank: Financial Report 2022, S. 21.

5 Europäische Investitionsbank: Financial Report 2022, S. 7.

6 Europäische Investitionsbank: Financial Report 2022, S. 72.

7 Im Gesamtvolumen der EIB-Gruppe ist dabei eine geringe Überschneidung von gemeinsamen Finanzierungen von EIB und EIF herausgerechnet; Europäische Investitionsbank: Jahrespressekonferenz, 2.2.2023, S. 1, abrufbar unter <https://www.eib.org/attachments/eib-apc-2023-key-data-de.pdf> (letzter Zugriff: 13.5.2023).

8 Europäische Investitionsbank: Klimabank-Fahrplan 2021–2025 der EIB-Gruppe, 14.12.2020.

9 Europäische Investitionsbank: Jahrespressekonferenz, 2023.

10 Frankfurter Allgemeine Zeitung: EIB wandelt sich zur Klimabank, 3.2.2023, S. 19.

11 Europäische Investitionsbank: EIB Group 2021 Climate Bank Roadmap Progress Report, 28.7.2022.

12 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2020/852 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, in: Amtsblatt der EU L 198, 22.6.2020, S. 13–43.

13 Europäische Investitionsbank: PATH-Rahmen der EIB-Gruppe, Fassung 1.1 Oktober 2022, Unterstützung für Geschäftspartner bei der Paris-Ausrichtung, 1.2.2023.

Allerdings war die EIB-Gruppe trotz dieser Bemühungen unter anderem im November 2022 wieder Ziel von Vorwürfen, „Greenwashing“ zu ermöglichen.¹⁴

Die EIB als Entwicklungsbank

Der im Januar 2022 neu gegründete Geschäftsbereich „EIB Global“ ist für Finanzierungen außerhalb der EU zuständig. Von den 65,2 Mrd. Euro zugesagten Finanzierungen der EIB im Jahr 2022 entfielen auf die EIB Global 10,82 Mrd. Euro.¹⁵

Mit EIB Global intensiviert die EIB, die in über 160 Ländern der Welt aktiv ist, ihre Tätigkeit als Entwicklungsbank. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sie im Jahr 2022 den Vorsitz in einer Gruppe der elf größten multilateralen Entwicklungsbanken innehatte. Bei einem Treffen in Washington D.C. im Oktober 2022 zog Präsident Werner Hoyer eine positive Bilanz dieser Zusammenarbeit. So hätten die Banken im Jahr 2021 insgesamt 82 Mrd. US-Dollar für Klimaprojekte vergeben, davon mit 51 Mrd. US-Dollar fast zwei Drittel in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen.¹⁶

Von zivilgesellschaftlichen Organisationen wird dagegen auf Herausforderungen hingewiesen, die sich „EIB Global“ stellen. So hätten von der EIB finanzierte Projekte in der Vergangenheit zum Beispiel erhebliche Mängel in den Bereichen Umwelt und Soziales aufgewiesen, was auf mangelnde Kompetenz der EIB im Entwicklungssektor hindeute.¹⁷

In einer Studie zur Transparenz von Finanzierungsinstitutionen im Entwicklungssektor, welche die Nichtregierungsorganisation „Publish What You Fund“ im Januar 2023 veröffentlichte, schnitt die EIB insgesamt vergleichsweise schlecht ab.¹⁸ In einer Erklärung räumte die Bank selbstkritisch Verbesserungspotenzial in einigen Bereichen ein, unterstrich aber auch die Schlussfolgerung der Studie, dass die Finanzierungsinstitutionen bereits auf die Kritik an der Verfügbarkeit, Qualität und Konsistenz von Daten zu ihren finanziellen Engagements reagieren würden.¹⁹

Unterstützung der Ukraine

Im März 2022 hatte die EIB der Ukraine bereits 668 Mio. Euro an Solidaritätshilfen ausbezahlt und im Juli 2022 weitere 1,59 Mrd. Euro zugesagt. Bis Oktober 2022 wurden davon 1,05 Mrd. Euro ausgezahlt. Die verbleibenden 540 Mio. Euro sollen dazu dienen, begonnene EIB-finanzierte Projekte in der Ukraine nach und nach wiederaufzunehmen.²⁰ Ziel der Hilfen ist die Wiederherstellung der wichtigsten Infrastruktur und kommunaler Dienstleistungen. Im September 2022 reiste die EIB-Vizepräsidentin Teresa Czerwińska nach Kyjiw,

14 Greenpeace: Presseerklärung, Europäische Investitionsbank ermöglicht Greenwashing von Öl- und Gaskonzernen, 14.11.2022, abrufbar unter <https://www.greenpeace.org/luxembourg/de/presseerklarungen/15261/europaeische-investitionsbank-ermoeglicht-greenwashing-von-oel-und-gaskonzernen/> (letzter Zugriff: 3.6.2023).

15 Europäische Investitionsbank: Jahrespressekonferenz, 2023.

16 Europäische Investitionsbank: Erklärung von Präsident Hoyer nach dem Treffen der multilateralen Entwicklungsbanken, 15.10.2022.

17 Bankwatch Network: Civil Society Seminar. Recommendations for EIB Global, 28.4.2023, abrufbar unter <https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2023/05/EIB-Global-CSO-Briefing-April-2023.pdf> (letzter Zugriff 22.5.2023).

18 Publish What You Fund: DFI Transparency Index 2023, abrufbar unter <https://www.publishwhatyoufund.org/dfi-index/2023/> (letzter Zugriff: 27.5.2023).

19 Europäische Investitionsbank: Erklärung der EIB zum DFI Transparency Index 2023, 25.1.2023.

20 Europäische Investitionsbank: Pressemitteilung, EIB-Gruppe zahlt mit EU-Garantie weitere 550 Millionen Euro für Ukraine-Soforthilfe aus, 2022-400-DE, 12.10.2022.

um Gespräche über den unmittelbaren Finanzbedarf der Ukraine zu führen und Unterstützungsmöglichkeiten zu sondieren.²¹

Darüber hinaus genehmigte der EIB-Verwaltungsrat im Mai 2022 eine Kreditlinie von vier Mrd. Euro für EU-Länder, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Aufnahme ukrainischer Kriegsflüchtlinge abzufedern. Daraus sollen Infrastruktur und Basisdienste in Nachbarländern der Ukraine und Aufnahmegemeinschaften finanziert werden, die Geflüchtete beherbergen.²²

Flankiert werden die finanziellen Maßnahmen durch Beratungsleistungen im Rahmen der neu geschaffenen „EMBRACE“-Plattform. Im Rahmen dieser Plattform können die EU-Mitgliedstaaten beratende Unterstützung erhalten, um beispielsweise Investitionsprojekte umzusetzen.²³

Außerdem kündigte die EIB im April 2023 als eine weitere Initiative einen Treuhandfonds an, über den EU-Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission und andere Länder und Geber den Wiederaufbau der Ukraine unterstützen können. Dieser „EU für die Ukraine“-Fonds ermöglicht Bonitätsverbesserungen für Darlehen, die die EIB für Investitionen des öffentlichen und privaten Sektors vergibt. Flankiert wird die Initiative von 100 Mio. Euro für technische Hilfe in Form von Wiederaufbau-Beratung.²⁴

Ausblick

Ende 2023 endet die Amtszeit des seit zwölf Jahren amtierenden EIB-Präsidenten Hoyer, der aus Altersgründen nicht mehr kandidiert. Für seine Nachfolge gibt es noch keine klaren Favorit:innen, wobei der ehemaligen Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager, die die dänische Regierung im Juni 2023 nominiert hat, gute Chancen eingeräumt werden. Darüber hinaus berichtete die Presse im April 2023, dass die Bundesregierung die Politikerin Nicola Beer, derzeit Vizepräsidentin im Europäischen Parlament, als eine der acht EIB-Vizepräsident:innen nominieren wolle.²⁵ Dies würde mit großer Wahrscheinlichkeit darauf hindeuten, dass die erneute Besetzung des höchsten EIB-Amtes mit einer Persönlichkeit aus Deutschland nicht angestrebt wird.

Weiterführende Literatur

Europäische Investitionsbank: Ein sicheres Europa. Aktivitätsbericht 2022, 2.2.2023.

Helen Kavvadia: The European Investment Bank's 'Quantum Leap' to Become the World's First International Climate Bank, in: Politics and Governance 9(2)/2021, S. 185–195.

21 Europäische Investitionsbank: EIB besucht Kiew: Weitere Hilfe für den Wiederaufbau der Ukraine, 6.10.2022.

22 Europäische Investitionsbank: EIB besucht Kiew, 2022.

23 Europäische Investitionsbank: EMBRACE Advisory Platform – Solidarity Package for Ukraine, abrufbar unter <https://advisory.eib.org/about/embrace> (letzter Zugriff: 28.5.2023).

24 Europäische Investitionsbank: EIB-Präsident Hoyer stellt auf Frühjahrstagung von IWF und Weltbank neues Ukraine-Hilfspaket vor, 13.4.2023.

25 Dietrich Creutzburg: Nicola Beer soll EIB-Vizepräsidentin werden, in: FAZ.net, 7.4.2023.

3. Die politische Infrastruktur

Nationale Parlamente

Valentin Kreilinger*

Schlüsselwörter: Demokratie, Mehrebenensystem, Subsidiaritätsprinzip

Vielfältige Aktivitäten im europäischen Mehrebenensystem

Die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten erfüllen europapolitische Kernaufgaben und sind im Frühwarnmechanismus zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips, im Politischen Dialog mit der Europäischen Kommission, bei der Kontrolle der eigenen Regierung sowie in der interparlamentarischen Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament aktiv. Diese Instrumente, die den nationalen Parlamenten einen begrenzten Einfluss eröffnen, wurden auch im Jahr 2022 in unterschiedlichem Maße und insgesamt etwas weniger als im langjährigen Durchschnitt genutzt. Darüber hinaus widmeten sie sich im vergangenen Jahr insbesondere auch der Debatte zur Zukunft der EU und den mit NextGenerationEU verknüpften Fragen bezüglich der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Subsidiaritätskontrolle im Frühwarnmechanismus

Der Frühwarnmechanismus bietet den nationalen Parlamenten die Möglichkeit, eine begründete Stellungnahme abzugeben, um bei einem Legislativvorschlag der Europäischen Kommission Bedenken hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu äußern. Wenn dies mehr als ein Drittel der nationalen Parlamente tut, wird die Hürde für eine sogenannte gelbe Karte erreicht. Die Kommission muss dann ihren Vorschlag erneut prüfen, was seit 2009 allerdings nur drei Mal der Fall war. Im Jahr 2022 gab es wieder keine gelbe Karte. Die Gesamtzahl der begründeten Stellungnahmen (32) lag auch im vergangenen Jahr leicht unter dem langjährigen Durchschnitt von 38 Stellungnahmen.

Seit Einführung des Frühwarnmechanismus mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nutzen die nationalen Parlamente dieses Instrument in höchst unterschiedlicher Weise: Der schwedische Riksdag ist das mit Abstand aktivste Parlament, während eine Reihe anderer nationaler Parlamente nur sehr selten begründete Stellungnahmen schickt.

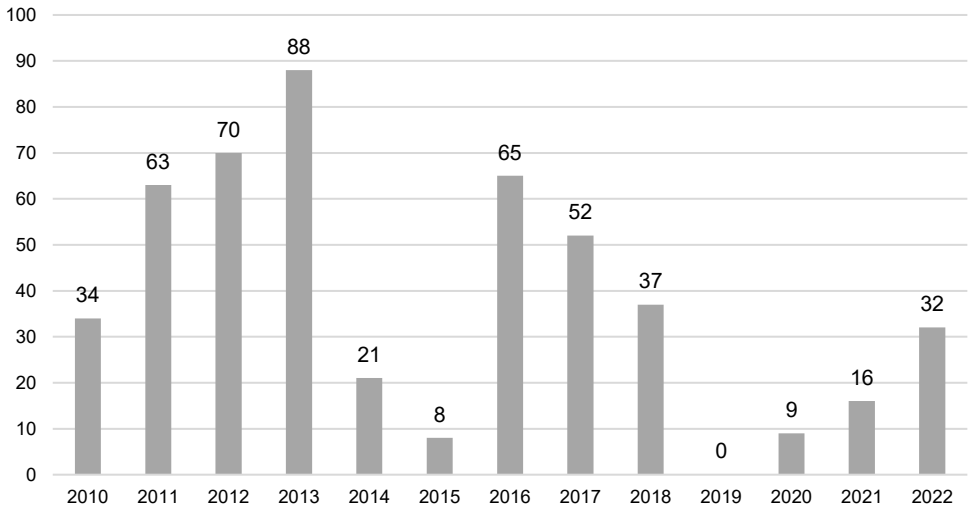
Unter den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission im vergangenen Jahr ist mit Blick auf die Subsidiaritätskontrolle besonders beachtenswert, dass der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Munitionsproduktion,¹ auch als „Act in Support of Ammunition Production“ (ASAP) bekannt, bereits innerhalb der Acht-Wochen-Frist des Frühwarnmechanismus von Europäischem Parlament und Rat behandelt wurde. Die nationalen Parlamente führten trotzdem ihre

* Senior Researcher in Political Science, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Stockholm; Non-Resident Visiting Research Fellow, Centre for Parliamentary Studies, LUISS University, Rom.

1 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Munitionsproduktion, COM(2023)237 final, 3.5.2023.

normalen Prüfprozesse für den Kommissionsvorschlag durch – ohne dass es allerdings zu einem Austausch mit der Kommission gekommen wäre.²

Abb. 1: Begründete Stellungnahmen nationaler Parlamente im Frühwarnmechanismus



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 (2010–2022).

Politischer Dialog mit der Europäischen Kommission

Neben dem Frühwarnmechanismus erlaubt es der bereits 2006 eingerichtete „Politische Dialog“ mit der Europäischen Kommission jedem einzelnen nationalen Parlament, eine allgemeine Stellungnahme zu Kommissionsdokumenten oder Politikbereichen abzugeben, in denen die Europäische Kommission handlungsbefugt ist. Im Jahr 2022 lag die Aktivität der nationalen Parlamente mit insgesamt 355 Stellungnahmen über dem Niveau von 2021, als 344 Stellungnahmen abgegeben wurden, aber noch leicht unter dem langjährigen Durchschnitt von 365 Stellungnahmen. Die Europäische Kommission beantwortet alle Stellungnahmen, ein echter schriftlicher Dialog entsteht allerdings selten.

Die Nutzung des Politischen Dialogs variiert seit seiner Einrichtung und auch zwischen den Parlamenten/Kammern gibt es große Diskrepanzen hinsichtlich ihrer Aktivität: Die portugiesische Assembleia da República ist das bei weitem aktivste nationale Parlament im politischen Dialog seit der Einführung des Verfahrens im Jahr 2006. Mittel- und osteuropäische Parlamente/Kammern haben den Anteil ihrer Stellungnahmen an der Gesamtzahl in den vergangenen Jahren gesteigert und im Fall von Zweikammersystemen sind die oberen Kammern im Allgemeinen aktiver als die unteren Kammern.³

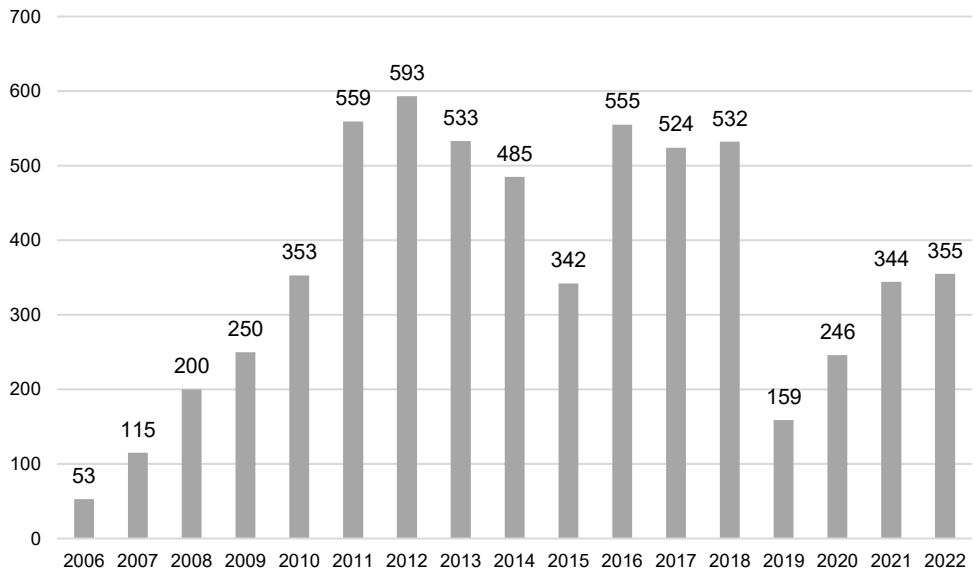
Der Politische Dialog, der nicht explizit vertraglich verankert ist, sondern lediglich auf dem Recht der nationalen Parlamente basiert, von der Europäischen Kommission direkt

² IPEX: Dossier COD/2023/0140, abrufbar unter <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2023-237> (letzter Zugriff: 17.6.2023).

³ Valentin Krelinger: National Parliaments and the Commission: the Political dialogue as a two-way street, SIEPS European Policy Analysis 6/2023.

Informationen zu erhalten, steht auch immer wieder im Zentrum von Bestrebungen, die Einflussmöglichkeiten nationaler Parlamente zu erweitern. Bereits im Jahr 2015 formulierten nationale Parlamente erste Ideen für eine sogenannte „grüne Karte“, um der Europäischen Kommission konstruktive Vorschläge für künftige (Gesetzes-)initiativen unterbreiten zu können. Solche Stellungnahmen wurden seitdem informell unterbreitet und Bestrebungen für einen formelleren Mechanismus sind bislang ohne Erfolg geblieben, auch wenn sich eine Mehrheit der nationalen Parlamente/Kammern für ein solches Verfahren ausspricht.⁴

Abb. 2: Allgemeine Stellungnahmen nationaler Parlamente im Politischen Dialog



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 (2006–2022).

Interparlamentarische Zusammenarbeit und Zukunft der EU

Die institutionalisierte Kooperation zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament hat sich seit der Einrichtung politikfeldspezifischer Konferenzen⁵ in den Jahren 2012 und 2013 und durch die Schaffung eines Gemeinsamen Parlamentarischen Kontrollausschusses für Europol im Jahr 2017 deutlich intensiviert.

Unter der tschechischen Ratspräsidentschaft von Juli bis Dezember 2022 organisierten und leiteten das Abgeordnetenhaus und der Senat vier interparlamentarische Konferenzen,

4 19 der 36 Parlamente/Kammern sprechen sich für die Einführung eines kollektiven Rechts auf indirektes Initiativrecht der nationalen Parlamente (eine „grüne Karte“) aus, während die übrigen keine offizielle Position zu dieser Frage besitzen; COSAC: 38th Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, abrufbar unter <https://parleu2022.cz/wp-content/uploads/2022/11/3.-38th-Bi-annual-Report-of-COSAC.pdf> (letzter Zugriff: 19.6.2023).

5 Interparlamentarische Konferenz für Stabilität, wirtschaftliche Koordinierung und Steuerung sowie Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

die in der Tschechischen Republik stattfanden, und führten außerdem gemeinsam mit dem Europäischen Parlament zwei interparlamentarische Konferenzen in Brüssel durch.⁶

Während der schwedischen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2023 veranstaltete und leitete der Riksdag sieben Konferenzen in Stockholm und eine, gemeinsam mit dem Europäischen Parlament, in Brüssel. Von diesen waren drei Konferenzen besonderen Themen gewidmet: Die Kreislaufwirtschaft in der Bioökonomie, Herausforderungen und Chancen für die künftige Energieversorgung der EU und Demokratie in Europa wurden vom Riksdag speziell auf die Tagesordnung gesetzt.⁷

Im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der interparlamentarischen Zusammenarbeit und die Zukunft der EU schlug der französische Ökonom Thomas Piketty, aufbauend auf von ihm bereits in der Eurokrise präsentierten Überlegungen,⁸ vor, eine „European Parliamentary Union“ (EPU) zu schaffen, die den Kern einer aus mehreren konzentrischen Kreisen bestehenden institutionellen Architektur darstellen und sich aus der existierenden, allerdings mit rein beratenden Funktionen ausgestatteten Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung entwickeln solle. Idealerweise würde die EPU aus Deutschland, Frankreich, Spanien und Italien bestehen und perspektivisch alle 27 EU-Mitgliedstaaten umfassen sowie auch den übrigen Mitgliedern der Europäischen Politischen Gemeinschaft offenstehen. Konkret solle die EPU laut Piketty sozialen und ökologischen Fortschritt ermöglichen, einen Haushalt für Zukunftsinvestitionen verabschieden, mit besonderem Schwerpunkt auf Infrastruktur und einem massiven Investitionsplan.⁹

Wirtschafts- und Finanzpolitik

Die als Teil von NextGenerationEU durch die nationalen Regierungen bei der Europäischen Kommission vorgelegten Wiederaufbau- und Resilienzpläne fordern nationale Parlamente in ihrem Budgetrecht besonders heraus. Bei der Erarbeitung der Pläne war eine Beteiligung der nationalen Parlamente nicht vorgeschrieben, sondern erfolgte lediglich auf Basis innerstaatlicher Bestimmungen. Die Informationen, die nationale Parlamente von ihren Regierungen zu den Entwürfen der Wiederaufbaupläne erhielten, variierten – ebenso wie die tatsächliche Parlamentsbeteiligung – deutlich. Gleichzeitig erfuhren die von der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters vorgelegten länderspezifischen Empfehlungen durch die Verknüpfung von wirtschaftlichen Reformen und finanziellen Mitteln eine politische Aufwertung, während die Rolle des Europäischen Parlaments in diesem Bereich nur marginal ist. Vor dem Hintergrund der beginnenden Debatte über den existierenden mittelfristigen Finanzrahmen und die künftige finanzielle Ausstattung der EU müssen sich die nationalen Parlamente verstärkt mit diesen Fragen auseinandersetzen.

Weiterführende Literatur

Valentin Kreiling: Subsidiarität und mehr: Die Mitwirkung nationaler Parlamente in der EU, Hertie School Jacques Delors Centre Policy Paper, 5.12.2019.

Katharina L. Meissner/Ben Crum: EU parliaments in a post-constitutionalising stage: competitors or allies?, *The Journal of Legislative Studies*, 11.1.2023.

6 Tschechischer Vorsitz im Rat der EU: Events, abrufbar unter <https://parleu2022.cz/events/> (letzter Zugriff: 17.6.2023).

7 Sveriges Riksdag: The Swedish Presidency of the Council of the European Union. The parliamentary dimension, Conferences, abrufbar unter <https://parleu2023.riksdagen.se/en/conferences/> (letzter Zugriff: 17.6.2023).

8 Valentin Kreiling: Nationale Parlamente, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2017*, Baden-Baden 2017, S. 159–162, hier: S. 162.

9 Thomas Piketty: For a European Parliamentary Union (EPU), in: *LeMonde.fr*, 13.6.2023.

Europäische Parteien

Michael Weigl*

Schlüsselwörter: Scheitern der Wahlrechtsreform, Konflikte um Spitzenkandidatenprinzip, Schmieden neuer Bündnisse

Europäische Parteien als Agenten von Konflikt und Integration

Netzwerkknotenpunkte ihrer Parteienfamilien, Brücke zwischen den nationalen Parteien und den jeweiligen Fraktionen im Europäischen Parlament (EP), Strukturgeber des europäischen Parteienwettbewerbs: Längst haben sich die zehn Europäischen Parteien, die seit 2018 unverändert das Gerüst des Parteiensystems in Europa bilden, als Agenten von Konflikt und Integration etabliert. Entsprechend lang sind die Schatten, die Europawahlen wie der Urnengang 2024 (6.–9. Juni) werfen und die von den Europäischen Parteien frühzeitige Bemühungen um ihre programmatische wie personelle Profilierung – eingeschlossen des Auslotens möglicher neuer Mehrheiten – abverlangen. Jüngste Anstrengungen um eine darüberhinausgehende Institutionalisierung des Einflusses Europäischer Parteien sind dagegen wieder einmal gescheitert. Eine Wahlrechtsreform wird von den Nationalstaaten blockiert, das Spitzenkandidatenprinzip könnte auch 2024 wieder zum Zankapfel werden.

Scheitern der Wahlrechtsreform

Auf unbestimmte Zeit verschoben wurde die 2022 abermals auf die Tagesordnung gesetzte Revolution des europäischen Wahlrechts. Bereits im November 2015 hatte das Europäische Parlament – in Anknüpfung an den sogenannten „Duff-Bericht“ von 2012 – auf europaweite Listen zu Wahlen zum Europäischen Parlament gedrängt. Die Mitgliedstaaten aber hatten dem damaligen Vorschlag eine Absage erteilt – ebenso wie einem neuerlichen Vorstoß für transnationale Listen des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron 2018. Nun ereilte dieses Schicksal auch die jüngste Initiative von EP und Europäischen Parteien.

Mit seinem Standpunkt vom 3. Mai 2022 hatte das EP für die Einführung einer echten Europawahl mit weitgehend einheitlichen Wahlmodalitäten in allen 27 Mitgliedstaaten plädiert. Herzstück der Reforminitiative war – neben der künftigen Besetzung des Postens des Kommissionspräsidenten gemäß dem Spitzenkandidatenprinzip, der Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre und der Einführung einer europaweiten Sperrklausel von 3,5 Prozent – die Ergänzung des bestehenden Wahlsystems um einen EU-weiten Wahlkreis, in dem die Bürgerinnen und Bürger mit Hilfe einer zweiten Stimme (Spitzen-)Kandidatinnen und Kandidaten auf transnationalen Listen wählen und so zusätzliche 28 EP-Sitze aus zumindest 14 Mitgliedstaaten bestimmen hätten können. Der Europäische Rat, der die Gesetzgebungsinitiative des Parlaments gemäß Art. 223 AEUV einstimmig billigen muss, aber verzögerte das Verfahren. In der ersten Orientierungsaussprache des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ am 18. Oktober 2022 wurde deutlich, dass ein Konsens in Fragen einer

* Akademischer Beamter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Vergleichende Regierungslehre, Universität Passau.

Wahlrechtsreform nicht in Sicht ist. Statt eine Entscheidung zu fällen, vertagte der Rat das Thema und leitete eine Konsultation der nationalen Regierungen in Person ihrer EU-Botschafter und -Botschafterinnen ein. Zwar setzte das EP die Nationalregierungen weiter unter Druck, indem es sich am 15. Juni 2023 für eine moderate Vergrößerung des Parlamentes um 11 Sitze auf dann 716 aussprach, wobei weitere 28 Sitze für die im Entwurf vom März 2022 vorgeschlagenen Mandate aus dem geplanten europaweiten Wahlkreis reserviert bleiben sollten. Am 27. Juni aber scheiterte die Initiative endgültig, als der Rat für Allgemeine Angelegenheiten das auf die Tagesordnung gesetzte Thema abermals nicht entschied.

Über die Gründe der erneuten Vertagung der Initiative im Rat hat sich dieser – wie in solchen Fällen üblich – nicht geäußert. An den schon früher aus dem Rat kolportierten Argumenten, beispielsweise dass transnationale Listen gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen würden, aber hat sich nichts geändert. Auch gibt es aus Sicht der nationalstaatlichen Regierungen und der sie stellenden nationalstaatlichen Parteien, die ihre Hoheit auch in europäischen Belangen zu bewahren versuchen, kaum einen Grund, einer solch weitreichenden Reform zuzustimmen. Wieder einmal zeigte der Stillstand im Rat, dass die nationalen Parteien zwar die Europäischen Parteien als Netzwerkagenturen schätzen, sie diese aber keinesfalls aus ihrer Kontrolle entlassen wollen. Eine Reform des EU-Wahlrechtes ist damit nicht endgültig vom Tisch, eine Fortsetzung der Diskussion zu einem späteren Zeitpunkt garantiert. Für die Europawahl 2024 aber bleibt alles beim Alten, eingeschlossen dem Umstand, dass nationale Anpassungen des Wahlrechts zu Europawahlen auch künftig möglich sind. Deutschland beispielsweise griff die im Standpunkt vertretene Forderung der Absenkung des Wahlalters zu Europawahlen auf 16 Jahre auf und realisierte sie in eigener Verantwortung bereits für die Europawahlen 2024.¹

Festhalten am Prinzip der Spitzenkandidatinnen und -kandidaten

Ist der große Wurf zur Reform der Wahlmodalitäten zum EP damit auch abermals auf Eis gelegt, halten die Europäischen Parteien der Mitte doch demonstrativ an ihrem Anspruch fest, Europawahlen zum Votum über das Amt des Kommissionspräsidenten machen zu wollen. Zur Europawahl 2014 stellten die Europäischen Parteien erstmals europaweite Spitzenkandidatinnen und -kandidaten auf. Nachdem damals mit Jean-Claude Juncker der Kandidat der Europäischen Volkspartei (EVP) zum neuen Kommissionspräsidenten gewählt wurde, schien der Weg geebnet für eine Institutionalisierung dieser Praxis, die den Europäischen Parteien weiteres Gewicht jenseits ihrer primären Funktion als Netzwerkagenturen ihrer Parteienfamilien gegeben hätte. 2019 aber erhielten diese Ambitionen einen Dämpfer, als das EP nach kurzem Ringen doch für Ursula von der Leyen als neuer Kommissionspräsidentin stimmte² – obwohl zuvor nicht von der Leyen, sondern Manfred Weber die EVP als Spitzenkandidat im Wahlkampf angeführt hatte.

Für 2024 könnten ähnliche Konflikte folgen. Europäische Konservative und Reformer (EKR) und die Partei für Identität und Demokratie (ID) haben sich gegen die Aufstellung von Spitzenkandidatinnen und -kandidaten ausgesprochen, die europäischen Liberalen (ALDE) plädieren zwar als Gesamtpartei für das Spitzenkandidatenprinzip, ob es aber tatsächlich zu einer solchen Aufstellung kommt, ist angesichts interner Widerstände noch ungewiss. Anders dagegen die EVP, die europäischen Sozialdemokraten (SPE), die

-
- 1 Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht, 66. Sitzung, Plenarprotokoll 20/66, 10.11.2022, S. 7637–7647.
 - 2 Europäisches Parlament: Beschluss des Europäischen Parlaments vom 16. Juli 2019 zur Wahl der Präsidentin der Kommission, 2019/2041(INS), in: Amtsblatt der EU C 165/22, 4.5.2021.

Europäischen Grünen (EGP) und die Europäische Freie Allianz (EFA), die sich alle für eine Fortsetzung des Spitzenkandidatenprinzips ausgesprochen haben (letztere beide mit einem Bekenntnis zu einem Spitzentandem). Inwieweit die damit verbundene Hoffnung, das EP und die Europäischen Parteien langfristig als „Königsmacher“ der Europäischen Kommission zu etablieren, in Erfüllung geht, aber bleibt abzuwarten. 2018 waren sich die Europäischen Parteien und ihre Fraktionen im EP angesichts des vor allem von Macron angeführten Widerstands gegen Weber untreu geworden, hatten ihre Einigkeit in Sachen des Spitzenkandidatenprinzips aufgegeben und es den Regierungen der Mitgliedstaaten so leicht gemacht, ihre Vormachtstellung im Personalpoker zu demonstrieren.

Die Wiederholung eines solchen Debakels, das die Forderung von Parlament und Parteien nach mehr Bedeutung noch weiter aushöhlen würde, scheint auch für 2024 nicht ausgeschlossen. Die Durchsetzung des Spitzenkandidatenprinzips würde ein weitgehend geschlossenes Auftreten von EP und Europäischen Parteien über Parteigrenzen hinweg erfordern – was durch den Befund einer immer stärkeren Politisierung der EU eingeschlossen des Europäischen Parlamentes zumindest nicht leichter gemacht wird. Die Komplexität von Loyalitätsbeziehungen von EP-Mitgliedern – zu ihren nationalen und europäischen Parteien, ihrer Nationalität und zu ihrem supranationalen Auftrag – erschwert ein geschlossenes Auftreten des Parlamentes zunehmend.

Europäische Parteien in Vorbereitung auf die Europawahlen 2024

Programmatisch rüsten sich die Europäischen Parteien für die 2024 anstehenden Europawahlen in parteiinternen Verfahren, gegebenenfalls unter Beteiligung ihrer externen Netzwerke.³ Indem die auf ihren Kongressen und Parteitagen bislang verabschiedeten Resolutionen und Standpunkte in den Identitäten und Weltanschauungen ihrer jeweiligen Parteienfamilien wurzeln, werden die bekannten Konturen und Konfliktlinien des Europäischen Parteiensystems abermals bestätigt.

Während sich die EVP auf ihrer Political Assembly in München (4./5. Mai 2023) als Partei der Innovation und wirtschaftlichen Stärke, als Partei der Regionen und als Partei der ländlichen Räume und der Landwirte in Stellung gebracht hat, wirbt die SPE unter ihrem neuen Vorsitzendem, dem ehemaligen schwedischen Ministerpräsidenten Kjell Stefan Löfven⁴, für ein „more respectful, democratic and sustainable Europe“⁵. Die ALDE spricht von einem Europa „that is inclusive, sustainable and ready to tackle citizens’ biggest challenges“⁶ und die eng mit ihr in der Renew-Fraktion verbundene Europäische Demokratische Partei (EDU) möchte die Europawahlen 2024 zum „demokratischen Moment“ machen, „in dem wir darüber diskutieren, wie wir die EU reformieren wollen“⁷. Die EGP wirbt für ein „Green, democratic, feminist and social Europe“⁸, während ihr Partner in der

3 Personell haben sich die meisten Europäischen Parteien bereits vor dem hier behandelten Berichtszeitraum neu aufgestellt, vgl. hierzu Jürgen Mittag: Europäische Parteien, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 163–166.

4 Gewählt auf dem SPE-Kongress am 14.10.2022 in Berlin. Sein Vorgänger, Sergei Stanischew, hatte sein Amt auch angesichts schwacher nationaler Wahlergebnisse seiner Partei (Bulgarische Sozialistische Partei) zur Verfügung gestellt.

5 Sozialdemokratische Partei Europas: Pressemitteilung, PES President in Berlin for SPD Executive meeting, 9.1.2023.

6 Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa: Update, Liberals celebrate Europe Day, 9.5.2023.

7 Europäische Demokraten: Presseartikel, Die Europäische Union zu einem echten politischen Thema machen, 13.6.2023.

8 Europäische Grüne Partei: Presseartikel, 6th European Greens Congress: getting ready for the 2024 European Elections!, 8.12.2022.

Grünen/EFA-Fraktion, die Europäische Freie Allianz (EFA), ihren Online-Parteitag im Mai 2023 dazu nutzte, sich ihres eigenen Selbstverständnisses als Sprachrohr von Dezentralisierung und Minderheitenrechten zu vergewissern. Die Europäische Linke (EL) hat sich „the creation of a social, ecological, democratic and peaceful world“⁹ als Programm der nächsten Jahre auf ihre Fahnen geschrieben, und die Christliche Politische Bewegung (ECPM) bekräftigt in ihrer Identity Declaration vom April 2023 ihr Eintreten für christliche Werte und für ein Europa, das sich seiner christlichen Wurzeln bewusst ist. Die europäischen Rechtsparteien (EKR, ID) schließlich plädieren unvermindert gegen weitere Integrationsschritte und für die Rückverlagerung von Kompetenzen auf die nationale Ebene. Die italienische Ministerpräsidentin und im Amt als EKR-Vorsitzende bestätigte Georgia Meloni bekräftigte wiederholt das Ziel ihrer Partei, Europa zu einer Konföderation souveräner Staaten, „capable of standing tall in the West and in the world, (...) capable of defending itself from the threats of autocracies“¹⁰ ausbauen zu wollen. Gleichwohl sind die europäischen Rechtsparteien unvermindert weit davon entfernt, als geschlossener Rechtsblock innerhalb der EU aufzutreten. Im Gegenteil wird die Diskussion um ein mögliches neues Momentum im Europäischen Parteienwettbewerb immer intensiver geführt.

Obwohl Lega als auch Fratelli d'Italia Teil der aktuellen italienischen Regierungskoalition sind, sind die von ihnen mitgeprägten Europäischen Parteien weiterhin uneins. Anders als die von Lega und Rassemblement National (Frankreich) dominierte ID hat sich die von PiS (Prawo i Sprawiedliwość, Polen) und Fratelli d'Italia geführte EKR im Ukraine-Krieg gegen Wladimir Putin positioniert, was die traditionelle Konkurrenz zwischen den Europäischen Parteien weiter verfestigt. Relevanter erscheint angesichts dieser Situation die Frage, ob nicht EVP und EKR künftig enger zusammenarbeiten werden. Mehrfache Treffen zwischen Weber und Meloni sowie ein offensives Eintreten Webers für ein Bündnis von EVP und EKR gaben derartigen Spekulationen immer neue Nahrung. Zwar scheint eine derartige Allianz schon zur Europawahl 2024 angesichts massiver Widerstände innerhalb der EVP ausgeschlossen. Stimmen innerhalb der EVP, die vor einer Aufgabe der „Brandmauer gegen Rechts“ warnen, sind zahlreich und laut. Langfristig aber erscheint eine solche Verbindung nicht ausgeschlossen, zumal Projektionen zur Europawahl 2024 eine Schwächung der europafreundlichen G/EFA und eine Stärkung der europakritischen EKR – bei nur wenig Bewegung bei den anderen Parteien – für wahrscheinlich halten.¹¹ Das Schmieden eines neuen Bündnisses von EVP und EKR über alte Lagergrenzen hinweg ist demnach als parteistategischer Versuch zu werten, auch in Zukunft konservative Mehrheiten im EP zu organisieren. Dem Parteienwettbewerb in der EU würde so gleichzeitig ein neues Gesicht gegeben.

Weiterführende Literatur

Nathalie Brack/Olivier Costa: Introduction: the European Parliament at a crossroads, in: *The Journal of Legislative Studies* 24(1)/2018, S. 1–10.

Michele Fenzl/Jonathan B. Slapin/Samuel Wilhelm: From polarization of the public to polarization of the electorate: European Parliament elections as the preferred race for ideologues, in: *European Union Politics* 23(4)/2022, S. 590–611.

9 Europäische Linke: Pressemitteilung, *El Congress: Peace, Bread and Roses*, 7.12.2022. Als Bierbaums Nachfolger bestimmte der Kongress der Partei in Wien (9.–11. Dezember 2022) den österreichischen KPÖ-Politiker Walter Baier.

10 Partei Europäische Konservative und Reformer: Presseartikel, *The ECR party will continue to work to build a confederation of sovereign states*, 9.5.2022.

11 Vgl. z. B. die Projektionen von *Europe Elects*, abrufbar unter <https://europeelects.eu/ep2024/> (letzter Zugriff: 9.11.2023).

Europa der Kommunen

Andreas Marchetti*

Schlüsselwörter: Kommunale Beteiligungsrechte, Gemeindepartnerschaften, Mehrebenensystem

Den Krisen zum Trotz: Von deklaratorischer Politik zu konkretem Handeln

Seit Jahren überschlagen sich die Krisenmeldungen: Bewaffnete Konflikte und Kriege prägen das Weltgeschehen, mehr als 100 Mio. Menschen sind weltweit Vertriebene, die Durchschnittstemperaturen steigen global weiter an. Trotz dieser globalen Krisenerscheinungen zeitigen sie doch überall lokale Auswirkungen. Den überwältigenden Ereignissen setzten die Kommunen den Ausbau gemeinsamer Foren und Netzwerke entgegen, um ihren Anliegen und Positionen im Verbund Gehör zu verschaffen und konkrete Lösungsansätze zu entwickeln und anzuwenden. Im Folgenden wird dies sowohl in Bereichen europäischer Innenpolitik – Zukunft der Europäischen Union (EU), Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit – als auch im Feld kommunaler Außenpolitik – Krieg in der Ukraine, Klimawandel – aufgezeigt. Dabei haben sich die Rahmenbedingungen für kommunales Handeln innerhalb der EU nicht gewandelt. Ebenfalls wiederholten die Kommunen ihre bereits im Vorjahr geübte Kritik an der mitgliedstaatlichen „top-down“-Handhabung der pandemic- und damit ebenfalls kriseninduzierten Aufbau- und Resilienzfazilität im Rahmen von NextGenerationEU.¹

Europäische Innenpolitik

Eingedenk der Empfehlungen, die aus der Konferenz zur Zukunft Europas hervorgingen, forderten Kommunen und Regionen nach dem offiziellen Abschluss der Konferenz mehrfach die formale Stärkung ihrer Beteiligungsrechte im Rahmen der europäischen Gesetzgebung, die sie mit der Forderung nach Einberufung eines Konvents zur Änderung der Verträge verbanden.² Während sich das Europäische Parlament und die Europäische Kommission für die Einleitung eines Vertragsänderungsverfahrens offen zeigten, machten die Mitgliedstaaten deutlich, dass sich die Folgemaßnahmen zur Konferenz im Rahmen der bestehenden Verträge bewegen sollten. Die formalen Mitwirkungsrechte der Kommunen – und mit ihnen der Regionen – in der europäischen Rechtsetzung zu stärken, bleibt daher auf absehbare Zeit ein Desiderat der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften.

Nicht nur im Kontext der Konferenz zur Zukunft Europas, sondern auch im Licht der fortwährenden Infragestellung der Grundprinzipien liberaler Demokratie in Teilen der EU, blieben der Schutz und die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa

* Geschäftsführer, politglott GmbH; Honorarprofessor, Universität Paderborn. Der Autor dankt Johanna Marie Drumann für die Unterstützung bei der Recherche zur Abfassung dieses Beitrags.

1 Europäischer Ausschuss der Regionen: Überprüfungsbericht über die Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ECON-VII/026, 8.2.2023, S. 6.

2 Europäischer Ausschuss der Regionen: Pressemitteilung, Zukunft Europas: Lokale und regionale Entscheidungsträger unterstützen die Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der EU-Verträge, 1.7.2022, abrufbar unter <https://cor.europa.eu/de/news/Pages/Local-and-regional-leaders-support-call-Convention-revise-EU-treaties.aspx> (letzter Zugriff: 15.6.2023).

zentrale Anliegen. Der diesem Ansinnen verschriebene Pakt der freien Städte konnte demzufolge weitere Zuwächse verzeichnen. Nach u. a. Berlin, Brüssel, Kyjiw, Prag und Warschau wurde im Juni 2023 Lwiw als 35. Mitglied aufgenommen.³ Dass das Anliegen des Pakts nicht nur ein europäisches, sondern ein globales ist, machte er im Schulterschluss mit dem „Global Parliament of Mayors“ und „GMF Cities“ im Januar 2023 deutlich: Mehr als 100 Oberbürgermeister:innen bekräftigten in der „Global Declaration of Mayors for Democracy“ die Rolle der Städte zur Verteidigung und Stärkung der Demokratie.⁴

Kommunale Außenpolitik

Zum Jahrestag des russischen Angriffs auf die Ukraine wiederholten zahlreiche Verbände ihre Verurteilung des Angriffskriegs. Dies verband der Rat der Gemeinden und Regionen Europas mit der Bekräftigung seiner Unterstützung für einen Beitritt der Ukraine zur EU, die er zuvor bereits mehrfach, stets im Verbund mit den gleichgerichteten Absichten Georgiens und Moldaus, artikuliert hatte.⁵ Dass sich die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften aber keinesfalls nur auf eine deklaratorische Politik verlegten, wird im Kontext des andauernden Kriegsgeschehens besonders deutlich: Die Kommunen standen zur Unterbringung von Flüchtlingen unmittelbar in der Pflicht, auch fand die konkrete Unterstützung für ukrainische Gebietskörperschaften und ihre Bevölkerung weiterhin vielfach dezentral – aber durchaus im Rahmen größerer Initiativen – statt. Immer wieder kam dabei der Stellenwert von praxisnahen Gemeindepartnerschaften zum Tragen, die „peer-to-peer“ anstatt „top-down“ konkrete Resultate, beispielsweise bei den Anstrengungen zum Wiederaufbau, erzielen sollten.⁶

Gleiches ist für die Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels zu konstatieren. Damit diese aber zu den gewünschten Ergebnissen führen können, wies der Konvent der Bürgermeister:innen im März 2023 darauf hin, dass Städte und Gemeinden in Entscheidungsmechanismen übergeordneter Ebenen stärker eingebunden werden müssten.⁷ Aus Sicht der Kommunen fehlt es nämlich im europäischen Vierebenensystem – EU, Mitgliedsstaaten, Regionen, Kommunen – hier wie andernorts an kommunalem „empowerment“. Unabhängig von legitimatorischen Fragen wird dadurch vielfach versäumt, dass neben der beständig nachgefragten Umsetzungsverantwortung der Kommunen schon in der Entscheidungsfindung auch deren Umsetzungskompetenz zur Geltung kommen kann.

Weiterführende Literatur

European Committee of the Regions: Local and regional authorities engaged in the follow up of the Conference on the Future of Europe. Report, November 2022.

- 3 Andriy Sadovyi: Lviv joined the Pact of Free Cities..., Twitter, 5.6.2023, abrufbar unter <https://twitter.com/AndriySadovyi/status/1665770888308858881> (letzter Zugriff: 15.6.2023).
- 4 Deutscher Städtetag: Pressemeldung, Deutscher Städtetag unterstützt Erklärung „Städtische Diplomatie schafft Verständigung“, 31.1.2023, abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2023/global-declaration-of-mayors-for-democracy> (letzter Zugriff: 15.6.2023).
- 5 Rat der Gemeinden und Regionen Europas: CEMR's Declaration on the anniversary of the outbreak of war against Ukraine, 24.2.2023, abrufbar unter https://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/2023_02_Declaration_on_Ukraine_EN.pdf (letzter Zugriff: 15.6.2023).
- 6 Rat der Gemeinden und Regionen Europas: Bridges of Trust, abrufbar unter <https://www.ccre.org/activites/view/45> (letzter Zugriff: 15.6.2023).
- 7 Europäische Kommission: Wie europäische Städte die Energiekrise zu einer Chance machen, Europa in eine klimaneutrale und gerechte Zukunft zu treiben, 4.4.2023, abrufbar unter <https://eu-mayors.ec.europa.eu/de/node/652?trans=de> (letzter Zugriff: 11.7.2023).

Europäische Bürgerinitiative

Julian Plottka*

Schlüsselwörter: Partizipative Demokratie, Bürgerbeteiligung, Demokratiedefizit

Die Nutzung der EBI: Stabilisierung auf niedrigem Niveau?

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) bleibt in der Wissenschaft ein Nischenthema. Vier neue erfolgreiche Initiativen sowie der für 2024 anstehende erste Bericht über die Umsetzung der novellierten EBI-Verordnung haben die Debatte seit Sommer 2022 dominiert.

Bei den Ablehnungen von Registrierungsanträgen durch die Europäische Kommission zeigt sich ein klarer Trend: Nach anfänglich intensiver Nutzung der Option ist die Kommission durch die Rechtsprechung und die Novelle der EBI-Verordnung zurückhaltender geworden. Die Registrierung stellt keine Hürde für Initiator:innen einer EBI mehr dar. Bei der Nutzung zeigt sich dagegen kein klarer Trend. Abgesehen von zwei Ausreißern in den Jahren 2019 und 2020, könnten die Zahlen seit 2017 vorsichtig als Stabilisierung auf niedrigem Niveau gedeutet werden, mit jährlich gut 8,5 Registrierungen.

Seit Sommer 2022 waren vier weitere Initiativen erfolgreich. Damit liegt die Erfolgsquote bezogen auf 111 abgeschlossene Verfahren bei ca. 9 Prozent. Die neuen erfolgreichen Initiativen befassten sich alle mit Tierschutzthemen: Gefordert wurden eine bienenfreundliche Landwirtschaft, ein Verbot des Abtrennens und Handels von Haiflossen („finning“), ein Europa ohne Tierversuche und ein pelzfreies Europa. Damit sind sieben der zehn erfolgreichen Initiativen umweltpolitischen Themen gewidmet.

Die politische Debatte zur EBI

Aufgrund der gestiegenen Zahl erfolgreicher Initiativen haben sich auch das Europäische Parlament und die Kommission mehr mit der EBI befasst. Seit Juni 2022 fanden drei öffentliche Anhörungen statt: am 24. Januar 2023 zur EBI zum Bienenschutz, am 27. März 2023 zur EBI gegen „finning“ und am 25. Mai 2023 zur EBI gegen Tierversuche. Zu den Initiativen zum Bienenschutz (16. März 2023) und gegen „finning“ (11. Mai 2023) debattierten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments zudem im Plenum.

Neben der verpflichtenden Teilnahme der Kommission an den Anhörungen empfing sie seit Juni 2022 die Organisator:innen dieser drei Initiativen und beantwortete die Initiative zum Bienenschutz¹ und gegen finning². Beide Mitteilungen umfassen größtenteils die Darstellung bereits beschlossener Maßnahmen oder vorgeschlagener Rechtsakte. Wichtigste Aufgabe zur Erreichung der Ziele beider Initiativen sei die Annahme der Kommissions-

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, Universität Passau; Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Der Autor dankt Christina Engl für die Unterstützung bei den Recherchen zu diesem Beitrag.

1 Europäische Kommission: Mitteilung zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI) „Bienen und Bauern retten! Eine bienenfreundliche Landwirtschaft für eine gesunde Umwelt“, C(2023) 2320, 5.4.2023.

2 Europäische Kommission: Mitteilung über die Europäische Bürgerinitiative (EBI) „Stop Finning – Stop the Trade“, C(2023) 4489, 5.7.2023.

vorschläge und die konsequente Umsetzung geltenden Rechts. Am Tag der öffentlichen Anhörung zur Bienenschutz-EBI legte die Kommission zudem den „neue[n] Deal für Bestäuber“ vor, einen Aktionsrahmen zum Schutz von Bestäubern.³ Mit Blick auf die EBI gegen „finning“ verpflichtete sich die Kommission, eine Folgenabschätzung durchzuführen, mehr Informationen zum Haiprodukthandel zu sammeln, den Vollzug geltenden Rechts zu verbessern und sich international für ein Verbot einzusetzen.⁴ Die Kommission zeigt sich bemüht, darzulegen, dass sie auf die Forderungen erfolgreicher Initiativen eingeht.

Der Gerichtshof der EU wies im November 2022 die Nichtigkeitsklage der Organisator:innen der Initiative „Minority SafePack“ gegen die Mitteilung ab, in der die Kommission weitere Maßnahmen zur Erreichung der EBI-Ziele ablehnt. Insbesondere urteilte das Gericht, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht verlangt, dass die Kommission die Organisator:innen aller erfolgreichen Initiativen gleich häufig trifft.⁵

Das Europäische Parlament nahm eine Entschließung an,⁶ in der es u. a. fordert, die EBI besser zu bewerben, die Nutzung individueller Online-Systeme zur Sammlung von Unterschriften wieder zu erlauben, das Mindestalter in mehr Mitgliedstaaten auf 16 zu senken und weniger persönliche Daten für Unterstützungsbekundungen zu erheben. Zudem plant es, in seiner Geschäftsordnung eine Pflicht zum Beschluss einer parlamentarischen Entschließung zu jeder erfolgreichen EBI einzuführen.

Die wissenschaftliche Debatte zur EBI

Innerhalb der Nische, die die Forschung zur EBI bildet, lag das größte Augenmerk weiterhin auf deren Beitrag zur Behebung des Demokratiedefizits der EU,⁷ wobei sich zunehmend Bezüge zur Debatte über deliberative Demokratie finden. Die angewandte Forschung befasste sich weniger mit der Reform der EBI als mit Hilfestellungen für potenzielle Organisator:innen.⁸ Daneben erschienen Beiträge, die u. a. die Wirkung von Initiativen auf EU-Politik⁹ und das Mobilisierungspotenzial von Gewerkschaften¹⁰ untersuchen.

Weiterführende Literatur

Thomas Hieber: Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon: Rechtsdogmatische Analyse eines neuen politischen Rechts der Unionsbürger, Tübingen 2022.

Julian Plottka: Europäische Bürgerinitiative, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 197–200.

3 Europäische Kommission: Mitteilung, Überarbeitung der EU-Initiative für Bestäuber. Ein neuer Deal für Bestäuber, COM(2023)35, 24.1.2023.

4 Europäische Kommission: Fragen und Antworten zur Europäischen Bürgerinitiative „Stop Finning – Stop the Trade (Abtrennen von Flossen und Handel damit stoppen!)“, Europäische Bürgerinitiative, QANDA/23/3677, 5.7.2023.

5 Gerichtshof der EU: Urteil des Gerichts T-158/21, ECLI:EU:T:2022:696, 9.11.2022.

6 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zur Durchführung der Verordnungen über die Europäische Bürgerinitiative (2022/2206(INI)), 13.6.2023.

7 Thomas Hieber: Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon: Rechtsdogmatische Analyse eines neuen politischen Rechts der Unionsbürger, Tübingen 2022.

8 Yilly Vanessa Pacheco/Dulce Lopes (Hg.): European Citizens' Initiative: A Tool for Engagement and Active Citizenship, Göttingen 2023.

9 Jale Tosun/Daniel Béland/Yannis Papadopoulos: The impact of direct democracy on policy change: insights from European citizens' initiatives, in: Policy and Politics 50(3)/2022, S. 323–340.

10 Imre Szabó/Darragh Golden/Roland Erne: Why Do some Labour Alliances Succeed in Politicizing Europe across Borders? A Comparison of the Right2Water and Fair Transport European Citizens' Initiatives, in: Journal of Common Market Studies 60(3)/2022, S. 634–652.

Europa in den Medien

Hans-Jörg Trenz*

Schlüsselwörter: Europäische Öffentlichkeit, digitaler Wandel, EU-Informationspolitik

Europäische Öffentlichkeit im digitalen Wandel

Der Kenntnisstand der Bürger:innen Europas über die Institutionen der EU und die sie betreffenden europapolitischen Entscheidungsprozesse gilt nach wie vor als unzureichend. Trotz zahlreicher Bemühungen der EU-Institutionen das Online-Informationsangebot zu erweitern und nutzerfreundlicher zu gestalten, informiert sich die große Mehrheit der Bürger:innen weiterhin über die Massenmedien, die allerdings nur sehr selektiv europapolitische Themen aufgreifen. Zudem ist der Konsum traditioneller Nachrichtenmedien rückläufig, womit zu befürchten ist, dass sich die Informationslücke zur Europapolitik eher ausweiten wird und selbst langfristig nicht über die verbreiterte Nutzung von Online-Nachrichtendiensten aufgefüllt werden kann.¹ Die Frage nach den Möglichkeitsbedingungen einer europäischen Öffentlichkeit im digitalen Wandel stellt sich deshalb mit neuer Dringlichkeit für die Zukunft der Demokratie in Europa.

Die Defizite in der medialen Vermittlung europäischer Politik

Meinungsbildende Informationen zum europapolitischen Geschehen werden somit überwiegend massenmedial und nicht in der direkten Kommunikation zwischen europäischen Entscheidungsträger:innen und Bürger:innen vermittelt. Dabei können das Fernsehen, und hier insbesondere die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, gefolgt von ausgewählten Tageszeitungen ihre Quasi-Monopolstellung in der Gunst des Publikums behaupten. Das stellt den Journalismus vor eine besondere Herausforderung. Dem Leitbild von Medien in der Demokratie entsprechend, soll die EU-Nachrichtenberichterstattung eine differenzierte und plurale Meinungsbildung über Europapolitik und ihre Entscheidungsträger:innen ermöglichen und damit die Grundvoraussetzung für politische Teilhabe, beispielsweise bei den Wahlen des Europäischen Parlaments (EP)² schaffen.

Allerdings ist diese mediale Vermittlungs- und Kontrollfunktion im differenzierten Mehrebenensystem der EU ungleich schwerer zu erfüllen. Für die spezielle Aufgabe der europäischen Nachrichtenvermittlung steht das Korps der EU-Korrespondent:innen zur Verfügung, die von nationalen Nachrichtenagenturen beauftragt werden, das tagespolitische Geschehen in Brüssel zu verfolgen und für die nationale Leserschaft aufzuarbeiten. Wie die Forschung aufgezeigt hat, ist diese Übersetzungsleistung des Journalismus oft mit

* Professor für Kultur- und Kommunikationssoziologie, Scuola Normale Superiore, Pisa/Florenz.

1 Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 92, Herbst 2019, Bericht: Die Mediennutzung in der Europäischen Union.

2 Vergleiche hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

einem Perspektivenwechsel verbunden: Europäische Politikinhalte müssen sich an die unterschiedlichen Relevanzkriterien nationaler Öffentlichkeiten anpassen.³ Für die Medienakteure selbst besitzt die Europapolitik nur einen geringen Vermarktungswert und fällt zu meist durch das Selektionsraster der redaktionellen Nachrichtenauswahl.⁴ Das Verhältnis zwischen der EU und den Medien gilt deshalb als angespannt.⁵ EU-Entscheidungsakteure klagen über einseitige Negativschlagzeilen oder unvollständige und fehlerhafte Berichterstattung zum Brüsseler Politikgeschehen in den nationalen Medien.⁶ Journalist:innen hingegen beklagen sich über die Komplexität und Intransparenz europäischer Entscheidungsprozesse, die sich nur schwer in eine allgemeinverständliche Sprache übersetzen lassen. 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 Bürger:innen gegenüber der EU herangezogen.⁷ In jüngster Zeit können auch gezielte Angriffe auf den unabhängigen Journalismus beobachtet werden, so etwa im Streit um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor als Garant einer unabhängigen und qualitätssichernden Nachrichtenberichterstattung zu Europa gilt.⁸

Die europäischen Medien im digitalen Wandel

Die Aufgabe einer medialen Vermittlung Europas stellt sich mit dem digitalen Wandel einer Reihe von neuen Herausforderungen. Mit der Digitalisierung des Journalismus erweitert sich zwar das Informationsangebot, allerdings werden Nachrichten zunehmend selektiv und aus multimedialen Informationskanälen rezipiert.⁹ Noch selektiver ist die Gruppe der aktiven Nutzer:innen, die Nachrichten teilen oder sich an Online-Debatten zum politischen Geschehen beteiligen. Hierbei ist auf die Gefahr der Fragmentierung und Polarisierung von Online-Communities hingewiesen worden, die sich vorwiegend aus einer Gruppe männlicher Nutzer mit stark vorgefassten oder radikalisierten Meinungen rekrutieren und sich ihre eigene abgeschlossene Informationswelt schaffen.¹⁰ Der Nachrichtenkonsum verlagert sich deshalb nicht einfach von Offline- zu Online-Formaten, sondern verändert sich strukturell in Hinblick auf Nachrichtenselektion und Rezeption. Der Radikalisierung der Minderheit von aktiven Nutzer:innen steht das passive Konsumverhalten der Mehrheit der Internetbenutzer:innen gegenüber, die dem wachsenden Angebot von Online-Nachrichten nur wenig

- 3 Hans-Jörg Trenz: Europa in den Medien. Die Europäische Integration im Spiegel nationaler Öffentlichkeit, Frankfurt a. M. 2005.
- 4 Asimina Michailidou/Hans-Jörg Trenz: EU differentiation, dominance and the control function of journalism, EU3D Research Papers, 3/2020.
- 5 Klaus Eder/Kai-Uwe Hellmann/Hans-Jörg Trenz: Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa, in: Beate Kohler-Koch (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen, Wiesbaden 1998, S. 321–343.
- 6 Charlotte Galpin/Hans-Jörg Trenz: Die Euroskeptizismus Spirale: EU-Berichterstattung und Medien-Negativität, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 43(1)/2018, S. 147–172.
- 7 Catherine E. 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 (Hg): European Union Politics, Oxford 2022, S. 219–231.
- 8 Annika Sehl/Felix Simon/Ralph Schroeder: The populist campaigns against European public service media: Hot air or existential threat?, in: International Communication Gazette 84(1)/2022, S. 3–23.
- 9 Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 94, Die Mediennutzung in der Europäischen Union, 2832/FL011EP, April 2021.
- 10 Desiree Steppat/Laia Castro Herrero/Frank Esser: Selective exposure in different political information environments – How media fragmentation and polarization shape congruent news use, in: European Journal of Communication, 37(1)/2022, S. 82–102.

Aufmerksamkeit zuwenden. Die aktuellen Trends des Online-Nachrichtenkonsums weisen dabei auf ein Muster der selektiven Nachrichtenvermeidung.¹¹ Generell gilt: je intensiver die Nutzung von Online-Plattformen, desto geringer ist das Interesse an politischen Nachrichten. Nutzer:innen entwickeln nicht nur andere Präferenzen, sondern lernen auch gezielt, unerwünschte Nachrichten auszublenden.

Die Verbreitung von Nachrichten über digitale Plattformen und soziale Medien ist deshalb keine Garantie für eine inklusive Öffentlichkeit und wird auch das Informationsdefizit zu Europa kaum auszugleichen vermögen.¹² Der digitale Wandel fördert vielmehr die Zerstreuung der ohnehin begrenzten Inhalte zu Europa. Journalist:innen mit einer Kapazität, über Europa zu berichten, arbeiten meist nach wie vor im Auftrag traditioneller Medienorganisationen, wie beispielsweise die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die auch das Gros der in Brüssel angesiedelten EU-Korrespondent:innen stellen. Im Internet verbergen sich die EU-Nachrichten allerdings oftmals hinter der Paywall von Zeitungen, und gerade journalistisch aufbereitete Hintergrundinformationen zur EU-Politik sind nur schwer zugänglich. Neben der nationalen Qualitätspresse können tagespolitische Entscheidungen zum EU-Politikgeschehen, aber auch auf spezialisierten, transnationalen Online-Nachrichtenforen wie Euractiv, Politico oder EUobserver nachverfolgt werden.¹³ Letztere wenden sich aber nur an einen kleinen Kreis interessierter Leser:innen und können kaum dazu beitragen, den defizitären Wissensstand der breiten Bevölkerung zu Europa aufzubessern.

Europa im Dialog

Die Digitalisierung der europapolitischen Kommunikation und die vielfachen Möglichkeiten, mit den Bürger:innen in einen Dialog über die Ziele und Inhalte europäischer Politik zu treten, sind von den EU-Institutionen als Chance genutzt worden, um Europapolitik populärer zu machen und neue Zielgruppen anzusprechen. In der Presse- und Informationspolitik der EU hat sich dabei ein Trend herauskristallisiert, sich den wandelnden Publikumspräferenzen anzupassen und die Bürger:innen über multimediale Kanäle anzusprechen, statt sich auf die Vermittlungsleistungen des Journalismus zu verlassen. Das Internetportal der EU leistet dabei einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Transparenz des europäischen Regierens und bietet verschiedene Möglichkeiten einer direkten Beteiligung. Soziale Medien können ferner für den Aufbau von Online-Communities genutzt werden. So werden über die Facebookseiten des Europäischen Parlaments 2,6 Mio., und über die Seiten der Europäischen Kommission 1,4 Mio. Follower:innen täglich mit Nachrichten zum Brüsseler Geschehen erreicht. Viele EU-Spitzenpolitiker:innen nutzen darüber hinaus Twitter als direkten Kommunikationskanal, um mit politisch interessierten Bürger:innen in Austausch zu treten oder sie in politische Debatten einzubeziehen.¹⁴ Über interaktive, digitale Formate können aktuelle Informationen auch einem breiteren Kreis von Stakeholdern und Multiplikatoren zugänglich gemacht werden. Die während der Covid-19-Pandemie eingeübte neue Praxis von Online-Pressekonferenzen und digitalen Briefings ermöglicht es

11 Nic Newman et al.: Reuters Institute Digital News Report 2023, abrufbar unter https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/Digital_News_Report_2023.pdf (letzter Zugriff: 21.6.2023).

12 Jürgen Habermas: Ein neuer Strukturwandel von Öffentlichkeit und die deliberative Politik, Berlin 2022.

13 Jan Georg Plavec: Babylon oder Blase? Die Brüsseler EU-Kommunikationskultur: Einstellungen von Politikern und Journalisten im Vergleich, Baden-Baden 2020.

14 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 5(3)/2019.

beispielsweise der Kommission, jetzt auch interessierten Journalist:innen aus den Mitgliedsländern Zugang zu den privilegierten Informationskanälen der EU zu gewähren.¹⁵

Da sich die Kapazitäten der massenmedialen Vermittlung europapolitischer Inhalte als nicht weiter ausbaufähig erwiesen haben, setzt die Informationspolitik der EU zunehmend auf die Entwicklung ambitionierter Bürger:innendialoge. Dabei geht es weniger um die Vermittlung spezieller Politikinhalte, als um die Entwicklung von Visionen zur Zukunft Europas, die im Dialog mit der breiten Bevölkerung ausgehandelt werden sollen. Allerdings ist die Bereitschaft der europäischen Bürger:innen, sich in eine partizipative Online-Öffentlichkeit einzubringen, gering. In den sozialen Medien ist die Zahl der Nutzer:innen, die Nachrichten teilen oder kommentieren sogar gesunken.¹⁶ Um sich nicht der Gefahr polarisierender Aussagen oder gar Hasskommentare auszusetzen, überwiegt auch hier eine Vermeidungshaltung, weshalb die sozialen Medien in ihrer bestehenden Form nur begrenzt geeignet sind, einen Dialog mit den Bürger:innen Europas anzuleiten.

Die mit der Konferenz zur Zukunft Europas gesetzten Impulse für eine europäische Medien- und Öffentlichkeitspolitik bleiben deshalb in ihrer Reichweite begrenzt. Zwar sind von den Konferenzteilnehmer:innen wichtige medienpolitische Impulse, wie etwa der Vorschlag für eine Transparenzinitiative der EU gesetzt worden.¹⁷ Allerdings steht die Umsetzung diese Vorschläge durch die Kommission oder die Regierungen der Mitgliedstaaten bislang aus. Außerdem konnte die partizipative Dialog-Öffentlichkeit kaum Aufmerksamkeiten für ihre Anliegen bündeln und breitere Bevölkerungsgruppen mobilisieren oder die mediale Agenda für ihre Debatten zu setzen. Die Bürger:innendialoge zur Zukunft der EU begegnen damit dem gleichen strukturell angelegten Defizit an medialer Öffentlichkeit, das auch die Kommunikationsanstrengungen von EU-Akteuren und Institutionen seit Jahrzehnten blockiert und eine effiziente und inklusive Einbeziehung der Bürger:innen in die europäische Politik verhindert.¹⁸

Weiterführende Literatur

Ann Christine Knodel: Medien und Europa: Regelungspraxis, Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union im Bereich der Medien, Baden-Baden 2018.

Asimina Michailidou/Hans-Jörg Trenz/Pieter de Wilde: The Internet and European Integration. Pro- and Anti- EU Debates in Online News Media, Leverkusen 2021.

15 Erik Fanta: Brussels Journalists Should Not Resist Sharing Their Access, in: Nieman Reports, 8.12.2021.

16 Steppat/Herrero/Esser: Selective exposure in different political information environments, 2022.

17 Die Initiative sieht Maßnahmen zum Ausbau der Medienstrategie europäischer Institutionen vor und fordert eine verbesserte Zugänglichkeit des Internet-Portals der EU. Im Rahmen der Initiative „gesunde Digitalisierung“ haben die Bürger:innen ihre Sorgen über Datensicherheit und die Ausbreitung von Falschinformation zum Ausdruck gebracht und u. a. die Einrichtung einer europäischen Agentur zur Überwachung der Freiheit, Unabhängigkeit und Vielfalt der Medien in den Mitgliedstaaten eingefordert. Die Konferenz empfiehlt der EU auch medienregulierend einzugreifen und auf den bereits bestehenden Initiativen wie dem Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation und der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO) aufzubauen, um Soziale Medien Plattformen zur Offenlegung ihrer Algorithmen zu verpflichten und das Recht der Nutzer:innen auf Privatsphäre zu schützen. (sie hierzu: Konferenz zur Zukunft Europas: Activity Report, March – June 2021).

18 Asimina Michailidou/Hans-Jörg Trenz: The Future of Europe debate needs the intermediary power of journalism, EUI Transnational Democracy Blog, 7.3.2022, abrufbar unter <https://blogs.eui.eu/transnational-democracy/the-future-of-europe-debate-needs-the-intermediary-power-of-journalism/> (letzter Zugriff: 21.6.2023).

Interessenvertretung

Bernd Hüttemann*

Schlüsselwörter: Lobbyismus, Katargate, Korruptionsbekämpfung

Reinigendes Gewitter oder dauerhafte Beschädigung der Integrität der EU?

Es hätte ein Jahr der Konsolidierung für die Infrastruktur für Interessenvertretung in der Europäischen Union werden können. Seit zwei Jahren legen erstmals alle Gesetzgebungsorgane externe Einflussnahme offen. Mehr und mehr Mitgliedstaaten folgen dem europäischen Vorbild zur Registrierung und Einordnung von Lobbyinteressen.

Aber es wurde das Jahr umfassender Ermittlungen gegen Vorteilsnahme im Umfeld des Europäischen Parlamentes (EP), unter dem Schlagwort „Katargate“. Die Reaktion von Europäischem Parlament und Kommission wirkt ein Jahr vor der Europawahl bemüht wie hilflos. Immerhin wird die Rolle von Drittstaaten¹ auch über Russland und China hinaus intensiver beleuchtet, während die Covid-19-Pandemie der letzten Jahre und ihre Auswirkung auf Lobbyismus weit zurückzuliegen scheint.²

Katargate: Staatslobbyismus und Korruption

Im Dezember 2022 wurden Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden in Belgien und darüber hinaus gegen Akteur:innen aus dem Umfeld des Europäischen Parlaments bekannt. Der verkürzt „Katargate“ genannte Skandal umfasst eine mutmaßliche illegale Einflussnahme auf Abgeordnete und Parlamentsmitarbeiter:innen wie auch Angehörige. Neben der strafrechtlichen Dimension stellt die externe Einflussnahme auf EU-Politik und -Gesetzgebung die Integrität der EU grundsätzlich auf den Prüfstand. Eine besondere Dimension bekam der Skandal durch die Rolle von Drittstaaten unter Nutzung von nichtstaatlichen Organisationen.³ Denn auch das Tarngeflecht von Vereinen und Stiftungen wirft neue Fragen zur Einflussnahme vor. Die in der Kritik stehende nichtstaatliche Organisation „Fighting Impunity“ war in keinem Transparenzregister geführt. Kontakte zu EU-Kommissar:innen und Spenden an gewerkschaftliche Interessenvertretung warfen kritische Fragen auch über das parlamentarische Umfeld hinaus auf.

Katargate zeigt die Abhängigkeit der nichtstaatlichen Europäischen Union von nationalen Strafverfolgungsbehörden. Es ist vor allem belgisches Recht, das den Ausschlag für die Untersuchungen gab. Nicht in jedem Fall hätte der Anfangsverdacht in Belgien in anderen Mitgliedstaaten ausgereicht, tätig zu werden. Die EU hat auch keine eigenen schützenden

* Generalsekretär, Europäische Bewegung Deutschland e. V.; Lehrbeauftragter der Universität Passau und der Hochschule für Wirtschaft und Recht; Vorstandsmitglied, Transparency International Deutschland e. V.

1 Danica Fink-Hafner/Meta Novak: National interest groups in EU policymaking, in: Paolo Roberto Graziano/Jale Tuson (Hg.): Elgar Encyclopedia of European Union Public Policy, S. 158–166.

2 Wiebke Marie Junk et al.: Changes in interest group access in times of crisis: no pain, no (lobby) gain, in: Journal of European Public Policy 29(9)/2022, S. 1374–1394.

3 Emilia Korkea-aho: The End of an Era for Foreign Lobbying? The Emergence of Foreign Transparency Laws in Washington, Canberra and Brussels, in: Journal of Common Market Studies, 20.4.2023, S. 1–18.

Geheimdienststrukturen. Trotz oder gerade wegen dieser Schwächen, dürften die Antworten der EU-Organe auf strukturelle Defizite die Öffentlichkeit nur schwer befriedigen.⁴

Infrastruktur und Fortentwicklung

Die aktuellen Regeln für externe Einflussnahme gelten seit 2021.⁵ Die beschränkte Ausweitung erster Regeln auf den Rat wurde durch die tschechische und schwedische Ratspräsidentschaft nicht qualitativ verbessert.

Von 12.349 Registrierungen von Interessenvertretungen Mitte 2022 fielen die weiterhin nur freiwilligen Registrierungen 2023 auf 12.298.⁶ Weiter wird die mangelnde Qualität und Kontrolle der Einträge bemängelt,⁷ was die Europäische Bürgerbeauftragte dazu veranlasst hat, eine eigene beispielhafte Untersuchung einzuleiten.⁸

Auch bei den Lobbykontakten von Entscheidungsträger:innen gibt es weiterhin große Kritik. So hätten in der Vergangenheit nur etwas mehr als die Hälfte der Europaabgeordneten ihre Lobbytreffen im Veröffentlichungssystem des Parlaments offengelegt.⁹

Ohne Katargate wäre eine Fortentwicklung der Infrastruktur der Interessenvertretung und damit mittelbar Korruptionsbekämpfung kaum in breiter öffentlicher Diskussion. Immerhin hat das Parlament bereits mehr als ein Jahr vor dem Katargate eine entsprechende Resolution für ein unabhängiges Ethikgremium beschlossen, das bereits Ursula von der Leyen 2019 in ihrer Bewerbungsrede zur Kommissionspräsidentin versprach.¹⁰ Die zuständige EU-Kommissarin Věra Jourová zeigte seit ihrem „mission statement“ vor Katargate wenig Initiative. Der Rat wiederum blieb gänzlich untätig.

Der auf den ersten Blick sehr ambitionierte Punkteplan vom Februar 2023 der Parlamentspräsidentin Roberta Metsola, den die Vorsitzenden der Fraktionen im EP unterstützen,¹¹ ist angesichts komplexer Geschäftsordnung und grundsätzlichen Widerständen im heterogenen Parlament nur in vielen kleinen Schritten umsetzbar. So dürfen Interessenvertreter:innen seit Juni 2023 nur dann an Parlamentssitzungen teilnehmen, wenn sie sich zuvor in das Lobbyregister eingetragen haben. Eine breite Parlamentspositionierung war im Juni 2023 noch in Arbeit.¹² Für Gruppen, die Korruption bekämpfen, sind die Reformen daher zu halbherzig.¹³

4 Markus Becker: Bremsen, blockieren, behindern. Aufarbeitung von »Katargate« im EU-Parlament 2023, in: der Spiegel 25/2023, 16.6.2023.

5 Europäisches Parlament/Rat der EU/Europäische Kommission: Interinstitutionelle Vereinbarung (IIA) vom 20. Mai 2021 über ein verbindliches Transparenz-Register, in: Amtsblatt der EU L 207, 11.6.2021, S. 1.

6 Europäische Kommission/Secretariat-General: Transparency Register, abrufbar unter <https://data.europa.eu/data/datasets/transparency-register?locale=en> (letzter Zugriff: 7.7.2023).

7 Nikolaj Nielsen: EU lobby register still riddled with errors 2023, in: euobserver, 15.1.2023.

8 Europäische Ombudsstelle: How the secretariat of the EU Transparency Register assessed the information provided by two entities on the register concerning their links to the food industry, 532/2023/FA, 25.4.2023;

9 Lucinda Pearson: Transparency International EU finds patchy publication of lobby meetings among MEPs 2022, Transparency International EU, 15.6.2023, abrufbar unter <https://transparency.eu/mep-lobby-brief/> (letzter Zugriff: 3.7.2023).

10 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, Parliament calls for EU Independent Ethics Body, 20210910IPR11931, 16.9.2021.

11 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, Group leaders endorse first steps of parliamentary reform, 20230208IPR72802, 8.2.2023.

12 Europäisches Parlament: Recommendations for reform of European Parliament's rules on transparency, integrity, accountability and anti-corruption, 2023/2034(INI).

13 Pia Engelbrecht-Bogdanov: Qatargate six months on: lots of talk, little action, Transparency International EU, 6.6.2023, abrufbar unter <https://transparency.eu/qatargate-six-months-on-lots-of-talk-little-action/> (letzter

Ebenfalls vor Katargate hatte die Kommissionspräsidentin im September 2022 in ihrer Rede zur Lage der Union ein Paket zur Verteidigung der Demokratie für 2023 angekündigt, aber bis Mitte Juni nicht vorgestellt. Vorgezogen hat die Kommission im Mai 2023 Vorschläge für strengere Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung, mit einem Schwerpunkt auf die Einflussnahme durch Drittstaaten. Fragmentierte nationale und europäische Vorschriften im öffentlichen und privaten Sektor sollen durch eine Richtlinie harmonisiert werden.¹⁴ Im Juni legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für ein unabhängiges Ethikgremium vor, das von gleich neun EU-Institutionen besetzt werden soll, die im Sommer 2023 eine Diskussion über verstärkte gemeinsame Ethikregeln und -standards beginnen solle.¹⁵ Es ist bewusst keine Behörde vorgesehen, die Befugnisse und Mittel hat, direkt zu ermitteln, um gegen Verstöße im Integritätssystem vorzugehen. Eine grundlegende Stärkung oder Neuaufteilung zwischen dem Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), der noch jungen Europäischen Staatsanwaltschaft (EPPO), der Bürgerbeauftragten, dem Europäischen Rechnungshof oder dem Europäischen Gerichtshof ist hier nicht vorgesehen. Allerdings bieten die initiierte Antikorruptionsrichtlinie und das Ethikgremium Raum für verstärkten Diskurs.

Legale Einflussnahme

Den enormen globalen, geopolitischen und sicherheitspolitischen Herausforderungen will die EU nicht nur mit neuen Sicherheits- und Erweiterungsstrategien, sondern auch mit konkreten Gesetzgebungspaketen begegnen, die in nie gekannter Weise unterschiedliche sich widersprechende Interessen miteinander vereinbaren müssen, allen voran im energie- und klimapolitischen Gesetzgebungspaket Fit for 55. Aber auch der Digital Service Act, die Lieferkettenrichtlinie und vor allem eine neue Dynamik bei EU-Handelsabkommen bedingen und provozieren externe Einflussnahme aus unterschiedlichsten Richtungen mit zum Teil großer öffentlicher Wirkung. Der klimatische und sicherheitspolitische Zeitdruck trifft zudem auf das nahende Ende des EU-Gesetzgebungszyklus Anfang 2024.

Zudem finden in Parlament und Kommission schon ein knappes Jahr vor der Europawahl viele personelle Wechsel statt. Der Rat muss seinerseits stark wechselnde Regierungskonstellationen meistern. Insofern kommt zu den bekannten Klagen¹⁶ hinsichtlich von Reportingpflichten und Bürokratie nun auch eine Zeitenwende in der Unübersichtlichkeit: eine zunehmende Unsicherheit, wie Einfluss genommen werden kann. Gleichzeitig bleibt der informelle Trilog fest etabliert.¹⁷ Die eingeschränkten Zugänge ausgerechnet zum Parlament bleiben bestehen, da Berichterstatter:innen eine größere Türsteherfunktion erhalten

Zugriff: 15.6.2023); Das Parlament konterte der tabellarischen Aufstellung nur über Social Media; Jüri Laas: Stronger transparency & accountability..., twitter, 12.6.2023, abrufbar unter <https://twitter.com/jurilaas/status/1668342389453496320> (letzter Zugriff: 5.7.2023).

- 14 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Strengere Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung in der EU und weltweit, IP/23/2516, 3.5.2023.
- 15 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Ethikgremium der EU: Kommission schlägt Einführung gemeinsamer Ethikstandards für alle EU-Institutionen vor, IP/23/3106, 8.6.2023.
- 16 Eurochambres: Joint Press Release: Make Better Regulation work better for SMEs! A joint analysis of the SME Test - Eurochambres, 29.11.2023, abrufbar unter <https://www.eurochambres.eu/publication/joint-press-release-make-better-regulation-work-better-for-smes-a-joint-analysis-of-the-sme-test/> (letzter Zugriff: 25.6.2023).
- 17 Päivi Leino-Sandberg: Transparency and Trilogues: Real Legislative Work for Grown-Ups?, in: European Journal of Risk Regulation, 14(2)/2022, S. 271–291.

als im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Externe Zugänge zum Rat bleiben besonders intransparent, wiederholt kritisiert vom Gericht der EU.¹⁸

Der „Ausschuss für Regulierungskontrolle“ im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Europäischen Kommission (REFIT) bleibt in der Kritik. Es geht um eine behauptete einseitige Einbindung wirtschaftsnaher Lobbygruppen.¹⁹

Fazit und Ausblick

Katargate ist noch nicht beendet. Sogar Freisprüche sind möglich.²⁰ In den Augen der Öffentlichkeit könnte das Parlament im Europawahlkampf zum großen demokratischen Verlierer werden. Konkrete Maßnahmen zur Vereinheitlichung von effektiver Korruptionsbekämpfung haben Parlament und Kommission sehr spät und halbherzig getroffen. Illegale Einflussnahme dürfte so in naher Zukunft nicht entscheidend verhindert werden. Die Kommission unter von der Leyen wird auch mit dem auf Sommer 2023 verschobenen Paket zur Verteidigung der Demokratie die öffentliche Meinung nicht wirklich beruhigen können.

Transparenz in der Gesetzgebung ist keine ausschließliche Frage der Korruptionsbekämpfung oder der Fairness im Lobbying unterschiedlichster Gruppen gegenüber EU-Gesetzgeber:innen. Das gesamte Integritätssystem von Interessenvertretung und Gesetzgebungsorganen im Mehrebenensystem steht ein Jahr vor der Europawahl demokratierelevant auf dem Prüfstand. Die Einbindung des Rates in das System war ein erster nicht zu unterschätzender Schritt.²¹ Aber verstärkte transparente Rechenschaftspflichten der Mitgliedstaaten sind selbst in der belgischen EU-Ratspräsidentschaft 2024 nicht zu erwarten.

Es gibt nur zaghafte Ideen für einen allumfassenden „Lobbyact“, der alle Aspekte der für Demokratie notwendigen transparenten Interessenvertretung mit Korruptionsbekämpfung unter einheitlichen Ethikregeln europäisch wie national sinnvoll miteinander verbindet. Ein Mehrebenen-Lobbyregister ist trotz zunehmender Angleichung der Regeln in EU und Mitgliedstaaten Zukunftsmusik.

Derweil wird legitimer notwendiger Lobbyismus ab 2024 einen Gang zurückschalten, da der EU-Gesetzgebungsprozesses am Ende des Politikzyklus steht.

Weiterführende Literatur

Andreas Polk/Karsten Mause (Hg.): Handbuch Lobbyismus, Wiesbaden 2023.

Christian Lahusen: European Lobbying – An occupational Field between Professionalism and Activism, London 2023.

18 *Grazia Covotta: De Capitani v Council: General Court clarifies conditions of access to documents in the legislative process*, Luiss, 12.3.2023, abrufbar unter <https://croie.luiss.it/2023/03/12/de-capitani-v-council-general-court-clarifies-conditions-of-access-to-documents-in-the-legislative-process/> (letzter Zugriff: 15.6.2023).

19 Europäische Ombudsstelle: Zusammensetzung des Ausschusses für Regulierungskontrolle der Europäischen Kommission und seine Interaktion mit Interessenvertretern, 439/2023/KR, 3.3.2023.

20 Eddy Wax/Nektaria Stamouli/Pieter Haeck: Will she or won't she? Eva Kaili's return looms over EU Parliament, in: *Politico*, 14.6.2023.

21 Erik Schmidt-Meinecke: And yet, it moves: Lobbying Regulation in the Council of Minister of the European Union, in: *MaRBLLe Research Papers* 1/2022, S. 1–20.

Die öffentliche Meinung

Thomas Petersen*

Schlüsselwörter: Umfragen, Meinung über die Europäische Union, Einstellung gegenüber Russland, deutsch-französische Freundschaft

Wachsende Zustimmung zur europäischen Einigung – aber nicht von Herzen

In der aktuellen Krisensituation besinnen sich die Bürger in Europa auf ihre Bündnisse. Vor allem die NATO wird von vielen als Garant der Sicherheit des eigenen Landes angesehen, doch auch die Wertschätzung der Europäischen Union steigt. Allerdings scheint es nur – oder zumindest überwiegend – der äußere Druck zu sein, der die europäischen Völker zusammenrücken lässt. Eine vergleichende Umfrage in Deutschland und Frankreich zeigt, dass das Interesse an der Kultur und den Perspektiven des jeweiligen Nachbarlandes sinkt.

Zeitenwende

Der Angriff Russlands auf die Ukraine hat den Blick der Bürger auf die geopolitische Lage in Europa und damit auch auf die Europäische Union spürbar verändert. Unmittelbar nach Kriegsbeginn fiel in Deutschland der Optimismus der Bevölkerung auf einen historischen Tiefstand.¹ Bundeskanzler Olaf Scholz sprach nach Kriegsausbruch im Bundestag von einer „Zeitenwende“.² Zum Jahreswechsel 2022/23 war deutlich erkennbar, dass die Bevölkerung in Deutschland das Jahr 2022 tatsächlich als Einschnitt empfindet. Dies zeigen die Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach vom Dezember 2022. So antworteten auf die Frage, ob sie, wie der Bundeskanzler, auch sagen würden, „dass der Ukraine-Krieg in vielerlei Hinsicht eine Zeitenwende bedeutet“, 57 Prozent der Befragten, ihrer Ansicht nach bedeute der Krieg eine Zeitenwende. Nur 27 Prozent hielten die Bezeichnung für übertrieben.³ Zum Vergleich: Im Dezember 2001 hatten bei einer ähnlich formulierten Frage 41 Prozent die Anschläge vom 11. September des Jahres auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington als „Zeitenwende“ bezeichnet. Ebenso viele Befragte hatten ausdrücklich widersprochen.⁴

Auf die konkrete Nachfrage, ob es im Verhältnis zu Russland eine Zeitenwende gegeben habe, antworteten im Dezember 2022 sogar 68 Prozent der Befragten mit „Ja“. Dass es mit Blick auf die Energieversorgung eine Zeitenwende gibt, glaubten 66 Prozent. Bei der Frage, ob es auch in Bezug auf die Ausstattung der Bundeswehr eine Zeitenwende gibt, zeigten sich die Befragten dagegen unsicher. 35 Prozent glaubten eine Zeitenwende zu erkennen, praktisch gleich viele (36 Prozent) verneinten dies. Ein auffällig hoher Anteil von

* Projektleiter, Institut für Demoskopie Allensbach.

1 Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 179–186, hier S. 179.

2 Olaf Scholz: Wir erleben eine Zeitenwende, in: Deutscher Bundestag, 27.2.2022.

3 Institut für Demoskopie Allensbach: IfD-Umfrage Nr. 12065, in: Allensbacher Archiv.

4 Institut für Demoskopie Allensbach: IfD-Umfrage Nr. 7015, in: Allensbacher Archiv.

29 Prozent äußerte sich unentschieden.⁵ Wenn es um die allgemeine Einordnung der historischen Situation geht, fällt das Urteil der Bevölkerung also recht eindeutig aus. Bei der Frage, ob die Regierung auch die konkreten Konsequenzen daraus zieht, dagegen nicht.

Der Eindruck einer Zeitenwende wirkte sich auch auf das Europabild der Bürger aus: Bereits im vergangenen Jahr hatte sich gezeigt, dass zumindest in Deutschland die Zahl derjenigen deutlich zugenommen hatte, die die EU nicht mehr überwiegend als ökonomische, sondern auch als politische Gemeinschaft betrachteten.⁶ Seitdem häufen sich die Analysen und Artikel, in denen gefordert wird, dass Europa geopolitisch⁷ und auch militärisch⁸ mehr Verantwortung übernehmen müsse als in den vergangenen Jahrzehnten, doch es herrscht auch eine gewisse Ratlosigkeit, wie dies praktisch funktionieren soll.⁹ Man bekommt den Eindruck, dass in der aktuellen Krise die NATO letztlich die weitaus größere Bedeutung hat als die EU. Das zeigt sich auch in den Umfragen. Im Februar 2023 stellte das Institut für Demoskopie Allensbach die Frage, wie Deutschland am besten für seine Sicherheit sorgen könne. Dazu wurden zehn verschiedene Möglichkeiten zur Auswahl gestellt. Daraufhin wählten die Befragten mit Abstand am häufigsten den Punkt „Durch die Mitgliedschaft in der NATO“ aus. 74 Prozent glaubten, dass dies am ehesten für Deutschlands Sicherheit sorgen könne. An zweiter Stelle, genannt von immerhin noch 67 Prozent, folgte der Punkt „Durch eine stärkere gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU“.¹⁰

Zusammenrücken unter dem Eindruck der Bedrohung.

Es hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt gezeigt, dass das Ansehen der Europäischen Union und ihrer Institutionen in Krisenzeiten eher steigt als sinkt.¹¹ Der Krieg in der Ukraine bildet hier keine Ausnahme, wie die Ergebnisse des Global Attitudes Survey des Pew Research Centers zeigen. Seit dem Jahr 2004 ermittelt das Institut regelmäßig in verschiedenen Ländern, darunter auch zehn Mitgliedsländern der Europäischen Union, die Meinung der Bevölkerung über andere Länder und Staatenbündnisse. Aus immerhin vier europäischen Ländern liegt ein lückenloser Trend der Jahre von 2016 bis 2022 vor, nämlich aus Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Spanien. Er zeigt, dass zumindest in diesen Ländern der Anteil derjenigen, die sagten, sie hätten eine sehr gute oder eher gute Meinung über die EU, nahezu kontinuierlich und nahezu übereinstimmend gestiegen ist (Grafik 1).¹²

5 Institut für Demoskopie Allensbach: IfD-Umfrage Nr. 12065.

6 Petersen: Die öffentliche Meinung, 2022, S. 182.

7 Stefan Meister: Geopolitische Verschiebungen, in: Internationale Politik November / Dezember 2022, S. 74–78; Zaki Laidi: Was das geopolitische Europa bedeutet, in: Internationale Politik März / April 2023, S. 80–82; Daniela Schwarzer: Demaskiert in einer neuen Welt, in: Internationale Politik Juli / August 2022, S. 18–24.

8 Tobias Pietz: Europas neue Missionen, in: Internationale Politik September / Oktober 2022, S. 85–89.

9 Hardy Ostry/Lukas Wick/Adrien Ayrinjac: Mehr Autonomie, aber wie? Sicherheitspolitische Perspektiven für Deutschland, Frankreich und die Europäische Union, in: Die Politische Meinung 67(576)/2022, S. 103–108.

10 Institut für Demoskopie Allensbach: IfD-Umfrage Nr. 12067.

11 Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 197–206, hier S. 198–190; Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 187–194, hier S. 188–198.

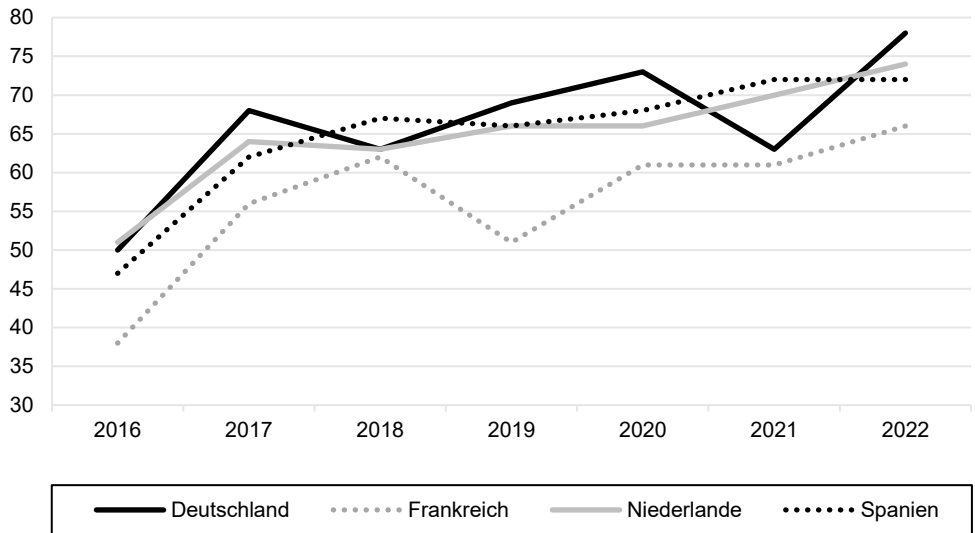
12 Moira Fagan/Sneha Gubbala: Positive views of European Union reach new highs in many countries, in: Pew Research Center, 13.10.2022; Pew Research Center: Topline Questionnaire. Spring 2022 Global Attitudes Survey, 13.10.2022, abrufbar unter <https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/2022/10/views-of-the-EU-topline.pdf> (letzter Zugriff: 24.7.2023).

Grafik 1

Meinung über die Europäische Union

Frage: „Haben Sie eine sehr gute, eher gute, eher schlechte oder sehr schlechte Meinung über die Europäische Union?“

Antwort: „Sehr gute Meinung“ / „Gute Meinung“



Quelle: Pew Research Center: Global Attitudes Survey

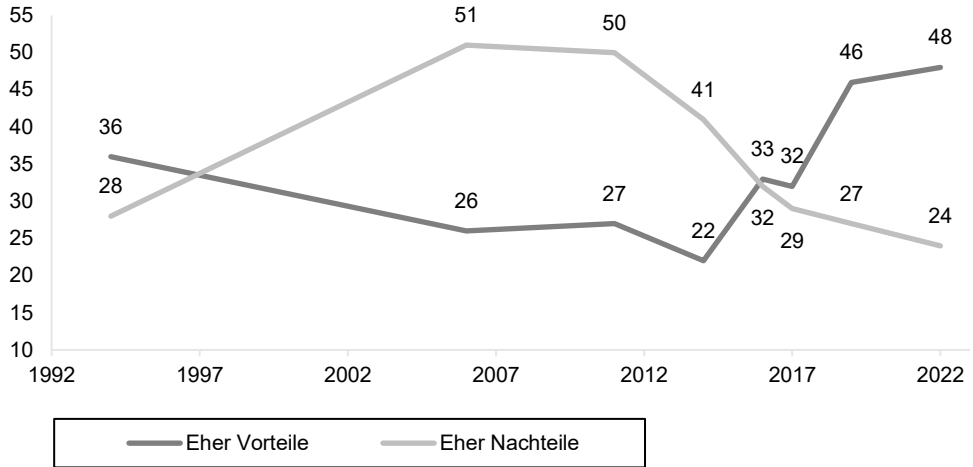
Der Überfall Russlands auf die Ukraine hat die Europäer in mancherlei Hinsicht zusammenrücken lassen. Auch in Ländern, in denen lange Zeit eine eher euroskeptische Haltung überwog, äußert sich heute die Mehrheit positiv über die Europäische Union. In Österreich hat das Institut IMAS International seit dem Jahr 1994 in seinen Bevölkerungsumfragen wiederholt die Frage gestellt: „Was meinen Sie: Hat der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union unserem Land eher Vorteile oder eher Nachteile gebracht?“ Lange Zeit, überwiegend deutlich der Anteil derjenigen, die antworteten, der Beitritt habe eher Nachteile mit sich gebracht. Doch irgendwann in der Zeit zwischen dem Januar 2014 und dem Juli 2016 kippte die Stimmung. Es lässt sich nicht rekonstruieren, welche konkreten Anlässe zu diesem Meinungsumschwung geführt haben, doch die Vermutung liegt nahe, dass die Besetzung der Krim im Frühjahr 2014 und das aggressive Vorgehen Russlands im Osten der Ukraine zu dieser Entwicklung zumindest beigetragen haben. Seitdem ist die Zahl der Österreicher, die im EU-Beitritt ihres Landes eher Vorteile sehen, massiv gestiegen und hat im Dezember 2022 mit 48 Prozent einen Höchststand erreicht. Nur noch 24 Prozent glaubten nun noch, dass die Nachteile überwiegen – weniger als halb so viele wie ein Jahrzehnt zuvor (Grafik 2).¹³

¹³ IMAS International: Trendumkehr geht weiter: Die Bedeutung der EU nimmt in den Augen der Österreicher noch weiter zu - Vorteile überwiegen den Nachteilen - aber Aufholbedarf in zentralen politischen Feldern, Report 4/2023, S. 4.

Grafik 2

Österreich: Bringt die EU-Mitgliedschaft Vorteile oder Nachteile?

Frage: „Was meinen Sie: Hat der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union unserem Land eher Vorteile oder eher Nachteile gebracht?“



Quelle: IMAS International, Archiv Nr. 022121 / IMAS International Report Nr. 04/2023

In Polen wird die Lage nach der russischen Aggression in der Ukraine als besonders bedrohlich empfunden. Eine relative Mehrheit empfindet die Reaktion der NATO-Staaten auf den Angriff als zu schwach und befürchtet einen Kriegsausgang, bei dem Russland zumindest Teile der Ukraine dauerhaft halten kann.¹⁴ Vor diesem Hintergrund zeigt die Bevölkerung in Polen eine besonders deutliche Solidarität mit den Menschen in der Ukraine. Der Anteil derjenigen, die in den Umfragen des Warschauer Umfrageinstituts CBOS auf die Frage „Sind Sie einverstanden, dass Polen Flüchtlinge aus den Konfliktgebieten in der Ukraine aufnimmt?“ antworteten, sie seien damit einverstanden, schnellte im März 2022, nach der Invasion, von Werten um 50 bis 60 Prozent in den Jahren davor auf 94 Prozent hoch. Seitdem ist die Zustimmung angesichts der sehr großen Zahl der Flüchtlinge und der ökonomischen und logistischen Probleme, die ihre Versorgung mit sich bringt, etwas gesunken, doch noch immer ist die Zustimmung bemerkenswert hoch. Im April 2023 sagten immer noch fast drei Viertel der Polen (74 Prozent) sie seien mit der Aufnahme ukrainischer Kriegsflüchtlinge einverstanden.¹⁵

Die Bevölkerung in Polen hat sich in den letzten Jahren in Umfragen stets besonders europafreundlich gezeigt. Der Anteil derer, die die Mitgliedschaft Polens in der Europäischen Union befürworten, war im Juni 2022 auf den Rekordwert von 92 Prozent gestiegen. Im April 2023 lag die Zahl mit 85 Prozent wieder etwas darunter, doch auch dies ist noch immer ein bemerkenswert hoher Wert.¹⁶ Doch auch in Polen wird erkennbar, wie sehr sich

14 Public Opinion Research Center (CBOS): War in Ukraine and the international Reaction, in: Polish Public Opinion 2/2023, S. 1–2, hier S. 1.

15 Public Opinion Research Center (CBOS): Attitude towards Ukrainian refugees, in: Polish Public Opinion 4/2023, S. 1–2, hier S. 1.

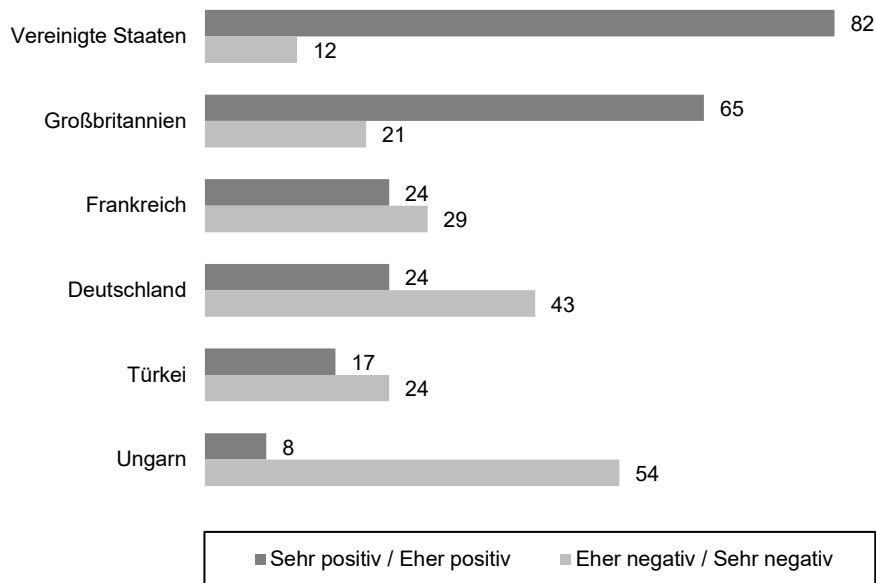
16 Public Opinion Research Center (CBOS): Opinions on Poland’s membership in the European Union, in: Polish Public Opinion 4/2023, S. 2–3, hier S. 3; Laura Clancy: Despite recent political clashes, most people in Poland and Hungary see the EU favorably, in: Pew Research Center, 18.10.2022.

unter dem Eindruck der Bedrohung aus Russland der Blick in erster Linie auf das transatlantische Bündnis richtet, und erst in zweiter Linie auf Europa. Aufschlussreich sind hier die Ergebnisse der von CBOS im Februar 2023 gestellten Frage, wie man die Einstellung verschiedener verbündeter Länder in Bezug auf den Krieg in der Ukraine beurteile. Wie Grafik 3 zeigt, beurteilten die Befragten in Polen die entschlossene Haltung der Vereinigten Staaten und Großbritanniens sehr positiv, während Deutschland, Frankreich und auch die Türkei, die eher zögernd auf den russischen Angriff auf die Ukraine reagierten, eher negativ beurteilt wurden. Sehr deutlich ist die Ablehnung der vergleichsweise russlandfreundlichen Haltung der ungarischen Regierung.¹⁷ Hier zeigt sich ein deutlicher Riss zwischen Ländern, deren Regierungen vor dem Krieg in der Ukraine – zumindest aus westeuropäischer Perspektive – in vielerlei Hinsicht noch nahe beieinandergelegen hatten.

Grafik 3

Polen: Urteil über die Reaktionen anderer Länder auf den Überfall Russlands auf die Ukraine

Frage: „Wie beurteilen Sie die Einstellung der folgenden Länder in Bezug auf den Krieg in der Ukraine im vergangenen Jahr?“



An 100 fehlende Prozent: Weder noch, weiß nicht.

Quelle: CBOS: Polish Public Opinion 2/2023, S. 2.

Wie sehr sich das Meinungsklima in Europa durch den russischen Angriff auf die Ukraine verändert hat, wird besonders deutlich in einer Analyse des Pew Research Centers vom September 2022, die in der Öffentlichkeit unbemerkt geblieben ist, obwohl sie einen Befund zeigt, der für die politische Landschaft in Europa von erheblicher Bedeutung sein kann: die entschiedene Abkehr der Anhänger rechtspopulistischer Parteien von Russland.

¹⁷ Public Opinion Research Center (CBOS): War in Ukraine and the international reaction, in: Polish Public Opinion 2/2023, S. 1–2, hier S. 2.

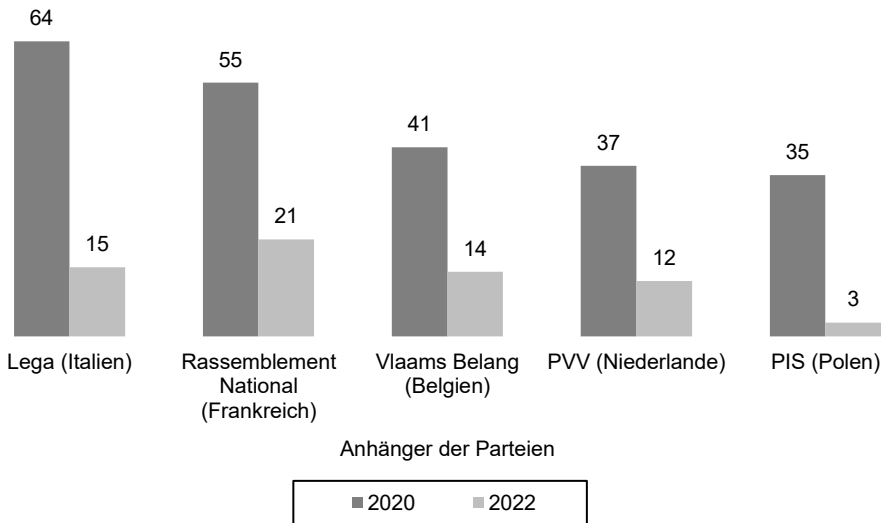
Die Pew-Analystikerinnen Moira Fagan und Laura Clancy haben verglichen, wie viele Befragte, die eine positive Meinung zu diesen Parteien haben, ebenfalls eine positive Einstellung gegenüber Russland in den Jahren 2020 und 2022 hatten. Sie untersuchten dabei die Anhänger von neun rechtspopulistischen Parteien in sieben Ländern. Bei allen zeigte sich ein massiver Rückgang: Hatten im Jahr 2020 in Italien die Anhänger der Lega noch zu 64 Prozent eine positive Einstellung gegenüber Russland, waren es zwei Jahre später nur noch 15 Prozent. Bei den Anhängern des Rassemblement National in Frankreich ist ein Rückgang von 55 auf 21 Prozent zu verzeichnen, bei denen des Vlaams Belang in Belgien eine Veränderung von 41 auf 14 Prozent (Grafik 4). Ähnlich stark waren die Veränderungen bei einer Frage zur Einstellung zum russischen Diktator Putin.¹⁸

Grafik 4

Einstellungen der Anhänger rechtspopulistischer Parteien zu Russland 2020 und 2022

Frage: „Haben Sie eine sehr gute, eher gute, eher schlechte oder sehr schlechte Meinung über Russland?“

Antwort: „Sehr gute Meinung“ / „Gute Meinung“



Quelle: Pew Research Center: Global Attitudes Survey

Zwar beurteilten die Anhänger der rechtspopulistischen Parteien Russland und Putin auch im Jahr 2022 noch positiver als andere Befragte, doch der Abstand hatte sich massiv verringert, und zumindest in Italien und Frankreich waren aus Mehrheiten unter den Anhängern der betreffenden Parteien kleine Minderheiten geworden. Die deutsche AfD spielt in dieser Hinsicht eine Sonderrolle: Ihre Anhänger sagten auch 2022 noch zu 43 Prozent, sie hätten eine gute Meinung über Russland.¹⁹ Die in früheren Jahren bei vielen rechtspopulistischen Parteien zu beobachtende Taktik, die Nähe zu Russland zu suchen, und dessen Herrschaftssystem als Gegenmodell zu den westlichen Demokratien zu propagieren, hat offenbar in maßgeblichen europäischen Ländern so sehr an Glaubwürdigkeit verloren, dass sie

¹⁸ Moira Fagan/Laura Clancy: Among European right-wing populists, favorable views of Russia and Putin are down sharply, Pew Research Center, 13.10.2022.

¹⁹ Fagan/Clancy: Among European right-wing populists, favorable views of Russia and Putin are down sharply, 2022.

selbst bei den Anhängern der betreffenden Parteien nicht mehr auf nennenswerte Resonanz stößt. Für die Gesellschaften bedeutet das zumindest potentiell eine Entlastung der innenpolitischen Situation, denn nachdem sich die Alternative gänzlich diskreditiert hat, finden sich anscheinend auch viele Bürger, die politisch am rechten Rand stehen, anders als noch vor kurzem auf der Seite der Verteidiger westlicher Demokratien wieder.

Schleichende Entfremdung

Dass die europäischen Völker der Europäischen Union angesichts der aktuellen Krisensituation eine größere Wertschätzung entgegenbringen als noch vor einigen Jahren, bedeutet allerdings nicht, dass das persönliche Gefühl der Nähe zu den europäischen Nachbarn zugenommen hat. In den deutsch-französischen Beziehungen zeigt sich sogar eine gegenläufige Tendenz. Eine Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach, die im Frühjahr 2023 anlässlich des 75. Bestehens des Deutsch-Französischen Instituts in Ludwigsburg durchgeführt wurde, zeigte, dass die deutsche und französische Bevölkerung zwar der Partnerschaft der beiden Länder grundsätzlich einen hohen Stellenwert einräumt, doch das Interesse an den Vorgängen im Nachbarland gering und in letzter Zeit gesunken ist. Eine Frage aus dieser Untersuchung lautete: „Man sagt ja von einem Menschen, dass er einem nahe- oder fernsteht. Das kann man auch auf Länder übertragen. Wenn Sie mir bitte sagen würden, wie nahe oder fern Ihnen Frankreich ganz allgemein steht.“ Zu dieser Frage überreichten die Interviewer ein Bildblatt, das eine Skala von eins bis sieben zeigte. Eins bedeutete, dass einem Frankreich sehr nahesteht, sieben, dass es einem sehr fernsteht.

Wie Grafik 5 zeigt, wählten im Jahr 2003 37 Prozent der Befragten in Deutschland die Skalenstufen eins oder zwei und gaben damit zu Protokoll, dass ihnen Frankreich nahestand. 2023 war ihr Anteil auf elf Prozent gesunken. Umgekehrt stieg in der gleichen Zeit die Zahl derjenigen, die die Stufen sechs oder sieben wählten, denen also Frankreich sehr fernstand, von 13 auf 27 Prozent. Auch andere Ergebnisse der Untersuchung deuten in die gleiche Richtung. Renate Köcher, die das Projekt leitete, fasste die Ergebnisse wie folgt zusammen:

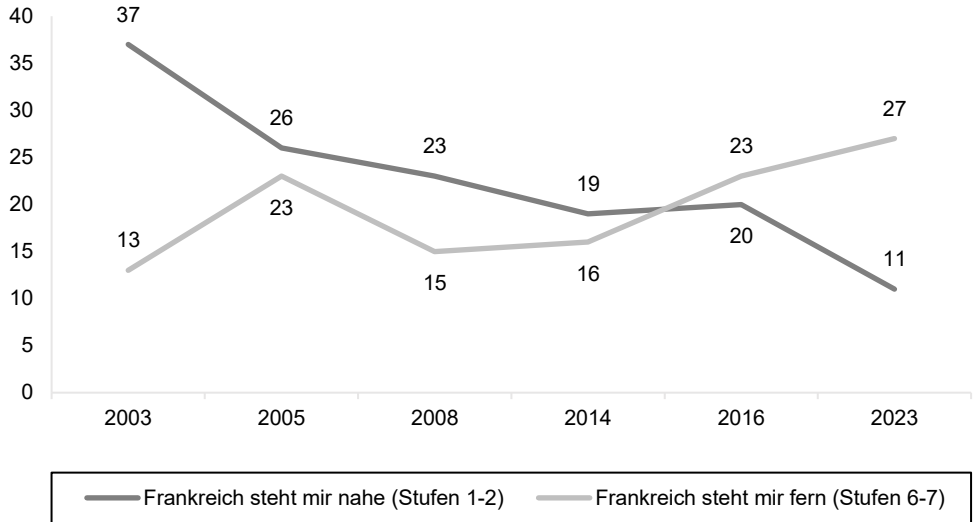
„In den letzten fünf Jahren hat sich der Anteil der Deutschen, die mit großer Anteilnahme die Entwicklungen in Frankreich verfolgen, von 16 auf neun Prozent verringert, in Frankreich der Kreis, der sich ausgeprägt für Deutschland interessiert, von zehn auf vier Prozent. Beide bekunden zwar, das Geschehen im Nachbarland würde sie ‚etwas‘ interessieren, dieser Kreis verfolgt Berichte über das Nachbarland jedoch in der Regel nur zufällig und am Rande. In Frankreich geben knapp zwei Drittel der Bevölkerung zu Protokoll, dass sie die Entwicklungen im Nachbarland überhaupt nicht interessieren, in Deutschland ist es knapp jeder Zweite. Dabei verfügen zumindest weite Teile der deutschen Bevölkerung über persönliche Erfahrungen und Kontakte mit Frankreich. Die Mehrheit hat Frankreich schon besucht, weitaus mehr, als umgekehrt Franzosen sich zum deutschen Nachbarn hingezogen fühlten. Aber es ist oft eine provinzielle Weltläufigkeit, ohne besonderes Interesse an der Kultur, den historischen Prägungen und anderen Sichtweisen. Es ist die Frage, ob eine stärkere europäische Integration überhaupt vorstellbar ist, wenn sich die Mitgliedsländer so wenig füreinander interessieren“.²⁰

20 Renate Köcher: Ferne Nachbarn. Den Deutschen geht ihre Zuversicht verloren, Frankreich zeigt sich stabil, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.7.2023, S. 8.

Grafik 5

Deutschland: Gefühlte Nähe zu Frankreich

Frage: „Man sagt ja von einem Menschen, dass er einem nahe- oder fernsteht. Das kann man auch auf Länder übertragen. Wenn Sie mir bitte sagen würden, wie nahe oder fern Ihnen Frankreich ganz allgemein steht.“ (Vorlage eines Bildblattes mit einer Skala von 1 [„sehr nahe“] bis 7 [„ganz fern“])



An 100 fehlende Prozent: Skalenstufen 5–7, kein Urteil.

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 7042, 7070, 10015, 11029, 11085, 12069.

Es kann gut sein, dass hier die größte Gefahr für die Zukunft der europäischen Einigung liegt, größer als die vieldiskutierten innereuropäischen Auseinandersetzungen um Wirtschaftsfragen, Kompetenzen der europäischen Institutionen oder die Einwanderungspolitik, und dennoch bisher weitgehend unbeachtet. Die finanziellen Zwänge der Krisen in den letzten Jahren und die geopolitische Lage haben die europäischen Völker zusammenrücken lassen. Doch das wird auf Dauer nicht ausreichen, um Europa zusammenzuhalten, wenn die europäischen Völker das Interesse an den Nachbarländern verlieren.

Weiterführende Literatur

Carmen Descamps: Europäische Öffentlichkeit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 227–230.

Kirchen und Religionsgemeinschaften

Mariano Barbato*

Schlüsselwörter: Benedikt XVI, Frans van Daele, Mariano Crociata, Joseph Weiler, Europäische Rabbinerkonferenz

„Habt keine Angst vor der Welt noch vor der Zukunft oder vor eurer Schwachheit“¹

Die Präsidentin des Europäischen Parlaments, Roberta Metsolda, wählte dieses Zitat Benedikts XVI. für ihren Tweet zu dessen Tod am 31.12.2022. Das Zitat könnte auch als Motto fungieren für die Anstrengungen innerhalb der Europäischen Union, durch ihre Institutionen, aber auch durch ihre Kirchen und Religionsgemeinschaften, angesichts des anhaltenden russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und damit gegen Frieden und Freiheit in Europa, den Zusammenhalt zu stärken und die Zukunft zu gestalten.

Friedensappelle und das Ringen um eine Friedensmission blieben dominante Themen. Das Jahr war aber auch geprägt von Übergängen und Neuanfängen. Erstmals kamen hochrangige und wissenschaftliche Vertreterinnen und Vertreter des europäischen Hinduismus und des Christentums zusammen. Die europäische Rabbinerkonferenz verlegte ihren Hauptsitz nach München. Frans van Daele wurde neuer EU-Beauftragter für Religionsfreiheit in der Welt und Mariano Crociata übernahm den Vorsitz der Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft (COMECE). Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen besuchte erstmalig das ökumenische Jungentreffen von Taizé, um für zukunftsweisende Agenden der Europäischen Kommission zu werben. Zum ersten Mal erhielt ein Jude, der Europawissenschaftler Joseph Weiler, den Ratzinger-Preis für Katholische Theologie.

Ukraine: Friedensappelle und Friedensmissionen

Der anhaltende Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine stand weiter im Mittelpunkt religionspolitischer Verlautbarungen und Treffen. Die Vertreterinnen und Vertreter der beteiligten Kirchen und Religionsgemeinschaften traten bei ihren Friedensappellen grosso modo für die weitere Unterstützung der Ukraine ein. So empfing der für den Dialog mit den Kirchen und Religionsgemeinschaften zuständige Vizepräsident der Kommission, Margaritis Schinas, im Rahmen des alljährlichen hochrangigen Treffens nach Art. 17 AEUV am 27. Januar 2023 acht Religionsführerinnen und -führern, zusammen mit dem erstem Vizepräsidenten des Europäischen Parlaments, Othmar Karas, und Frans van Daele, dem neuen Sonderbeauftragten für die Förderung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Das Treffen stand unter dem Titel „Die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die

* Außerplanmäßiger Professor für Politikwissenschaft, Universität Passau.

1 Roberta Metsola: „Be afraid neither of the world, nor of the future, nor of your weakness.“..., Twitter, 31.12.2022, abrufbar unter https://twitter.com/EP_President/status/1609133390216990720?lang=de (letzter Zugriff: 15.6.2023).

europäische Lebensweise“.² Zu Weihnachten und zu Pfingsten veröffentlichten die Konferenz Europäischer Kirchen (KEK) und COMECE zusammen Friedensappelle.³ Die Orthodoxe Kirche der Ukraine beantragte die Mitgliedschaft bei der Konferenz Europäischer Kirchen. KEK-Präsident Christian Krieger nahm den Antrag auf der elften Vollversammlung des Weltkirchenrats am 7. September 2022 in Karlsruhe entgegen.⁴

Papst Franziskus blieb entschlossen, sich als Vermittler und Friedensstifter einzusetzen. Zur angestrebten Reise nach Moskau kam es nicht. Eine Reise allein nach Kyjiw unterließ der Papst. Doch besuchte Franziskus wieder Ungarn und traf im Zuge dieser Pastoralreise auch den nach Budapest versetzten russisch-orthodoxen Erzbischof Hilarion.⁵ Auf dem Rückflug nach Rom sprach der Pontifex während der üblichen Pressekonferenz von einer Vermittlungstätigkeit zwischen der Ukraine und Russland. Die Ukraine grenzte sich von diesem Ansinnen deutlich ab. Die von der Werbung um Unterstützung für den Verteidigungskrieg motivierte Reisetätigkeit des ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj führte Mitte Mai 2023 auch in die italienische Hauptstadt. Selenskyj verband diesen Besuch in Rom mit einem Treffen mit dem Papst im Vatikan. Doch setzte er dabei im Sinne seines Werbens für einen Siegfrieden auf einen deutlichen Kontrast zum Vermittlungswunsch des Papstes. Im italienischen Fernsehen machte er deutlich, dass er von einer Vermittlungstätigkeit des Papstes nichts hält: „Bei allem Respekt für Seine Heiligkeit, wir brauchen keinen Vermittler. Wir brauchen einen gerechten Frieden.“⁶ Papst Franziskus reagierte mit der Ernennung von Kardinal Matteo Zuppi, Erzbischof von Bologna, der der für ihre diplomatische Arbeit bekannten geistlichen Gemeinschaft Sant'Egidio nahesteht und Vorsitzender der italienischen Bischofskonferenz ist, zum Sondergesandten des Heiligen Stuhls. Anfang Juni bereiste er zu einer Sondierungsmission die Ukraine.⁷

Interreligiöser Dialog zwischen Christen und Hindus in Europa gestartet

Auf Einladung des Dikasteriums für Interreligiösen Dialog und in Zusammenarbeit mit dem Hindu Forum of Europe, der italienischen Hindu-Union und dem Ökumenischen Rat der Kirchen kamen Anfang Mai 2023 im Vatikan erstmalig über fünfzig Vertreterinnen und Vertreter des Hinduismus und des Christentums in Europa zu einem strukturierten Dialog auf hochrangiger Ebene zusammen. Die Zielsetzung des Treffens bestand in einer langfristigen Vernetzung von Christentum und Hinduismus aus Praxis und Wissenschaft für religionspolitischen Anliegen in Europa. Als gemeinsame Grundlage der Zusammenarbeit in einem zunehmend interreligiösen und interkulturellen Europa galt laut des vom Dikasterium veröffentlichten Abschlusskommuniqués ein neuer Humanismus auf der Basis der von

2 Europäische Kommission: Dialogue with churches, religious associations or communities and philosophical and non-confessional organisations, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/50189/en> (letzter Zugriff: 15.6.2023).

3 Konferenz Europäischer Kirchen: Pressemitteilung, CEC-COMECE Christmas message for peace in Ukraine and beyond, 24/22, 16.12.2022; Konferenz Europäischer Kirchen: Pressemitteilung, CEC and COMECE presidents share a joint message for Pentecost, 09/23, 26.5.2023.

4 Konferenz Europäischer Kirchen: Orthodox Church of Ukraine applies for membership in CEC, 22.9.2022 abrufbar unter <https://ceceurope.org/orthodox-church-of-ukraine-applies-for-membership-in-cec> (letzter Zugriff: 18.6.2023).

5 Tagesspiegel: Treffen in „herzlichem Ton“: Papst trifft russisch-orthodoxen Erzbischof in Ungarn, 29.4.2023; Mariano Barbatto: Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, S. 187–190.

6 Ulrike Sauer: Papst Franziskus überreicht Selenski einen Olivenzweig – doch der ukrainische Präsident lehnt eine päpstliche Friedensvermittlung ab, in: Neue Zürcher Zeitung, 14.5.2023.

7 Vatican News: Was Kardinal Zuppi in der Ukraine macht, 6.6.2023.

Papst Franziskus betonten Geschwisterlichkeit und der hinduistischen Vorstellung der einen Menschheitsfamilie.⁸

Europäische Rabbinerkonferenz verlegte ihr Zentrum nach München

Die Europäischen Rabbinerkonferenz (CER) verlegte ihr Zentrum von London nach München. Die größte europaweite Vereinigung orthodoxer Rabbiner mit 700 Mitgliedern wurde 1957 in Großbritannien gegründet und versteht sich auch als religionspolitische Interessensvertretung des europäischen Judentums. Der neue Münchner Standort geht Hand in Hand mit dem Aufbau eines „Zentrums für jüdisches Leben“ in München, das von der bayerischen Staatsregierung gefördert wird. Die Verlegung des Hauptsitzes wurde zeitgleich mit der Verleihung des Lord-Jakobovits-Preises an den bayerischen Ministerpräsidenten Markus Söder am 9. Mai 2023 verkündet. Der Preis ehrt Persönlichkeiten, die sich gegen Antisemitismus und für die Förderung jüdischen Lebens in Europa einsetzen. München wird mit der Verlegung des Hauptsitzes und dem Ausbau seiner Aktivitäten zu einem religionspolitischen „Dreh- und Angelpunkt“ jüdischen Lebens in Europa.⁹

Neuer Beauftragter für Religionsfreiheit ernannt: Frans von Daele

Der ehemalige belgische Topdiplomate Frans van Daele wurde im Dezember 2022 zum Beauftragten für Religionsfreiheit ernannt. Der 75-jährige Van Daele folgte nach langer Vakanz auf den Zyprioten Christos Stylianides. Nicht zum Zug kam der italienische Christdemokrat Mario Mauro, über den zuvor spekuliert worden war und der eine ähnliche Funktion bei der OSZE innegehabt hatte.¹⁰

COMECE wählte neuen Vorsitzenden: Mariano Crociata

Die COMECE wählte auf ihrer Vollversammlung in Rom am 22. März 2023 Mariano Crociata, den Bischof der kleinen italienischen Diözese Latina-Terracina-Sezze-Priverno, zu ihrem neuen Vorsitzenden. Der bisherige Vorsitzende, der Jesuit Jean-Claude Kardinal Hollerich, Erzbischof von Luxemburg, stellte sich nach fünfjähriger Amtszeit nicht mehr zur Wahl. Im Januar hatte Hollerich bei einer Tagung der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen zum Thema „Wird die Kirche in Europa zukunftsfähig sein? Wie sind Reformen möglich?“ programmatisch das Ende eines christlichen Europas festgestellt und für eine lebendige, inklusive und reformorientierte Minderheitenkirche plädiert.¹¹ Die europäische Kontinentalversammlung zur katholischen Weltsynode vom 5. bis 9. Februar 2023 in Prag, war sich in dieser Ausrichtung alles andere als einig.¹² Anders als sein Nachfolger Crociata, den der Papst nach seiner Amtszeit als Generalsekretär der italienischen Bischofskonferenz in das wenig bedeutsame Bistum in der Nähe Roms sandte, steht Hollerich, der auch die Vorbereitung der Weltsynode leitet, für einen kirchenpolitisch

8 Dicastery for Interreligious Dialogue: Communiqué of the Dicastery for Interreligious Dialogue, Meeting of European Hindus and Christians, 3.5.2023, abrufbar unter <https://press.vatican.va/content/salastampa/en/bollettino/pubblico/2023/05/03/230503d.html> (letzter Zugriff: 15.6.2023).

9 Jüdische Allgemeine: „Bedeutendes jüdisches Zentrum“, 9.5.2023.

10 Domradio.de: Van Daele wird neuer EU-Beauftragter für Religionsfreiheit: „Klar definierter Auftrag“, 8.12.2023.

11 Katholisch.de: Kardinal Hollerich: Wir werden kein „christliches Europa“ mehr haben, 26.1.2023, abrufbar unter <https://www.katholisch.de/artikel/43283-kardinal-hollerich-wir-werden-kein-christliches-europa-mehr-haben> (letzter Zugriff: 15.6.2023).

12 Johanna Rahner: Europäische Kontinentalversammlung der Weltsynode – In der Schwebe, Herder Korrespondenz 3/2023, S. 23–25.

progressiven Kurs. Am 9. Juni 2023 ließ der frisch operierte Papst aus der Gemelli-Klinik heraus eine europapolitische Botschaft an die Fraktion der Europäischen Volksparteien veröffentlichen, die neben der Soziallehre und ihren Grundsteinen Solidarität und Subsidiarität vor allem auf die menschliche Brüderlichkeit in globaler Perspektive als Säulen Europas verwies. Historische Wurzeln Europas im Christentum oder die gegenwärtige religiöse Praxis in Europa spielten keine Rolle.¹³ Mit der Wahl Crociatas scheint sich die Katholische Kirche in Europa für eine andere europapolitische Orientierung zu rüsten.

Taizé: Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen besuchte Jugendtreffen

Ende August 2022 besuchte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen die Gemeinschaft von Taizé anlässlich des seit der Covid-19-Pandemie erstmalig wieder stattfindenden Jugendtreffens. In ihrem Vortrag betonte die evangelische Christin ihre familiäre Verbindung zu Taizé und sprach über die Notwendigkeit des Widerstands gegen den russischen Angriffskrieg, den European Green Deal als Programm des Umweltschutzes und NextGenerationEU als Einsatz für die europäische Jugend.¹⁴

Rom: New Yorker Jurist Joseph Weiler erhielt Ratzinger-Preis

Joseph Weiler, New York University, gehört seit seiner bahnbrechenden Argumentation zur Bedeutung des Europarechts als Motor des Integrationsprozesses zu den weltweit führenden Europawissenschaftlern.¹⁵ Sein religionspolitisches Engagement, sowohl als Publizist¹⁶ wie als Anwalt – er sicherte mit seinem Plädoyer im Fall Lautsi die rechtlichen Grundlagen für das öffentliche Anbringen von religiösen Symbolen, in diesem Fall des Kreuzes, in Europa¹⁷ – brachte ihm als ersten Juden den Preis der Ratzinger-Stiftung für Verdienste um die Katholische Theologie ein.

Joseph Weiler und Papst Benedikt XVI. die im persönlichen Austausch gestanden hatten, verband die gemeinsame Wertschätzung eines religionsfreundlichen säkularen Rechtsstaats und der christlichen Prägung Europas. Mit der Wahl des Papstnamens Benedikt, hatte sich Joseph Ratzinger auch in die Tradition Paul VI. und dessen Erklärung Benedikts von Nursia zum Patron Europas gestellt und ein europapolitisches Zeichen gesetzt. Weiler gehörte zu den letzten offiziellen Besuchern Benedikts XVI.¹⁸

Weiterführende Literatur

- Felicitas Heimann-Jelinek/Michaela Feurstein-Prasser/Hanno Loewy (Hg.): Die letzten Europäer: Jüdische Perspektiven auf die Krisen einer Idee, Hamburg 2022.
- Matthias Belafi: Kirche und Politik in der Europäischen Union, in: Ludger Kühnhardt (Hg.): Im Gespräch bleiben: Politische Wissenschaft und berufliche Praxis, Baden-Baden 2023.
- Frank Ronge: Die europäische Dimension im Arbeitsalltag bei der Deutschen Bischofskonferenz, in: Ludger Kühnhardt (Hg.): Im Gespräch bleiben: Politische Wissenschaft und berufliche Praxis, Baden-Baden 2023.

13 Papst Franziskus: Message of His Holiness Pope Francis to the Members of the Group of the European People's Party in the European Parliament, 9.6.2023.

14 Ursula von der Leyen: Rede, Address by President von der Leyen at the plenary session on European affairs in Taizé, SPEECH/22/5182, 27.8.2022.

15 Joseph Weiler: Community, Member States and the European Integration: Is the Law Relevant?, in: Journal of Common Market Studies 21/1982, S. 39–56; Joseph Weiler: A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors, in: Comparative Political Studies 4/1994, S. 510–534.

16 Joseph Weiler: Ein christliches Europa. Erkundungsgänge, Salzburg/München 2003.

17 EGMR: Urteil vom 18.11.2011, Nr. 30814/06, Lautsi/Italien.

18 Alexandra Kemmerer: Ratzinger-Preis: Benedikts Vermächtnis, in: FAZ.net, 6.1.2023.

4. Die Innenpolitik der Europäischen Union

Agrar- und Fischereipolitik

Christian Lippert*

Schlüsselwörter: Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), Verordnung zur nachhaltigen Nutzung von Pflanzenschutzmitteln (SUR), Naturwiederherstellungsgesetz (NRL), Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF)

Langfristiger Ressourcenschutz versus kurzfristige ökonomische Zwänge

Mehr denn je vollzieht sich die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) im Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, langfristig die gefährdeten natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren und dem Zwang, den hierfür erforderlichen Umbau des Agrarsektors so einzuleiten, dass kurzfristig drastische Minderungen von Produktionsmengen und landwirtschaftlichen Einkommen vermieden werden. Dieser grundlegende Konflikt zeigte sich sowohl bei der 2023 in Kraft getretenen GAP-Reform, bei der im Hinblick auf die globale Versorgungslage neue Anbauvorschriften zur Beförderung der Biodiversität vorübergehend ausgesetzt wurden als auch bei den kontrovers diskutierten „Naturschutzpaket“-Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission. Sowohl in der Agrarpolitik als auch in der Fischereipolitik gab es dabei Streit zur vorgeschlagenen Ausdehnung der Schutzgebiete und zu den dortigen Bewirtschaftungseinschränkungen.

Angesichts wieder sinkender Agrarpreise erließen einige osteuropäische EU-Mitgliedstaaten unrechtmäßige Verbote von Getreideimporten aus der Ukraine.

Agrarpolitik

Die Rubrik 3 „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ des EU-Haushaltsplans 2023, auf den sich Rat und Europäisches Parlament im November 2022 verständigt hatten, sieht in aktuellen Preisen Mittel für Verpflichtungen von 57,3 Mrd. Euro vor (plus 1,0 Prozent gegenüber dem Vorjahreshaushalt einschließlich der zwischenzeitlichen Berichtigungshaushaltspläne). Dies entspricht rund 31,2 Prozent des Gesamthaushalts, wobei für die erste Säule der GAP, die marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen, im Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) 40,7 Mrd. Euro und für die zweite Säule im Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes (ELER) 12,9 Mrd. Euro bereitgestellt wurden (plus 0,8 Prozent bzw. plus 1,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr). Der leichte Anstieg des GAP-Budgets kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der EU-Agrarsektor angesichts einer im September 2022 bei über zehn Prozent liegenden Inflationsrate real erhebliche Mittelkürzungen hinnehmen musste, da man bei der Erstellung des geltenden Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) lediglich von einer Inflationsrate von höchstens zwei Prozent ausgegangen war. Die gleichfalls in Rubrik 3 enthaltenen Mittel für Verpflichtungen der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) betragen 2023 rund 1,1 Mrd. Euro im Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF) sowie 162

* Fachgebietsleiter für Produktionstheorie und Ressourcenökonomik im Agrarbereich, Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre (410a), Universität Hohenheim.

Mio. Euro für die partnerschaftlichen Abkommen über nachhaltige Fischerei und regionale Fischereiorganisationen. Die Obergrenze des Mehrjährigen Finanzrahmens wird bei einem geringen Spielraum von 0,06 Prozent der Verpflichtungen unter Rubrik 3 eingehalten.¹

Die Preise für wichtige Agrarprodukte wie Getreide und Ölsaaten, die in der EU krisenbedingt im Frühjahr 2022 stark angestiegen waren (z. B. bei Gerste und Raps um 90 Prozent gegenüber dem Vorjahr), waren ein Jahr später wieder deutlich zurück gegangen (z. B. bei Gerste und Raps um 36 bzw. 55 Prozent). Angesichts der mit dem Überfall Russlands auf die Ukraine verbundenen Marktverwerfungen und der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Ukraine hat die EU Ende Mai 2023 sämtliche Zölle auf ukrainische Agrarprodukte für ein weiteres Jahr ausgesetzt. Für die Landwirt:innen insbesondere in den östlichen EU-Mitgliedstaaten hatten sich diese Handelserleichterungen zuletzt als problematisch erwiesen, da u. a. Getreide und Ölsaaten aus der Ukraine auf den dortigen Märkten einen Preisverfall bewirkten. Bulgarien, die Slowakei, Ungarn und Polen, nicht aber das gleichfalls betroffene Rumänien, hatten deshalb einseitig und entgegen dem geltenden EU-Recht Restriktionen gegen ukrainische Importe verfügt. Die ukrainische Regierung verwies in diesem Zusammenhang auf das Fehlen alternativer verlässlicher Exportwege aber auch auf die Rekordinnahmen, die Polen zuvor, im Jahr 2022, aufgrund der kriegsbedingt hohen Preise insbesondere bei Mais hatte erzielen können. Die Kommission hat den fünf Mitgliedstaaten schließlich insgesamt 100 Mio. Euro aus der GAP-Agrarreserve zugestanden, die sie zudem aus nationalen Budgets um 200 Prozent aufstocken können, um ihre heimischen Landwirt:innen zu kompensieren, wobei sie im Gegenzug ihre einseitigen Importverbote aufheben mussten. Außerdem sollen Ölsaaten, Weizen und Mais die fünf genannten Länder bis Mitte September 2023 nur noch im Transit passieren dürfen, worüber sich wiederum angrenzende Länder (u. a. auch Deutschland) besorgt gezeigt haben. In der Agrarreserve stehen jährlich mindestens 450 Mio. Euro für die kurzfristige Bewältigung von Marktkrisen zur Verfügung. Seit der letzten GAP-Reform müssen hierfür die Flächenprämien der Landwirt:innen nicht mehr entsprechend gekürzt werden.²

Nachdem die Kommission alle nationalen Strategiepläne geprüft und nach den eingeforderten Nachbesserungen³ durch die Mitgliedstaaten schließlich genehmigt hatte, konnte am 1. Januar 2023 die neue GAP in Kraft treten. In den Jahren 2023 bis 2027 steht für deren

1 Agra-Europe: EU-Nachrichten, 42/2022, S. 8; Agra-Europe: EU-Nachrichten, 47/2022, S. 3–4; Endgültiger Erlass 2023/278 des Haushalshaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2023, in: Amtsblatt der EU L 58, 23.2.2023, S. 15–32.

2 Europäische Kommission: Price Dashboard No 119 – April 2022 edition, 19.5.2022, abrufbar unter https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-07/commodity-price-dashboard_2022-05_en.pdf (letzter Zugriff: 2.6.2023); Europäische Kommission: Price Dashboard No 131 – April 2023 edition, 31.5.2023, abrufbar unter https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-05/commodity-price-dashboard_2023-05_en_0.pdf (letzter Zugriff: 2.6.2023); Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 13/2023, S. 11; Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 18/2023, S. 8–9; Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 19/2023, S. 5–6; Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 21/2023, S. 9; Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 22/2023, S. 2–3; Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 26/2023, S. 8.

3 So wurden in Reaktion auf die Kommissionskritik in Deutschland die Konkretisierungen einiger GLÖZ-Standards (s. u.) verschärft und die Prämie für die Öko-Regelung 2, mit der ein vielfältiger Ackerbau honoriert wird, von 30 auf 45 Euro je Hektar angehoben (Agra-Europe: Länderberichte, 43/2022, S. 8–9). In Frankreich, wo der ökologische Landbau künftig nicht wie in Deutschland über die zweite GAP-Säule, sondern über eine Öko-Regelung in der ersten Säule gefördert wird, musste nach der Stellungnahme der Kommission zum ursprünglichen französischen Strategieplan dessen Förderprämie um 30 Euro je Hektar angehoben werden, um den ökologischen Landbau gegenüber dem gleichfalls über eine Öko-Regelung geförderten, jedoch mit geringeren Bewirtschaftungsrestriktionen verbundenen neuen Umweltsiegel HVE („Haute valeur environnementale“) besser zu stellen (Agra-Europe: EU-Nachrichten, 29/2022, S. 4; Agra-Europe: Länderberichte, 48/2022, S. 9).

beide Säulen nun ein EU-Budget von 264 Mrd. Euro zur Verfügung, das durch die Kofinanzierung der Mitgliedstaaten in der zweiten Säule auf insgesamt 307 Mrd. Euro anwächst. Davon entfallen etwa 100 Mrd. Euro aus dem EGFL auf die „Einkommensgrundstützung“, wie die jährliche Basisprämie von in Deutschland etwas mehr als 150 Euro je Hektar (ohne Umverteilungszuschläge) nun heißt. Die gegenüber der letzten GAP-Periode erhöhten Umverteilungszuschläge für kleinere und mittlere landwirtschaftliche Betriebe in der EU machen dabei 10,6 Prozent der Direktzahlungen aus. 3 Prozent des EGFL-Direktzahlungsbudgets geben die Mitgliedstaaten für die Förderung des Generationswechsels in der Landwirtschaft aus. In Deutschland erhalten Junglandwirt:innen dabei für fünf Jahre eine zusätzliche Hektarprämie von rund 130 Euro für maximal 120 Hektar. Einige Zahlungen, wie z. B. eine Prämie je gehaltener Mutterkuh, werden auch in Deutschland wieder an die Produktion gekoppelt. Der Bezug der GAP-Subventionen ist entsprechend der sogenannten Konditionalität an die Beachtung der in der EU-Verordnung (EU) 2021/2115 vorgeschriebenen, national zu konkretisierenden Grundanforderungen der Betriebsführung (GAB) sowie an neun „Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ) der Agrarflächen geknüpft. Die gegenüber der bisherigen GAP-Basisprämie deutlich geringere Einkommensgrundstützung kann ergänzt werden, wenn auf einem landwirtschaftlichen Betrieb als Öko-Regelungen („Eco-Schemes“) bezeichnete einjährige Agrarumweltmaßnahmen umgesetzt werden. Hierfür sollten die Mitgliedstaaten etwa 25 Prozent des ihnen aus dem EGFL zustehenden Direktzahlungsbudgets aufwenden. Diese Maßnahmen müssen sich von den über die zweite GAP-Säule aus dem ELER-Fonds kofinanzierten fünfjährigen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen unterscheiden. Nach Angaben der Kommission geht aus den GAP-Strategieplänen hervor, dass im betrachteten Fünfjahreszeitraum 32 Prozent (also 98 Mrd. Euro) der gesamten GAP-Mittel (EGFL, ELER und nationale Kofinanzierung) für über die Konditionalität hinausgehende umweltverbessernde Maßnahmen des Agrarsektors verwendet werden sollen. In Deutschland wurden bis Juni 2023 jedoch nur rund 60 Prozent der für die Öko-Regelungen vorgesehenen Mittel in Anspruch genommen, was auf deren geringe finanzielle Attraktivität hindeutet. Während der derzeitigen, bis einschließlich 2027 laufenden Förderperiode ist es den Mitgliedstaaten möglich, ihre nationalen GAP-Strategiepläne mehrfach zu ändern. Hierfür dürfen sie bei der Kommission bis zu acht, jeweils ausführlich zu begründende, Änderungsanträge einreichen. Was die langfristige Perspektive anbelangt, hat sich Bundeslandwirtschaftsminister Cem Özdemir (Bündnis 90/Die Grünen) dafür ausgesprochen, die pauschale flächengebundene Grundstützung während der nächsten Förderperiode auslaufen zu lassen und stattdessen nur noch öffentliche Leistungen für Klima- und Umweltschutz sowie zur Verbesserung des Tierwohls zu honorieren.⁴

Nach der sehr kontrovers geführten Diskussion, inwieweit die Brachlegung von Ackerflächen als Voraussetzung für den GAP-Prämienbezug vor dem Hintergrund des Ukraine-Krieges und der damit einhergehenden Verschlechterung der Welternährungssituation gerechtfertigt erscheint, hatte es die Kommission den Mitgliedstaaten 2022 freigestellt, die landwirtschaftliche Nutzung eigentlich stillgelegter Ackerflächen zuzulassen.⁵ Aus

4 BWagrar: Die GLÖZ-Standards im Detail, 18/2022, S. 12–13; BWagrar: Direktzahlungen und Ökoregelungen, 20/2022, S. 14–15; Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 51/2022, S. 3–4; Agra-Europe: Sonderbeilage EU + Mitgliedstaaten, 51/2022, S. 1–2; Agra-Europe: Bund + Länder, 52/2022, S. 4–5; Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 4/2023, S. 9; Agra-Europe: Bund + Länder, 24/2023, S. 14–15.

5 Christian Lippert: Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden, 2022, S. 197–202, hier: S. 199–200.

demselben Grund und wegen der trockenheitsbedingt geringen EU-Weizenernte 2022 ist es den Mitgliedstaaten 2023, im ersten Jahr der GAP-Reform, einmalig erlaubt, den GLÖZ-Standard 8 (d. h. die verpflichtende Brache von vier Prozent der Ackerfläche, um GAP-Prämien beziehen zu dürfen) aufzuweichen. Auch der GLÖZ-Standard 7 – die Pflicht zum Fruchtwechsel, wonach z. B. auf derselben Fläche nicht Weizen unmittelbar nach Weizen angebaut werden darf – wurde für das Jahr 2023 ausgesetzt. Von beiden Möglichkeiten machte Deutschland Gebrauch, obwohl Bundesminister Özdemir einen Verzicht auf die GAP-Stilllegungsverpflichtung wegen der relativ geringen erwarteten Mengenwirkungen dieser Maßnahme und ihrer negativen Wirkung auf die Biodiversität zunächst abgelehnt und sich bei der Abstimmung über den entsprechenden Kommissionsvorschlag der Stimme enthalten hatte. Auf den GLÖZ-8-Flächen können 2023 somit EU-rechtskonform Sonnenblumen, Getreide und Leguminosen angebaut werden, nicht aber Mais und Soja, da diese Feldfrüchte hauptsächlich als Futtermittel Verwendung finden. In Deutschland dürfen jedoch als GLÖZ-8-Flächen deklarierte Dauerbrachen, auf denen grundsätzlich eine größere Artenvielfalt vermutet wird, nicht in Nutzung genommen werden.⁶

Um den grundlegenden Zielkonflikt zwischen langfristiger Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und kurzfristiger Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität ging es auch beim heftigen Streit um den europäischen Grünen Deal bzw. die „Farm-to-Fork-Strategie“. Die Kommission hatte ihre diesbezüglichen Vorstellungen im Juni 2022 konkretisiert, indem sie mit den Entwürfen für eine Verordnung zur nachhaltigen Nutzung von Pflanzenschutzmitteln (Sustainable Use Regulation, SUR) und für ein Naturwiederherstellungsgesetz (Nature Restoration Law, NRL) ein „Naturschutzpaket“ vorlegte, das von den Umweltverbänden begrüßt wurde, während es bei den Vertreter:innen des landwirtschaftlichen Berufsstandes auf breite, teils empörte Ablehnung stieß. Kerninhalt der SUR ist eine auf dem Verordnungsweg unmittelbar durchzusetzende EU-weite Verpflichtung, den Pflanzenschutzmitteleinsatz bis 2030 um 50 Prozent zu verringern, wobei diese Verpflichtung gesondert auch für die als gefährlicher eingestuften Mittel gelten würde. Der Einsatz von Pestiziden auf öffentlichen Grünflächen sowie in Natura 2000-Schutzgebieten soll generell verboten werden. Der NRL-Entwurf sieht u. a. bis 2030 einen Mindestanteil von 20 Prozent aller EU-Land- und Meeresgebiete für die Durchführung naturrestaurierender Maßnahmen vor. Außerdem sollen bis 2030 zehn Prozent der EU-Agrarflächen mit Landschaftselementen, die der Wiederherstellung der geschädigten Natur dienen, aufgewertet sowie 30 Prozent (bis 2050 70 Prozent) der landwirtschaftlich genutzten trockengelegten Torfgebiete renaturiert werden. Die Bindung von Kohlenstoff und – angesichts des schlechten Zustands der meisten Lebensräume – die Beförderung der Biodiversität sind wichtige Ziele des NRL. Beide Legislativvorschläge begründet die Kommission vor allem auch mit dem Schutz der für die Nahrungsmittelproduktion wichtigen bestäubenden Insekten, deren Vorkommen stark zurückgegangen seien, sodass bereits die Hälfte der Nutzflächen mit bestäubungsabhängigem Anbau ein Bestäubungsdefizit aufwiesen. Der Deutsche Bauernverband (DBV) lehnt die Kommissionspläne als unrealistisch ab und befürchtet stark sinkende Erträge sollte die SUR umgesetzt werden. Die Zielvorgaben in SUR und NRL stünden der Gewährleistung der (weltweiten) Ernährungssicherheit entgegen. In ähnlicher Weise äußerten sich zahlreiche andere deutsche und europäische Agrarverbände, wobei auch moniert wurde, dass die Kommission nicht erläutert habe, wie ihre Pestizidreduktionsziele konkret

6 Agra-Europe: Länderberichte, 22/2022, S. 14; Agra-Europe: EU-Nachrichten, 28/2022, S. 3; Agra-Europe: EU-Nachrichten, 30/2022, S. 7–9; Agra-Europe: EU-Nachrichten, 31/2022, S. 3–4; Agra-Europe: Sonderbeilage Länderberichte, 36/2022, S. 1.

erreicht werden können und welche Auswirkungen das auf die Agrarproduktion hätte. Auch werden künftige Agrarexporte aus Drittstaaten mit weniger strenger Umweltgesetzgebung befürchtet. Eine große Mehrheit der EU-Agrarminister:innen lehnte den SUR-Vorschlag ebenfalls ab. Die Bundesregierung signalisierte ihre grundsätzliche Unterstützung des weiteren Gesetzgebungsverfahrens, wobei Bundesminister Özdemir zwar die verbindlichen Reduktionsziele für Pestizide befürwortet, deren Verbot in „sensiblen Gebieten“ aber als zu weitreichend ablehnt. Auch verlangte er eine Konkretisierung der in Aussicht gestellten GAP-Unterstützung für von Produktionseinschränkungen betroffene Betriebe. Ende Mai 2023 haben sowohl der Landwirtschaftsausschuss als auch der Fischereiausschuss des Europäischen Parlaments das NRL mehrheitlich zurückgewiesen. Im federführenden Umweltausschuss kam es wenig später zu einem Patt, nachdem die Fraktion der christdemokratischen Europäischen Volkspartei (EVP), deren Vorsitzender Manfred Weber (Christlich-Soziale Union in Bayern, CSU), die EVP als „Bauernpartei“ sieht, geschlossen gegen den Vorschlag gestimmt hatte. Mitte des Jahres war es – bei noch ausstehendem Votum des Plenums – daher völlig offen, ob das Europäische Parlament auf der Basis des Kommissionsvorschlages Trilog-Verhandlungen aufnehmen würde, auch wenn der Rat der Umweltminister:innen hierfür gegen die Stimmen Schwedens, Finnlands, der Niederlande und Polens bereits seinen Verhandlungsstandpunkt festgelegt hat. Sowohl die deutsche Umweltministerin Steffi Lemke (Bündnis 90/Die Grünen) als auch 3.300 Wissenschaftler:innen aus 26 EU-Staaten betonten die Dringlichkeit eines europäischen „Naturschutzgesetzes“. Die Wissenschaftler:innen riefen dazu auf, angesichts des die Ernährungssicherheit gefährdenden Artenschwundes und des Klimawandels SUR und NRL nicht zu blockieren. Der für den Grünen Deal zuständige Vizepräsident der Kommission, Frans Timmermans, gab sich kompromissbereit, lehnte es jedoch ab, die Legislativvorschläge komplett zurückzuziehen.⁷

Ende Mai 2023 wurde der seit zehn Jahren schwelende Rechtsstreit zwischen der Kommission und der Bundesrepublik zur als ungenügend erachteten deutschen Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie aus dem Jahr 1991 beigelegt. Nachdem sie die Neuausweisung der „Roten Gebiete“ – in denen die Stickstoffdüngung im Betriebsdurchschnitt gemessen am errechneten Bedarf um 20 Prozent reduziert werden muss – akzeptiert hat und sie auch mit den übrigen Bewirtschaftungsbeschränkungen zur Verringerung der Grundwassernitratbelastung zufrieden war, stellte die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren ein. Der Bundesrepublik drohen nun keine Zwangsgelder von täglich rund einer Million Euro mehr.⁸

Fischereipolitik

Im Juli 2022 wurde nach einem entsprechenden Beschluss der Europäischen Kommission der Beihilferahmen für den Krisenmechanismus des EMFAF nochmals angehoben. In Deutschland können demnach befristet Kleinbeihilfen von 75.000 Euro statt zuvor 35.000 Euro je Fischereibetrieb gewährt werden, um die infolge des Ukraine-Krieges gestiegenen Betriebskosten zu bewältigen. Zwölf Mio. Euro erhalten deutsche Fischereibetriebe aus der „Brexite-Anpassungsreserve“, um Verluste durch den EU-Austritt des Vereinigten

7 Agra-Europe: EU-Nachrichten, 26/2022, S. 1–2 und S. 6–9; Agra-Europe: EU-Nachrichten, 38/2022, S. 12; Agra-Europe: EU-Nachrichten, 40/2022, S. 3–4; Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 22/2023, S. 6–8; Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 25/2023, S. 5; Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 26/2023, S. 7–8; Helga Schmidt: EVP-Ablehnung des Naturschutzgesetzes. Stimmenfang auf Kosten der Natur, in: Tagesschau, 27.6.2023.

8 Agra-Europe: Bund + Länder, 23/2023, S. 14–15.

Königreichs zu kompensieren. Schließlich hat die Kommission im November 2022 das deutsche EMFAF-Programm zur national kofinanzierten Förderung einer nachhaltigen Fischerei- und Aquakultur genehmigt. Der vor allem auch in der Ostsee unter Umweltstress stehende Fischereisektor soll in der bis 2027 laufenden Förderperiode mit EU-Mitteln von bis zu 212 Mio. Euro subventioniert werden, mit dem Ziel, die Fischerei resilienter zu machen und die Meeresumwelt sowie Fluss- und Teichlandschaften zu schützen.⁹

Nach wie vor sehen sich die Europäische Kommission und der Rat „Landwirtschaft und Fischerei“ aufgrund der umwelt- und klimawandelbedingt ungenügenden Regeneration der Bestände gezwungen, die Fangquoten in der Ostsee so stark zu beschränken, dass Dorsch-anlandungen praktisch nur noch als Beifang möglich sind. Wann und in welchem Umfang wieder mit gesunden Beständen zu rechnen ist, bleibt derzeit unklar. Auch die Heringsquote in der westlichen Ostsee verbleibt auf einem sehr niedrigen Niveau, während sie in der zentralen Ostsee um 32 Prozent angehoben wurde. In der Nordsee haben sich die Kabeljau-bestände etwas erholt, sodass dort im Vergleich zum Vorjahr 60 Prozent mehr gefangen werden darf. Gleiches gilt jedoch nicht für den Nordseehering, dessen Quote um neun Prozent gekürzt wurde. Anders als in der Ostsee erachtet die Kommission die bewirtschafteten Fischbestände im Nordostatlantik inzwischen als gesund und bezeichnete die Biskaya diesbezüglich sogar als erstes EU-Gebiet ohne Überfischung.¹⁰

In ihrem im Februar 2023 veröffentlichten Aktionsplan zum Schutz und zur Wiederherstellung von Meeresökosystemen hat die Kommission u. a. vorgeschlagen, die ökologisch schädliche mobile Grundfischerei (z. B. mit Schleppnetzen) in den künftig von derzeit zwölf auf dann 30 Prozent auszudehnenden Meeresschutzgebieten bis zum Jahr 2030 zu verbieten. Hiergegen gab es erheblichen Widerstand im Fischereirat. Der spanische Fischereiminister Luis Planas wies darauf hin, dass die EU bereits jetzt zwei Drittel ihres Fischbedarfs importiert und ihr schrumpfender Fischereisektor Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Ländern, wie Norwegen oder den USA, die die Schleppnetzfischerei weiter praktizieren, einbüßen würde. Die französische und die deutsche Regierung befürchteten erhebliche negative sozio-ökonomische Folgen. Für Bundesminister Özdemir würde der Kommissionsvorschlag bedeuten, dass ein großer Teil der deutschen Krabbenfischerei eingestellt werden müsste und die hiervon betroffene Küstenbevölkerung ihre Existenzgrundlage verlöre.¹¹

Wegen fehlender Kooperation und unzureichender Kontrolle seiner Fangflotte zur Vermeidung „illegaler, ungemeldeter und unregulierter (IUU) Fischerei“ hat die Kommission Kamerun untersagt, Fischereierzeugnisse in die EU einzuführen.¹²

Weiterführende Literatur

Stephan von Cramon-Taubadel: Russia's Invasion of Ukraine – Implications for Grain Markets and Food Security, in: German Journal of Agricultural Economics 71/2022, Supplement, S. 1–13.

Europäische Kommission: Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. EU-Aktionsplan: Schutz und Wiederherstellung von Meeresökosystemen für eine nachhaltige und widerstandsfähige Fischerei, COM(2023) 102, 21.2.2023.

9 Agra-Europe: Länderberichte, 34/2022, S. 9; Agra-Europe: EU-Nachrichten, 44/2022, S. 7; Agra-Europe: EU-Nachrichten, 48/2022, S. 2.

10 Agra-Europe: EU-Nachrichten, 35/2022, S. 9; Agra-Europe: EU-Nachrichten, 43/2022, S. 9–10; Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 51/2022, S. 7–8; Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 25/2023, S. 4.

11 Agri Mutuel: Des États de l'UE vent debout contre la restriction du chalutage de fond, 20.3.2023, abrufbar unter <https://www.agri-mutuel.com/politique-economie/des-etats-de-lue-vent-debout-contre-la-restriction-du-chalutage-de-fond> (letzter Zugriff: 10.7.2023).

12 Agra-Europe: EU + Mitgliedstaaten, 1/2/2023, S. 10.

Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Sophie Meiners und Svenja Niederfranke*

Schlüsselwörter: Ukraine, Gemeinsames Europäisches Asylsystem, Migrationspartnerschaften, Fachkräfte

Neue Höchstwerte, tödliche Außengrenzen und ungeahnte Kompromissbereitschaft

Die höchsten Asylantragszahlen seit 2016 forderten die europäische Asyl- und Migrationspolitik so stark wie lange nicht mehr. 2022 zählte die EU knapp eine Million Asylanträge. Eine deutliche Steigerung zu den Zahlen während der Pandemiejahre (2020: 430.000; 2021: 630.000).¹ Zusätzlich zu diesen Zahlen nahmen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union seit Beginn des russischen Angriffskriegs etwa vier Millionen Ukrainer:innen auf. Sie erhielten Schutz über die sogenannte Massenzustrom-Richtlinie und sind daher nicht in den Asylstatistiken aufgeführt.

Gleichzeitig war 2022 ein weiteres tödliches Jahr an den EU-Außengrenzen mit 2.406 verschwundenen Migrant:innen alleine im Mittelmeer; im ersten Halbjahr des Jahres 2023 waren es bereits 1.895.² Eines der verheerendsten Bootsunglücke in der Geschichte mit bis zu 600 Toten ereignete sich im Juni 2023 vor der griechischen Küste. Medienberichte gehen von einer Mitschuld der griechischen Küstenwache aus, was den neuen Exekutivdirektor der Grenzagentur Frontex, Hans Leijten, veranlasste, die Zusammenarbeit mit den griechischen Behörden in Frage zu stellen.³

Das Sterben im Mittelmeer zu beenden, war eines der erklärten Ziele des Ratsbeschlusses vom Juni 2023 zu der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), bei der es nach jahrelangem Ringen zu einer Einigung kam. Die Beschlüsse, die nun Gegenstand der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament sind, sehen aber lediglich vor, einen flexiblen, aber verpflichtenden Solidaritätsmechanismus sowie verpflichtende Verfahren an den Außengrenzen einzuführen. Da eine schnelle Rücksendung von Menschen ohne Schutzanspruch dabei notwendig ist, ist die Kooperation mit Herkunfts- und Transitländer durch Rückführungsabkommen und Migrationspartnerschaften eine Priorität für die EU und ihre Mitgliedstaaten.

Temporärer Schutz für Ukrainer:innen– der Sonderfall der EU-Asylpolitik

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine prägte maßgeblich das Migrationsgeschehen in der EU. Seit Beginn des Krieges im Februar 2022 verließen laut des UN-Flüchtlingshilfs-

* Sophie Meiners, Research Fellow, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP); Svenja Niederfranke, Project Officer, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

1 Eurostat: Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data, 2.6.2023, abrufbar unter <https://data.europa.eu/data/datasets/qxxvm2wbumpxz8gtwocuq?locale=en> (letzter Zugriff: 2.8.2023).

2 Missing Migrants Project: Migration within the Mediterranean, IOM, abrufbar unter <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (letzter Zugriff: 2.8.2023).

3 Gregorios Sorgi: EU border agency chief does not rule out suspending operations in Greece, in: Politico, 6.7.2023.

werks UNHCR 6,3 Mio. Ukrainer:innen das Land⁴, wobei etwa vier Millionen von ihnen in den Mitgliedstaaten der EU Schutz suchten⁵. Damit war die Zahl der ukrainischen Flüchtlinge in der Europäischen Union mehr als dreimal höher als die Asylantragszahlen aller anderen Staatsangehörigen im vergleichbaren Zeitraum (1,3 Millionen von Januar 2022 bis April 2023⁶).

Durch die Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie im März 2022 erhielten Menschen aus der Ukraine schnell und unbürokratisch Schutz ohne vorherige individuelle Prüfung eines Asylantrags. Dieses befristete Aufenthaltsrecht für Ukrainer:innen ermöglicht den sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt, sowie das Recht auf eine angemessene Unterkunft, medizinische Versorgung, Sozialleistungen und Bildungsangebote. Dies erleichterte nicht nur den Ukrainer:innen das Ankommen, sondern entlastete gleichzeitig die europäischen Aufnahmesysteme erheblich und beugte einer Überlastung der Asylbehörden vor.

Die visafreie Einreise in den Schengenraum, die für Ukrainer:innen seit 2017 gilt, erleichterte ihnen auch die Flucht in die EU. Sie konnten frei den EU-Mitgliedstaat auswählen, in dem sie vorübergehenden Schutz erhalten mochten. Außerdem ist eine Weiterwanderung für Ukrainer:innen möglich, denn für viele Beobachter:innen unerwartet entschieden sich die Mitgliedstaaten gegen die Anwendung des Artikel 11 der Richtlinie, die Sekundärmigration innerhalb der EU unterbindet.⁷ Diese de facto Freizügigkeit führte dazu, dass insbesondere in den ersten Kriegsmonaten ein Großteil der Ukrainer:innen in ihre Nachbarländer flohen, wofür neben der sprachlichen und kulturellen Nähe auch familiäre Verbindungen ursächlich waren. In den darauffolgenden Monaten wurden auch weitere EU-Mitgliedstaaten, an erster Stelle Deutschland, beliebte Zielstaaten. Derzeit bringen Deutschland und Polen etwa die Hälfte der ukrainischen Geflüchteten in der EU unter (1.076.680 bzw. 999.690)⁸.

Trotz der bemerkenswerten, einstimmigen Entscheidung aller EU-Mitgliedstaaten, Ukrainer:innen schnell und unbürokratisch aufzunehmen, kann nicht von einer „Blaupause für die EU-Asylpolitik“ gesprochen werden, wie sie von manchen herbeigesehnt wurde. Weder wurde die Richtlinie für weitere Gruppen Schutzbedürftiger aktiviert, wie es beispielsweise nach den Erdbeben in der Türkei und Syrien im Februar 2023 oder den Protesten im Iran seit September 2022 denkbar gewesen wäre, noch fanden die Vorteile der Richtlinie, wie eine schnellere Integration durch den Wegfall der Wohnsitzauflage, bei anderen Ankommen Anwendung. Damit bleibt die rasche und geschlossene Hilfe nach dem russischen Überfall auf die Ukraine ein Sonderfall der europäischen Asylpolitik. Mögliche Gründe für die bemerkenswerte Einigung sind praktischer und geopolitischer Natur. Zum einen machte die Visafreiheit der Ukrainer:innen eine aktive Grenzschließung für die Schutzsuchenden praktisch undenkbar. Zum anderen war die schnelle Aufnahme ein wichtiges Zeichen an den Kreml-Chef Wladimir Putin, dass eine Migrationsinstrumentalisierung, wie im Vorjahr an der polnisch-belarussischen Grenze, nicht als taktisches Mittel eingesetzt werden kann.

4 UNHCR: Ukraine Refugee Situation, 25.7.2023, abrufbar unter <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (letzter Zugriff: 31.7.2023).

5 Eurostat: Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex – monthly data, abrufbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYTPSM/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=06a49890-b8ad-45d3-94ef-52fa7197e3f8 (letzter Zugriff: 2.8.2023).

6 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen: Latest Asylum Trends, abrufbar unter <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum> (letzter Zugriff: 30.6.2023).

7 European Council on Refugees and Exiles: Movement to and from Ukraine under the Temporary Protection Directive, Policy Note 43/2023, hier S. 1.

8 UNHCR: Ukraine Refugee Situation, 2023.

Die Richtlinie bietet, wie es der englische Name „Temporary Protection Directive“ schon verrät, zudem nur einen zeitlich begrenzten Schutz, nämlich von ein bis drei Jahren. So galt der Schutz zunächst für ein Jahr und wurde bereits bis März 2024 verlängert, eine weitere Verlängerung bis März 2025 ist möglich und scheint auch politisch gewollt. Jedoch gibt es bisher noch keine offizielle Kommunikation dazu, welchen Status die Ukrainer:innen nach dem Auslaufen der Richtlinie haben werden. Die Vorschläge hierzu reichen derzeit von einem Übergang ins reguläre Asylsystem über „Wiederaufbau-Aufenthaltstitel“ zu einem speziellen humanitären Schutzstatus.⁹ Ob die Einigkeit der EU-Staaten über das Ende der Massenzustrom-Richtlinie hinaus besteht oder ob doch jedes Land eigene nationale Lösungen bevorzugen wird, wird sich voraussichtlich erst Anfang 2024 zeigen.

Durchbruch ohne Fortschritt: Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Dass das Europäische Asylsystem reformbedürftig und dysfunktional ist, ist seit Jahren unstrittig. Die Europäische Kommission unterbreitete den Mitgesetzgebern Parlament und Rat seit 2015 mehrere Reformvorschläge, zuletzt im September 2020 mit dem New Pact on Migration and Asylum, der in den vergangenen Jahren kontrovers diskutiert wurde. Im Frühling 2023 dieses Jahres kam es zu einer Einigung im Parlament sowie einige Wochen später, für viele überraschend, zwischen den Mitgliedstaaten im Rat.¹⁰ In den nun folgenden Trilog-Verfahren werden Vertreter:innen beider Organe versuchen, einen Kompromiss zwischen den Verhandlungspositionen zu erzielen. Die Zeit dafür ist knapp: Bis zur Europawahl 2024 soll es zu einer Gesamteinigung kommen. Die Reform versucht eine Vielzahl von Zielen zu vereinen, wofür eine Reihe von Gesetzestexten auf den Weg gebracht worden sind.

Einer der zentralen Punkte der Reform ist der Wunsch nach einer faireren Verteilung von Asylantragstellenden auf die Mitgliedstaaten. Ein Ziel, auf das insbesondere die Mittelmeeranrainerstaaten pochen. Die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (kurz RAMM) schlägt zur Erreichung dieses Ziels eine sogenannte verpflichtende, flexible Solidarität vor: „Solidarität“ dient dabei als Code-Wort für Verantwortungsteilung bei der Aufnahme von Asylantragsteller:innen; „flexibel“ da die Visegrád-Staaten gegen jeden Druck der Mittelmeeranrainer jegliche Art der verpflichtenden Umverteilung blockierten. Vielmehr sollen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, ihren Aufnahmeverpflichtungen über alternative Wege nachzukommen, etwa durch finanzielle oder materielle Beiträge. Damit behält diese Neuauflage der Dublin III-Verordnung das zentrale Problem des bisherigen Dublin-Systems bei: Das Ersteinreiseland soll weiterhin in den überwiegenden Fällen für die Asylverfahren zuständig bleiben, was lediglich in einigen Fällen wie zum Beispiel durch breitere Kriterien der Familienzusammenführung abgemildert werden soll.¹¹ Trotz dieser Schwächen folgte die Ratseinigung von Juni 2023 dieser Logik des Kommissionsvorschlags maßgeblich und verwässerte die

9 Martin Wagner/Justyna Segeš Frelak/Caitlin Katsiaficas: Responding to Displacement from Ukraine: Options to remain when EU temporary protection ends, ICMPD Discussion paper, Juli 2023.

10 Die Einigung zur Asylverfahrensverordnung (APR) und Asyl- und Migrationsmanagement Verordnung (RAMM/AMMR) gelang durch Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit während des Treffens der Innenminister:innen im Juni 2023 unter schwedischer Ratpräsidentschaft. Gegenstimmen kamen von Ungarn und Polen, Enthaltungen von Bulgarien, Malta, Litauen und der Slowakei.

11 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement, COM(2020) 610, 23.9.2020.

damit einhergehenden Verpflichtungen noch weiter.¹² Die Mitgliedstaaten sollen „volle Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Art der Solidarität, die sie leisten“ behalten, und niemals verpflichtet werden, Relocations durchzuführen.¹³ Das Parlament setzt hingegen einen größeren Fokus auf Verteilung und erweitert zusätzlich zum Kommissionsvorschlag die Bestimmungen zur Familienzusammenführung, reduziert den Kapazitätsaufbau als Solidaritätsoption und stärkt Relocations.¹⁴ Trotz dieser Nuancen bleibt auch der Entwurf des Europäischen Parlaments zur Reform des Solidaritätssystems für die Mitgliedstaaten sehr flexibel – weit entfernt von der umfassenden Überarbeitung des Dublin-Systems, die von der Kommission versprochen wurde.

Ein weiteres Ziel der Reform ist Sekundärmigration zu verhindern, was insbesondere für Mittel- und Nordeuropäischen Staaten ein großes Anliegen ist, sowie Menschen ohne Bleibeperspektive schneller auszuweisen. Hierfür schlug die Kommission verschiedene Kategorisierungsverfahren vor. Der Vorschlag zur Screening-Verordnung sieht eine Kategorisierung vor der formellen Einreise auf das Gebiet der EU vor, die sogenannte Fiktion des Nicht-Eintritts. Antragsteller:innen sollen hier vor Einreise identifiziert und nach den Merkmalen (1) Wahrscheinlichkeit, Asyl zu erhalten, (2) Verletzlichkeit, (3) Gesundheitszustand und (4) potenzielle Gefahr für die öffentliche Ordnung kategorisiert werden. Im Anschluss soll das anwendbare Verfahren bestimmt werden (normales Verfahren, beschleunigtes Verfahren oder Grenzverfahren).¹⁵ Der Rat folgte in seiner Einigung vom Juni 2023 dem Kommissionsvorschlag größtenteils.¹⁶ Die Änderungen in der im April 2023 beschlossenen Position des Europäischen Parlaments schlagen einen verbesserten Schutz der Menschenrechte durch einen verstärkten, unabhängigen Monitoring-Mechanismus vor.¹⁷

Wer genau in die Kategorie für ein Grenzverfahren fällt, legt die Kommission unter anderem in dem Vorschlag zur Asylverfahrensverordnung (APR) dar. Konkret sollen alle Antragsteller:innen ein verpflichtendes Verfahren an der Grenze durchlaufen, die im Zusammenhang mit einem irregulären Grenzübertritt aufgegriffen wurden oder nach einer Such- und Rettungsaktion ausgeschifft wurden und die entweder (1) eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellen, (2) die Behörden mit falschen Angaben oder durch Zurückhalten von Informationen getäuscht haben, oder (3) eine Staatsangehörigkeit innehaben, deren Anerkennungsquote unter 20 Prozent liegt.¹⁸ Der Rat geht noch einen Schritt weiter und erweitert zusätzlich zum Kommissionsvorschlag die Bestimmung, wann Grenzverfahren auch für Einreisende aus sogenannten sicheren Drittstaat

12 Rat der EU: Interinstitutionelles Dossier 2020/0279(COD), Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement, 10443/23, 13.6.2023.

13 Europäischer Rat: Pressemitteilung, Migrationspolitik: Rat erzielt Einigung über wichtige Asyl- und Migrationsgesetze, 423/23, 8.6.2023.

14 Europäisches Parlament: Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management, A9-0152/2023, 14.4.2023.

15 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, COM(2020) 612 final, 23.9.2020.

16 Rat der EU: Pressemitteilung: Asyl und Migration: Rat billigt Verhandlungsmandate für Eurodac-Verordnung und Screening-Verordnung und 21 Staaten nehmen Solidaritätserklärung an, 22.6.2023.

17 Europäisches Parlament: Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third-country nationals at the external, A9-0149/2023, 14.4.2023.

18 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2020) 611 final, 23.9.2020.

angewendet werden können.¹⁹ Das Europäische Parlament hingegen verringert in seiner Position die Gründe, wann das Grenzverfahren verpflichtend eingesetzt werden muss, und will einen Monitoring-Mechanismus zur Einhaltung der Grundrechte einführen.²⁰ Die Ausweitung von Grenzverfahren wäre eine schlechte Nachricht für viele Asylsuchende. Während dieser Verfahren wird Drittstaatsangehörigen die Einreise in das Hoheitsgebiet verweigert. Dies geschieht oft durch Unterbringung in haftähnlichen Lagern. Darüber hinaus sind die mit dem Asylrecht verbundenen Verfahrensgarantien in den verkürzten Grenzverfahren eingeschränkt.

Trotz des Durchbruchs durch Einigungen in Rat und Parlament zu den Gesetzespaketen bleibt es noch ein langer Weg bis zum Abschluss der Trilog-Verhandlungen und einer Gesamteinigung. Selbst wenn diese tatsächlich noch vor Ende der Legislaturperiode zustande kommt, wäre dies kein signifikanter Fortschritt in der Asylpolitik. Die Positionen von Rat und Parlament sind nicht geeignet, um eine faire Umverteilung und somit eine bedeutsame Entlastung der Ersteinreisestaaten in den Trilogverhandlungen zu erzielen. Außerdem würden die massive Ausweitung der Grenzverfahren den Zugang zu fairen Asylverfahren für viele beschränken. Zuletzt bleibt fraglich, inwiefern neue Regelungen tatsächlich umgesetzt werden würden und ob die Kommission in diesen Fällen Vertragsverletzungsverfahren gegen diese Mitgliedstaaten einleiten würde – ein Schritt, von dem sie in der Vergangenheit noch zurückgeschreckt ist.

Migrationsabkommen– Mehr Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten

Eine zentrale Voraussetzung für die Umsetzung eines reformierten europäischen Asylsystems ist, dass Menschen, die keinen Schutzstatus in der EU bekommen, in ihre Herkunftsländer oder sogenannte sichere Transitländer zurücküberstellt werden können. Um dies zu ermöglichen, will die EU vermehrt auf Hebel und Anreize in den Verhandlungen mit Drittstaaten setzen.²¹ Dies ist nicht neu, allerdings verwies der Rat im Februar 2023 zum ersten Mal auch auf legale Migration als ein möglicher Hebel oder Anreiz.

Um die Zusammenarbeit in diesen Bereichen zu intensivieren, rückten auch Migrationsabkommen mehr in den Fokus. Im Juni 2023 reisten Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, der niederländische Premierminister Mark Rutte und seine italienische Amtskollegin Giorgia Meloni nach Tunesien, um mit dem in Menschenrechtskreisen äußerst umstrittenen Präsidenten Kais Saied ein umfassendes Abkommen zu beschließen. Um irreguläre Ausreisen aus dem nordafrikanischen Land zu verhindern, wird Tunesien zukünftig unter anderem makrofinanzielle und Budgethilfe sowie eine engere Zusammenarbeit im Bereich Bildung und erneuerbarer Energien in Aussicht gestellt.²² Dieses Abkommen soll laut von der Leyen als Blaupause für zukünftige Zusammenarbeit mit weiteren Drittstaaten dienen.²³ Inwieweit ein solches Abkommen signifikant zu mehr Rückführungen führt, bleibt abzusehen, insbesondere da vorherige Abkommen wie mit der Türkei

19 Rat der EU: Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, Interinstitutional File: 2016/0224(COD), 10083/23, 6.6.2023.

20 Europäisches Parlament: Compromise Amendments on the amended proposal for a regulation establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, COM(2020)611-2016/0224(COD), 27.3.2023.

21 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/23, 9.2.2023.

22 Europäische Kommission: Presseartikel, The European Union and Tunisia agreed to work together on a comprehensive partnership package, 11.6.2023.

23 Ursula von der Leyen: Rede auf der Internationalen Konferenz über Entwicklung und Migration, 23.7.2023.

gezeigt haben, dass sie nicht das Allheilmittel sind, und, sofern sie überhaupt umgesetzt werden, nur kurzlebig Änderungen bringen.

Ausblick: Der Fachkräftemangel als parallele Migrationskrise der EU

Mitgliedstaaten, Europäisches Parlament und Kommission haben 2022 und 2023 signifikante Entwicklungen im Bereich Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik angestoßen. Es bleibt abzuwarten, wie sich die praktische Umsetzung gestalten wird und wie nachhaltig die Entscheidungen der letzten Monate sein werden – insbesondere angesichts der Europawahlen 2024 und nationaler Wahlen in sieben Mitgliedstaaten.²⁴

Bei all den Kompromissen im Bereich der Zuwanderungssteuerung oder sogar -reduktion, wird verkannt, dass diese parallele Migrationskrise anders gelagert sein könnte. Denn das Problem des Fachkräftemangel wird in den meisten Mitgliedstaaten immer augenscheinlicher. Im letzten Jahrzehnt verdoppelte sich die durchschnittliche EU-Job-Vakanzrate von 1,4 Prozent im Jahr 2012 auf 2,8 Prozent im Jahr 2022.²⁵ Besonders stark ist der Anstieg in Österreich und Portugal. Blickt man zusätzlich auf die Liste der besonders stark betroffenen Mangelberufe, finden sich Lücken vor allem im IT und MINT-Bereich – Branchen, die für die Umsetzung des von der EU geplanten grünen und digitalen Wandel ihrer Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sind.²⁶

Die Kommission brachte im vergangenen Jahr mehrere Initiativen auf den Weg, die Fachkräfte auf die europäischen Arbeitsmärkte locken sollen. So bahnte sie etwa Gespräche mit Marokko, Tunesien, Ägypten, Bangladesch und Pakistan über die Etablierung sogenannter „Talent Partnerships“ an²⁷ oder trieb die Einigungen bezüglich der Aktualisierung der Single Permit Directive im Frühjahr 2023 voran, deren endgültiger Text nun im Trilog verhandelt wird.²⁸ Entscheidend werden allerdings andere Stellschrauben sein: Es braucht eine Harmonisierung dieser Bedarfe mit anderen migrationspolitischen Zielen sowie eine Vereinfachung des viel zu undurchsichtigen Systems und einen Abbau der bürokratischen Hürden. Vieles wird davon abhängen, wie viele Menschen tatsächlich aufgrund dieser Reformen und durch Abkommen zu legaler Migration ihr Land verlassen werden – in der Vergangenheit waren es nämlich zumeist nur bis zu ein paar hundert Personen.

Da EU-Staaten allerdings mittlerweile selbst untereinander im Wettkampf um die besten Talente sind, werden die Regierungen bereits auf nationaler Ebene tätig. So verabschiedete Deutschland im Juni 2023 ein neues Fachkräfteeinwanderungsgesetz und Finnland schreitet weiter mit der Implementierung seines „Talent Boost Programms“ voran. Ein gemeinsamer europäischer Ansatz bei dieser Migrationskrise scheint also für viele Mitgliedstaaten nicht der Weg der Wahl zu sein.

Weiterführende Literatur

European Migration Network: Annual Report on Migration and Asylum 2022, Juli 2023

Victoria Rietig/Marie Walter-Franke: Conditionality in Migration Cooperation. Five Ideas for Future Use Beyond Carrots, Sticks, and Delusions, DGAP Report 7/2023.

Dietrich Thränhardt: Mit offenen Armen – die kooperative Aufnahme von Kriegsflüchtlings aus der Ukraine in Europa. Eine Alternative zum Asylregime?, FES diskurs, Februar 2023.

24 Spanien, Luxemburg, Polen, Slowakei, Kroatien, Belgien und die Niederlande.

25 Lucas Rasche: Why the EU needs a re-think on labour migration, Policy Position, 1.6.2023, hier S. 1.

26 Rasche: Why the EU needs a re-think on labour migration, hier S. 1 f.

27 European Migration Network: Annual Report on Migration and Asylum 2022, Juli 2023, hier S. 12.

28 Rat der EU: Pressemitteilung, Legale Migration – Rat legt Verhandlungsposition für die Überarbeitung der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis fest, 8.6.2023.

Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Björn Hacker*

Schlüsselwörter: Arbeitsmarktstabilität, hohe Lebenshaltungskosten, Ungleichheit, Mindeststandards

Umgang mit der Stagflation

Zur Inflation addiert sich 2023 die Eintrübung des Wirtschaftswachstums. Noch zeigt sich der Arbeitsmarkt allerdings resilient. Geringere verfügbare Haushaltseinkommen führen zum Anstieg sozialer Ungleichheiten und könnten höheren Armutsraten über vulnerable Gruppen hinaus den Weg bahnen. Die EU versucht mit sozialen Mindeststandards positive Lerneffekte aus dem Krisenmanagement der Covid-19-Pandemie zu verstetigen.

Sozioökonomische Entwicklung

Während die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) 2022 in der EU mit 3,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr recht positiv ausfiel, hat sich die wirtschaftliche Situation im Jahr 2023 wieder eingetrübt: Erwartet wird ein Jahreswachstum von nur 1,0 Prozent. Nach Ende der meisten Beschränkungen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie machte sich ein deutlicher Nachholeffekt im privaten Konsum bemerkbar. Dieser wurde ab dem Herbst 2022 jedoch zunehmend ausgebremst durch ein Bündel an Faktoren. Dazu gehörten Lieferengpässe, die in bestimmten Branchen nicht gelöst werden konnten, bis die chinesische Regierung ihre Null-Covid-Strategie zum Jahreswechsel 2022/23 aufhob. Dazu zählte insbesondere der weitere Anstieg der Teuerungsrate, der zu einem sinkenden verfügbaren Haushaltseinkommen führte und damit für eine niedrige Kaufkraft sorgte. Die Inflation erreichte in der EU im Oktober 2022 mit 11,5 Prozent Preisanstieg gegenüber dem Vorjahr ihren Höhepunkt und sank seitdem bis Juni 2023 auf 6,4 Prozent (Eurozone: 5,5 Prozent). Allerdings bestehen in der EU hohe Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Während der Preisanstieg im Energiesektor durch politische Maßnahmen eingedämmt werden konnte, hat sich die Kerninflation verstetigt.¹ Zwar stemmt sich die Europäische Zentralbank (EZB) seit Juli 2022 mit Zinserhöhungen gegen den Preisanstieg, doch als Effekt dieser restriktiven Geldpolitik mit einem Leitzinssatz von 4 Prozent im Juni 2023 leiden die Finanzierungsmöglichkeiten für unternehmerische Investitionen.² Die Situation der Staatshaushalte verbessert sich durch die verfestigte Inflation zwar trotz der hohen Ausgabenprogramme in der Pandemie und der Auszahlung von Energiebeihilfen, doch durch den Preisanstieg bedingte erhöhte Investitionskosten der öffentlichen Hand, steigende Sozialtransfers sowie Lohnkosten wirken als gegenteilige Effekte. Nach einem Rekordschuldenstand der EU-Mitgliedstaaten von 92 Prozent des BIP im Jahr 2020 sank dieser Wert 2022 auf 85 Prozent.

* Professor für europäische Wirtschaftspolitik, Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin.

1 Europäische Kommission: European Economic Forecast Spring 2023, Institutional Paper 200, 15.5.2023.

2 Europäische Zentralbank: Pressemitteilung, Geldpolitische Beschlüsse, 15.6.2023, abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230615~d34cddb4c6.de.html> (letzter Zugriff: 2.8.2023).

Die Belastung durch die Stagflation, also eines geringen Wirtschaftswachstums bei Inflationsraten, die auch 2023 noch weit über dem Inflationsziel der EZB liegen, kommt zur Unzeit, denn sie ermöglicht der EU keine Atempause nach der Aneinanderreihung schwerer Wirtschaftskrisen in den vergangenen 15 Jahren. Sie erschwert auch die nötigen Anpassungen an das veränderte geopolitische Umfeld und die partielle Entkoppelung bzw. Umlenkung internationaler Handelsströme durch Reduzierung internationaler Abhängigkeiten, wie es im Kontext des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine geboten erscheint. Zudem behindert die sozioökonomische Situation die schnelle Transformation der europäischen Volkswirtschaften im Zuge von Digitalisierung und angestrebter Treibhausgasreduktion bis 2030 um 55 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 und Klimaneutralität bis 2050.

Entwicklung des Arbeitsmarktes

Im ersten Quartal 2023 waren in der EU insgesamt 216,1 Mio. Menschen erwerbstätig, das sind 5 Mio. mehr als vor der Covid-19-Pandemie im vierten Quartal 2019.³ Im Jahr 2022 erreichten EU und Eurozone unter allen 20- bis 64-Jährigen einen Höchststand der Erwerbstätigenquote von 75 Prozent, lediglich drei Prozentpunkte entfernt vom für das Jahr 2030 gesetzten Ziel von 78 Prozent, wie es der 2021 auf dem Sozialgipfel in Porto auf den Weg gebrachte Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) vorsieht. Dieser Wert wird bereits von einigen Mitgliedstaaten übertroffen, mit den Niederlanden (83 Prozent), Schweden und Estland (beide 82 Prozent) an der Spitze. Auch bei den Mitgliedstaaten mit den geringsten Erwerbstätigkeitsquoten – Italien (65 Prozent), Griechenland (66 Prozent) und Rumänien (69 Prozent) – zeichneten sich zuletzt kontinuierliche Verbesserungen am Arbeitsmarkt ab.⁴

Diese Entwicklung zeigt die Stabilität des Beschäftigungssektors, der auch mit Unterstützung des europäischen Kurzarbeitsinstruments SURE weitaus besser durch die Covid-19-Pandemie gekommen ist als im Falle der Wirtschaftseinbrüche zuvor in der Euro- sowie der Finanz- und Wirtschaftskrise, aber auch als der US-amerikanische Arbeitsmarkt.⁵ Bislang trotz der Beschäftigung in der EU den Eintrübungen des Wirtschaftswachstums. Dies ist auch zurückzuführen auf die gestiegene Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen nach dem Ende der Lockdowns und Mobilitätsbeschränkungen, die allerdings zu einem zunehmenden Fachkräftemangel führte.

Gespiegelt wird die gute Entwicklung der Beschäftigung in den Arbeitslosenzahlen: 5,9 Prozent betrug die Arbeitslosenquote als Anteil der Erwerbspersonen in der EU im Mai 2023 (Eurozone: 6,5 Prozent), ein Rückgang, wenn auch ein geringer, von 0,2 Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahreswert. Doch auch bei den Arbeitslosenquoten im Mai 2023 sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten weiter hoch: Sie liegen auf der einen Seite bei 2,4 Prozent in Tschechien und 2,7 Prozent in Polen und auf der anderen bei 12,7 Prozent in Spanien und 10,8 Prozent in Griechenland. Die Beschäftigungslücke zwischen den Geschlechtern ist EU-weit binnen Jahresfrist leicht zurückgegangen von 0,7 auf 0,5 Prozentpunkte. Die Jugendarbeitslosigkeit der 15- bis 24-Jährigen blieb weitgehend unverändert bei 13,9 Prozent in der EU zwischen Mai 2022 und Mai 2023 (Eurozone im Mai

3 Eurostat: BIP im Euroraum um 0,1% gesunken und Erwerbstätigkeit um 0,6% gestiegen, Euroindikatoren 65/2023, 8.6.2023.

4 Eurostat: Nachrichtenartikel, EU's employment rate peaks at 75% in 2022, 27.4.2023.

5 Europäische Kommission: Report, SURE after its sunset – final bi-annual report, COM(2023) 291 final, 2.6.2023.

2023 ebenso).⁶ Für die erweiterte Definition der 15- bis 29-Jährigen Erwerbslosen markiert das Jahr 2022 mit 6,3 Prozent den niedrigsten Wert seit Beginn der Datenserie 2009. Auch die Quote junger Menschen zwischen 15 und 29 Jahren, die nicht in Ausbildung, Beschäftigung oder Schulung (NEET) sind, ist in der EU im Jahr 2022 auf 11,7 Prozent zurückgegangen, und liegt damit fast einen Prozentpunkt niedriger als vor Beginn der Pandemie im Jahr 2019.⁷ Angesichts des niedrigen Wirtschaftswachstums erwartet die Europäische Kommission jedoch für 2023 eine Trendumkehr, zumindest eine stagnative Phase.⁸

Nachfrage- und inflationsbedingt sind die Arbeitskosten in der EU im Jahr 2022 um 5 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen, wovon der Großteil auf nominale Lohnsteigerungen zurückzuführen ist. Da diese die weitaus höhere Inflation jedoch nicht kompensieren konnten, haben sich Reallohnverluste für die Beschäftigten ergeben. Allein in Bulgarien und Ungarn gelang 2022 die Kompensation der Preissteigerung durch sehr hohe Lohnzuwächse vollständig, in allen anderen Mitgliedstaaten sind Reallohnverluste zu verzeichnen zwischen minus 1,1 Prozent in Frankreich und minus 8,3 Prozent in Estland, wobei die EU insgesamt bei minus 4,3 Prozent liegt im Vergleich zum Vorjahr. Diese Entwicklung ist sozialpolitisch von Relevanz, denn im unteren Lohnsegment fällt die Inflation besonders schwer ins Gewicht, da sie die Lebenshaltungskosten verteuert und dazu führt, dass sich die reale Einkommensungleichheit weiter verschärft.⁹

Soziale Lage

Die hohen Lebenshaltungskosten infolge der Energiepreiskrise und des Anstiegs der Teuerungsrate führen nicht nur zu einem realen Kaufkraftverlust in der Bevölkerung, sie erhöhen zudem das Armuts- und Exklusionsrisiko, insbesondere für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Der nachlaufende Indikator der Gefährdungsrate von Armut oder sozialer Ausgrenzung zeigt allerdings zumindest für die Zeit der Pandemie nach den letzten von Eurostat veröffentlichten Daten nur einen geringen Anstieg um 0,5 Prozentpunkte und lag 2022 bei 21,6 Prozent (2019: 21,1 Prozent, 2020: 21,6 Prozent, 2021: 21,7 Prozent, Eurozone 2022: 21,8 Prozent). Diese Werte verweisen auf eine relative Stabilität des Armuts- und Exklusionsrisikos in der EU und sind erklärbar durch die weit reichenden politischen Interventionen auf nationaler und europäischer Ebene zur Stützung der Nachfrage und durch Ausweitung sozialer Leistungen. In absoluten Zahlen sind 2022 95,3 Mio. Menschen betroffen. Das ist nach wie vor ein hoher Wert und weit entfernt von der beschlossenen Perspektive einer Reduzierung auf 77,2 Mio. im Jahr 2030. Persistent bleiben die hohen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der EU: Während Tschechien (11,8 Prozent), Slowenien (13,3 Prozent) und Polen (15,9 Prozent) 2022 die niedrigsten Werte aufweisen, liegen die südosteuropäischen Länder Rumänien (34,4 Prozent), Bulgarien (32,2 Prozent) und Griechenland (26,2 Prozent) an der Spitze.¹⁰

6 Eurostat: Arbeitslosenquote im Euroraum bei 6,5%, Euroindikatoren 73/2023, 30.6.2023.

7 Eurostat: Nachrichtenartikel, Share of unemployed youth down to 3% in 2022, 24.5.2023; Eurostat: Nachrichtenartikel, Fewer young people neither employed nor in education, 26.5.2023.

8 Europäische Kommission: Proposal for a Joint Employment Report 2023, Luxemburg 2022; Rat der EU: Tagung des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“, 13./14. März 2023, Wichtigste Ergebnisse, 13.3.2023.

9 Torsten Müller/Kurt Vandaele/Wouter Zwysen: Wages and collective bargaining: fighting the cost-of-living crisis, in: Nicola Countouris/Agnieszka Piasna/Sotiria Theodoropoulou (Hg.): Benchmarking Working Europe 2023, Europe in transition - towards sustainable resilience, Brüssel 2023, S. 77–98.

10 Eurostat: Nachrichtenartikel, People at risk of poverty or social exclusion in 2022, 14.6.2023.

Stärker betroffen vom Risiko der Armut und sozialen Ausgrenzung sind Kinder in der EU, deren Gefährdungsrate 2022 bei 24,7 Prozent (Eurozone: 25,3 Prozent) aller unter 18-Jährigen lag und damit gegenüber der Zeit vor der Pandemie 2019 um fast zwei Prozentpunkte angestiegen ist. Auch die Gefährdungsrate von Jugendlichen zwischen 15 und 29 Jahren war mit 24,9 Prozent (Eurozone: 24,8 Prozent) im Jahr 2022 deutlich höher als in der Gesamtbevölkerung. Dies gilt auch für Menschen mit Behinderungen, deren Armuts- oder Exklusionsrisiko in der EU 2022 bei 28,8 Prozent lag (Eurozone: 28,1 Prozent).

Erwartungsgemäß deutlich angestiegen ist nach Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine die Energiearmut in der EU-Bevölkerung, gemessen am Indikator des prozentualen Anteils der Bevölkerung, die ihr Zuhause nicht ausreichend warmhalten konnten. Nach einem Tiefstand von 6,9 Prozent im Jahr 2021, liegt diese Quote 2022 bei 9,3 Prozent. Der Zuwachs bei den von Armut oder Ausgrenzung gefährdeten Personen fiel deutlich stärker aus: von 16,4 Prozent auf 20,2 Prozent im Jahr 2022. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind auch hier hoch, während unter den ohnehin von Armut oder Exklusion Gefährdeten in Zypern über die Hälfte unter Energiearmut leidet, sind es in Finnland nur knapp 4 Prozent. Überdurchschnittliche Anstiege unterschiedlicher Intensität ergaben sich im Jahr 2022 für diese Bevölkerungsgruppe in Frankreich (plus 8,8 Prozentpunkte), Portugal, Rumänien, den Niederlanden, der Slowakei, Lettland, Deutschland und Irland (plus 4,1 Prozentpunkte). Ob diese Problematik sich im Jahr 2023 weiter verschärft hat oder durch politische Maßnahmen zur Senkung der Energiekosten begrenzt werden konnte, bleibt abzuwarten.

Im Social Scoreboard, das die ESSR begleitet, weisen die meisten in den einzelnen Mitgliedstaaten als „kritisch“ eingestuft Indikatoren zuletzt auf ein gesunkenes verfügbares Haushaltseinkommen, einen Anstieg der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung von Kindern, eine nur schleppende Armutsreduktion durch die sozialen Sicherungssysteme sowie eine hohe Rate der vorzeitigen Schul- und Ausbildungsabbrüche hin. Dies zeigt, wie die Krisen der letzten Jahre die Ungleichheit verstärken und die Wohlfahrtsstaaten vor Herausforderungen stellen, die noch hinzukommen zu den Veränderungen durch den demografischen Wandel, die auch durch die Digitalisierung sich verändernde Arbeitswelt sowie die angesichts des Klimawandels erforderliche strukturelle Transformation der Wirtschaft. Über alle Sozialindikatoren des Social Scoreboards gemessen zeigt sich ein deutliches Gefälle zwischen den meisten süd- und südosteuropäischen Staaten mit unterdurchschnittlicher Entwicklung und allen übrigen Ländern. Im Zeitvergleich zwischen der Proklamation der ESSR im November 2017 und den im Social Scoreboard fünf Jahre später veröffentlichten Werten, haben sich in lediglich sechs Staaten Verbesserungen gegenüber dem EU-Durchschnittswert in einzelnen Indikatoren ergeben.

Eine Relevanz für die Systeme der Beschäftigung und der sozialen Sicherung der Mitgliedstaaten spielt auch die Aufnahme geflüchteter Menschen aus der der Ukraine, denen seit März 2022 in der gesamten EU vorübergehender Schutz für Vertriebene gewährt wird. Davon profitieren nach über einem Jahr knapp vier Mio. Menschen, mehrheitlich Frauen und Kinder. Gemessen an der Bevölkerung der aufnehmenden EU-Länder befinden sich die meisten Schutzsuchenden in Tschechien, Polen, den baltischen Staaten und Bulgarien.¹¹

¹¹ Eurostat: Nachrichtenartikel, 30 April 2023: almost 4 million with EU temporary protection, 9.6.2023.

Sozialpolitische Aktivitäten

Eine Reihe von Dossiers der EU-Beschäftigungs- und Sozialpolitik konnten 2022 und 2023 umgesetzt oder auf den Weg gebracht werden. Das mit Abstand wichtigste regulative Vorhaben ist die Verabschiedung einer Richtlinie für angemessene Mindestlöhne nach zweijähriger Debatte im Oktober 2022. Diese wird einen Rahmen etablieren, der auf die Gewährleistung adäquater Mindestlohnhöhen und deren Anpassungen in den Mitgliedstaaten ebenso achtet wie auf die Existenz kollektiver Lohnverhandlungsforen und einen verbesserten Zugang zum Mindestlohnschutz für Arbeitnehmer:innen. Fällt die Abdeckungsrate durch Tarifverhandlungen unter einen Schwellenwert von 80 Prozent, sind die Mitgliedstaaten künftig aufgefordert, einen Aktionsplan zur Förderung kollektiver Tarifverhandlungen aufzustellen. Nur acht Mitgliedstaaten liegen auf oder über diesem Schwellenwert. Für die Angemessenheit des Mindestlohns gilt zwar kein gesetzlich bindender Wert, doch ist davon auszugehen, dass die beiden international gebräuchlichen Referenzwerte – 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns – eine Wirkung als normative Benchmark entfalten werden. Von allen EU-Staaten würde allein Slowenien dieses doppelte Kriterium erfüllen.¹² Absehbar wird die Mindestlohnrichtlinie also eine erhöhte politische Aktivität im Sinne sozialer Konvergenz in der EU anstoßen. Europäische Gewerkschaften und die Europäische Kommission sind sich einig, in ihr ein wichtiges Instrument gegen die Krise gestiegener Lebenshaltungskosten zu sehen.¹³ Zur weiteren Unterstützung der Arbeitsbeziehungen hat der Rat im Juni 2023 eine Empfehlung zur Stärkung des Sozialen Dialogs verabschiedet, die den Mitgliedstaaten die bessere Einbindung und Konsultation der Sozialpartner rät.

Im Januar 2023 wurde im Rat eine Empfehlung für angemessene Mindesteinkommen verabschiedet. Zwar existieren in allen Mitgliedstaaten Mindestsicherungssysteme, künftig soll deren Umfang, Reichweite und Effektivität jedoch besser vergleichbar werden. So wird den Mitgliedstaaten unter anderem geraten, die Höhe des Mindesteinkommens transparent und unter Berücksichtigung relevanter Sozialindikatoren festzulegen sowie haushaltsunabhängige, individuelle Unterstützung zu gewähren. Alle drei Jahre sollen die Mitgliedstaaten über Fortschritte berichten, wie sie mittels Mindestsicherung Armut und soziale Ausgrenzung in ihrem Land bekämpfen. Auch diese Empfehlung kommt angesichts der beschriebenen sozialen Lage zur rechten Zeit.

Um gleiche Chancen für Kinder, insbesondere jene aus benachteiligten Familien, zu verwirklichen, wurde im Dezember 2022 eine Empfehlung zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung angenommen, nach der die Mitgliedstaaten mindestens 45 Prozent der unter Dreijährigen und mindestens 96 Prozent der Kinder zwischen drei Jahren und dem gesetzlichen Einschulungsalter in entsprechende Maßnahmen bringen sollten.

Bis zum 1. August 2022 musste eine 2019 beschlossene Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, die den Beschäftigten mehr Rechte gegenüber den Arbeitgebern ermöglicht. Im Juni 2023 verständigte sich der Rat auf eine Verhandlungsposition gegenüber dem Europäischen Parlament zu einem Kommissionsvorschlag aus 2021 für eine Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit, mit der insbesondere der Status als Angestellte oder Selbständige nach festgelegten Kriterien klassifiziert werden soll, was Auswirkungen auf die Arbeitsrechte und den Sozialschutz der in der Branche Beschäftigten haben würde.

12 Müller/Vandaele/Zwysen: Wages and collective bargaining, 2023.

13 Europäische Kommission: Communication, 2023 European Semester – Spring package, COM(2023) 600 final, 24.5.2023.

Im Bereich Langzeitpflege wurde eine neue Empfehlung im Dezember 2022 angenommen, die eine bessere Zugänglichkeit ermöglichen soll. Bereits bis August 2022 mussten die Mitgliedstaaten eine Richtlinie aus 2019 zur Verbesserung von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige umsetzen, die in der EU Mindeststandards für Eltern- und Pflegezeiten und flexible Arbeitszeiten für Erziehung und Pflege setzt.

Mit Blick auf die Transformation der Wirtschaft in Richtung Klimaneutralität hat der Rat im Juni 2022 eine Empfehlung zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs angenommen, mit der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, in ihrer Klima-, Energie und Umweltpolitik beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen zu berücksichtigen.

Zusätzlich zur Ergänzung der drei im Aktionsplan zur ESSR auf dem Sozialgipfel 2021 in Porto vereinbarten übergeordneten Ziele bis 2030 für den Beschäftigungsstand, die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen und die Reduktion des Armuts- oder Exklusionsrisikos um jeweils nationale Zielsetzungen diskutiert der Rat für Beschäftigung und Soziales über die Einführung eines sozialen Konvergenzrahmens. Dies geht zurück auf Ideen für ein soziales Ungleichgewichtsverfahren und könnte künftig als Bestandteil des Europäischen Semesters das Social Scoreboard der ESSR ergänzen und Bestandteil der geplanten neuen EU-Wirtschaftsgovernance werden, mit den Zielen einer vertieften Analyse und Aufmerksamkeit für vom EU-Durchschnitt abweichende Sozialindikatoren in den Mitgliedstaaten.¹⁴

Fazit

Die Resilienz der europäischen Arbeitsmärkte gerät 2023 zunehmend unter Druck durch das sich verschlechternde Wirtschaftswachstum infolge der geldpolitischen Inflationsbekämpfung. Deren Eindämmung war durch die Energiekrise infolge des Ukrainekriegs und der geopolitischen Veränderungen jedoch auch sozialpolitisch dringend geboten, führen die stark gestiegenen Lebenshaltungskosten doch zur Gefahr einer Ausweitung des Armutsrisikos und verfestigter Ungleichheiten. Während der Pandemie gelang mit Hilfe europäischer Maßnahmen wie dem Kurzarbeitsinstrument SURE, dem Investitionspaket NextGenerationEU und der Aussetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts die Begrenzung sozialer Verwerfungen. Die jüngste Kaskade an Richtlinien und Empfehlungen sowie Ideen für die verbesserte Koordinierung der EU-Beschäftigungs- und Sozialpolitiken weisen den Weg, wie sozialer Fortschritt im Staatenverbund im Zeitalter der Polykrisen aufrechterhalten werden kann. Dies trifft sich mit einer im Februar 2023 veröffentlichten Umfrage des Eurobarometers, nach der sich 73 Prozent der Teilnehmenden für eine aktive Unterstützung bei der Bekämpfung der Einkommensungleichheit durch die EU aussprechen.¹⁵ Eine Forderung, die mit Blick auf die im Juni 2024 anstehenden Europawahlen aufhorchen lässt.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: The Future of Social Protection and of the Welfare State in the EU, Luxemburg 2023.
Nicola Countouris/Agnieszka Piasna/Sotiria Theodoropoulou (Hg.): Benchmarking Working Europe 2023, Europe in transition - towards sustainable resilience, Brüssel 2023.

Björn Hacker: Die Europäische Säule sozialer Rechte: Wirkung und Weiterentwicklung. Zwischen Kompass und Steuerungsinstrument, SWP-Studie 5/2023, 5.5.2023.

Björn Hacker: Sozialpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 573–578.

14 Rat der EU: Introduction of a Social Convergence Framework in the European Semester - Report of the joint EMCO-SPC Working Group, 9481/23, 23.5.2023.

15 Europäische Kommission: Report, Fairness, inequality and intergenerational mobility, Special Eurobarometer 529 May – June 2022, 6.2.2023.

Schlüsselwörter: Digitale Kompetenzen, Europäischer Bildungsraum, Hochschulallianzen

Ein dynamisches Politikfeld trotz oder aufgrund mangelnder Kompetenzen?

Das vergangene Jahr schreibt die dynamische Entwicklung der EU-Bildungspolitik mit bekannten und neuen Initiativen fort. In ihrem Mittelpunkt stehen nicht nur Individuen mit ihren Kompetenzen, sondern auch Bildungseinrichtungen, allen vorweg die Universitäten in Europa. Die Finanzierungsinstrumente zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie spielen auch im bildungspolitischen Bereich eine wesentliche Rolle, um den Umgang mit der grünen und digitalen Transformation und der weltpolitischen Lage zu ermöglichen. Der Bildung werden so immer weitere Querschnittsfunktionen zuteil. Angesichts der unveränderten Kompetenzlage und der rein unterstützenden Rolle der EU in diesem Politikfeld scheint dies zunächst verwunderlich. Jedoch bietet der flexible und distributive Charakter der EU-Bildungspolitik staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren Gestaltungsfreiräume, die sukzessive ausgeweitet werden und somit die Rolle der EU in bildungspolitischen Fragen stärken.

Beschlüsse und Gelder für zukunftsfähige Kompetenzen

Digitalisierung und digitale Kompetenzen

Eine Untersuchung der EU-Exekutivagentur für Bildung und Kultur zeigt auf, dass sich die politischen Reaktionen auf die Covid-19-Pandemie im Bildungssektor auf die folgenden drei Bereiche konzentrierten: die Digitalisierung des Bildungssystems, die Bekämpfung von Bildungsungleichheiten und die Förderung der Lehrerbildung.¹ Während sich im Laufe der Pandemie in jedem dieser drei Bereiche zahlreiche Probleme ergaben, spiegeln die politischen Strategien der EU für digitalisierte Bildung und digitale Kompetenzen jedoch bekannte Ansätze wider. Beispielsweise gab es bereits vor der Pandemie einen Aktionsplan für digitale Bildung auf EU-Ebene.² Studien zufolge scheint die Krise deshalb weniger dazu beigetragen zu haben, neue Themen in die Bildungsagenda aufzunehmen. Stattdessen wurden politische Prioritäten geschärft.³

Es ist nicht zuletzt die Europäische Kommission, die neueste Herausforderungen für den Bildungssektor zum Anlass nimmt, bereits existierende Zielsetzungen und Ideen zu forcieren. Im April 2023 veröffentlichte sie zwei Vorschläge für Ratsempfehlungen,

* Postdoctoral Researcher, Universität St. Gallen, Schweiz.

1 Anna Horváth et al.: Teaching and learning in schools in Europe during the COVID-19 pandemic: 2020/2021, Eurydice Brief, Juli 2022.

2 Europäische Kommission: Mitteilung zum Aktionsplan für digitale Bildung, COM(2018) 22 final, 17.8.2018.

3 Adrián Zancajo/Antoni Verger/Pedro Bolea: Digitalization and beyond: the effects of Covid-19 on post-pandemic educational policy and delivery in Europe, in: Policy and Society 41(1)/2022, S. 111–128.

einerseits zu den Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche digitale Aus- und Weiterbildung⁴ und andererseits zur Vermittlung digitaler Kompetenzen in der allgemeinen und beruflichen Bildung.⁵ Ersterer zufolge sollen die Mitgliedstaaten für einen universellen Zugang zu inklusiver und hochwertiger digitaler Aus- und Weiterbildung sorgen. Letztere hält die Mitgliedstaaten dazu an, die Vermittlung digitaler Kompetenzen auf allen Bildungsebenen zu gewährleisten.

Die Vorschläge dienen der Umsetzung der Prioritäten des Aktionsplans für digitale Bildung 2021–2027.⁶ Er zielt nicht nur auf den Ausbau leistungsfähiger digitaler Bildungssysteme ab, sondern soll auch individuelle Kompetenzen für das digitale Zeitalter entwickeln. Die EU möchte sicherstellen, dass bis 2030 mindestens 80 Prozent der Erwachsenen über grundlegende digitale Kompetenzen verfügen. Die Entwicklung digitaler Kompetenzen in der EU wird nicht nur in Ratsempfehlungen und -schlussfolgerungen betont, sondern auch durch EU-Gelder gefördert. Indem ein Fünftel der Mittel, die über die Aufbau- und Resilienzfazilität vergeben werden, für die digitale Transformation einzusetzen ist, werden die Mitgliedstaaten in der Digitalisierung ihrer Bildungsinfrastruktur unterstützt.⁷

Die vorgebrachten Vorschläge resultieren aus dem strukturierten Dialog über digitale Bildung und Kompetenzen zwischen Europäischer Kommission und EU-Mitgliedstaaten, welcher im Oktober 2021 begann und im März 2023 endete.⁸ Ein weiteres zentrales Anliegen der Kommission ist es, die Bescheinigung und Anerkennung digitaler Kompetenzen zu erleichtern. Zu diesem Zweck führt sie gemeinsam mit mehreren Mitgliedstaaten ein Pilotprojekt zum europäischen Zertifikat für digitale Kompetenzen durch.⁹ Auf Grundlage der Projektergebnisse und einer Studie soll das Zertifikat im Jahr 2024 eingeführt werden.

Kompetenzen für den grünen Wandel

Neben der Förderung digitaler Kompetenzen und digitaler Bildungsinfrastruktur, dreht sich der bildungspolitische Diskurs auf europäischer Ebene ebenfalls um Kompetenzen für den grünen Wandel. Diese Entwicklung geht darauf zurück, dass sich der Arbeitskräftemangel zwischen 2015 und 2021 in den Sektoren verdoppelt hat, die für den grünen Wandel von entscheidender Bedeutung sind.¹⁰ Der Rat der EU verabschiedete in diesem Zusammenhang eine Schlussfolgerung zur Förderung von Fertigkeiten für den grünen Wandel.¹¹ Die Maßnahmen zur Förderung digitaler und grüner Kompetenzen wurden im Rahmen des Europäischen Jahres der Kompetenzen erarbeitet, welches bis Mai 2024 dauern wird. Ziel des

4 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu den Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche allgemeine und berufliche digitale Bildung, COM(2023) 205 final, 18.4.2023.

5 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für eine bessere Vermittlung digitaler Kompetenzen in der allgemeinen und beruflichen Bildung, COM(2023) 206 final, 18.4.2023.

6 Europäische Kommission: Mitteilung, Aktionsplan für digitale Bildung 2021–2027, Neuaufstellung des Bildungswesens für das digitale Zeitalter, COM(2020) 624 final, 30.9.2020.

7 Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland: Pressemitteilung, Kommission für massive Impulse für digitale Bildung und die Vermittlung digitaler Kompetenzen, 18.4.2023.

8 Europäische Kommission: Aktionsplan für digitale Bildung – Maßnahme 1, abrufbar unter <https://education.ec.europa.eu/de/focus-topics/digital-education/action-plan/action-1> (letzter Zugriff: 24.7.2023).

9 Europäische Kommission: Aktionsplan für digitale Bildung – Maßnahme 9.

10 Europäische Kommission: Mitteilung, Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter, COM(2023) 62 final, 1.2.2023.

11 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen zu Kompetenzen und Fertigkeiten für den grünen Wandel, in: Amtsblatt der EU C 95, 14.3.2023, S. 3–7.

Europäischen Jahres ist es, nicht nur Menschen beim Kompetenzerwerb, sondern auch Unternehmen bei der Bewältigung des Fachkräftemangels zu unterstützen.¹²

Verwirklichung des Europäischen Bildungsraums

Neben der Entwicklung relevanter Kompetenzen stellt der Ausbau des Europäischen Bildungsraumes ein weiteres zentrales Langzeitprojekt der EU-Bildungspolitik dar. Basierend auf dem im November 2022 von der Kommission veröffentlichten Fortschrittsbericht,¹³ verabschiedeten die Ministerinnen und Minister eine Entschließung zum europäischen Bildungsraum über den bis dato gültigen Zeithorizont 2025 hinaus.¹⁴

Anerkennung von Bildungsabschlüssen, schulischer Erfolg und Lehrkräftemangel

Der Rat hat in diesem Zuge außerdem Schlussfolgerungen zur Verwirklichung der automatischen gegenseitigen Anerkennung in der allgemeinen und beruflichen Bildung gebilligt.¹⁵ Neben der automatischen gegenseitigen Anerkennung von Bildungsabschlüssen liegen weitere Herausforderungen für den Europäischen Bildungsraum im schulischen Erfolg und im Lehrkräftemangel. Im November 2022 nahm der Rat eine Empfehlung über Wege zum schulischen Erfolg an.¹⁶ Sie fordert die Mitgliedstaaten auf, die Auswirkungen des sozio-ökonomischen Status auf die Ergebnisse der allgemeinen und beruflichen Bildung so gering wie möglich zu halten. Eine Problematik, die ebenfalls die Chancengleichheit im Bildungswesen betrifft, ist der Lehrkräftemangel. Die Ministerinnen und Minister diskutierten bei ihrer Sitzung im März 2023 über den Mehrwert einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit, um Lehrkräfte und Auszubildende anzuwerben, weiterzubilden und zu halten.

44 und mehr Hochschulallianzen für Europa

Dem Bewerbungsaufwurf um EU-Finanzierung für europäische Hochschulallianzen sind im Jahr 2022 52 Netzwerke gefolgt. Nach den Ausschreibungen in den Jahren 2019 und 2020 war dies die dritte Ausschreibungsrunde. Die Europäische Kommission gab im Juli 2022 bekannt, dass aus dem Bewerberpool für das vergangene Jahr 20 neue Europäische Hochschulallianzen ausgewählt wurden, denen jeweils ein Budget von bis zu 14,4 Mio. Euro zusteht.¹⁷ In der Auswahlrunde 2023 wurden nicht nur Hochschuleinrichtungen mit der Absicht neue Allianzen zu schmieden, sondern auch jene Einrichtungen mit dem Wunsch bestehende Allianzen beizutreten, berücksichtigt. In der vierten und im Januar 2023 geschlossenen Ausschreibungsrunde war es bestehenden Netzwerken möglich, sich um Anschlussfinanzierung zu bewerben. Zwei weitere Neuerungen sind die Öffnung für

12 Kathrin Riedler: Europäisches Jahr der Kompetenzen 2023/24 am Start. Ziel ist die Linderung des betrieblichen Fachkräftemangels in der EU, Deutsche Industrie- und Handelskammer, 9.5.2023, abrufbar unter <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/aktuelle-informationen/europaeisches-jahr-der-kompetenzen-2023-24-am-start-95056> (letzter Zugriff: 21.8.2023).

13 Europäische Kommission: Mitteilung, Fortschritt bei der Vollendung des Europäischen Bildungsraums, COM(2022) 700 final, 18.11.2022.

14 Rat der Europäischen Union: Entschließung, Der europäische Bildungsraum: Blick auf das Jahr 2025 und darüber hinaus, 9311/23, 16.5.2023.

15 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zu weiteren Schritten zur Verwirklichung der automatischen gegenseitigen Anerkennung in der allgemeinen und beruflichen Bildung, in: Amtsblatt der EU C 185, 26.5.2023, S. 44–50.

16 Rat der Europäischen Union: Empfehlung über Wege zum schulischen Erfolg und zur Ersetzung der Empfehlung des Rates vom 28. Juni 2011 für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote, in: Amtsblatt der EU C 469, 9.12.2022, S. 1–15.

17 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Erasmus+ macht grenz- und fachübergreifende Zusammenarbeit von 44 Europäischen Hochschulen möglich, IP/22/4702, 27.7.2022.

Bewerbungen von Hochschulinstitutionen aus dem Westlichen Balkan und die Vergabe eines Exzellenzsiegels. Das Siegel erhalten diejenigen Allianzen, die zwar nicht für die EU-Finanzierung berücksichtigt werden konnten, jedoch nach den Kriterien der Europäischen Hochschulinitiative hohe Punktzahlen erreicht haben.

Zusammen mit den Allianzen, die 2020 ausgewählt wurden, sind aktuell insgesamt 44 Europäische Hochschulallianzen aktiv. Sie umfassen 340 höhere Bildungseinrichtungen aus 31 Ländern und somit aller EU-Mitgliedstaaten plus Island, Norwegen, Serbien und die Türkei. Die Europäischen Hochschulallianzen werden über das Erasmus-Programm gefördert. Das Programm feierte im vergangenen Jahr sein 35-jähriges Jubiläum. Seit seiner Gründung im Jahr 1987 hat es mehr als 12 Mio. Menschen ermöglicht, einen Teil ihrer Ausbildung oder ihres Studiums im europäischen Ausland zu verbringen. Lernmobilität war ebenfalls Thema für eines der Europäische Bürgerforen.¹⁸ Foren dieser Art knüpfen an die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas an. Diese ging vergangenes Jahr zu Ende und zielte darauf ab, Vorschläge aus der Bevölkerung in den EU-Politik- und Reformgestaltungsprozess einzubringen.

Rücktritt der EU-Kommissarin im Bildungsressort

Im Mai 2023 reichte die EU-Kommissarin für Forschung und Innovation Mariya Gabriel ihren Rücktritt ein, um die Regierungsbildung in ihrem Heimatland Bulgarien übernehmen zu können. Noch ist unklar, welche Veränderungen der bevorstehende Personalwechsel im Portfolio, das bis dato auch die Bereiche Bildung, Jugend, Kultur und Sport umfasste, mit sich bringen wird. Vizekommissionspräsidentin Margarethe Vestager übernimmt Gabriels bisherige Aufgaben in den Bereichen Forschung und Innovation, während Vizepräsidentin Margaritis Schinas die verbleibenden Bereiche betreuen wird.¹⁹ Bis Gabriel ersetzt wird, muss Bulgarien eine:n Kandidat:in nominieren, worauf eine Anhörung im Europäischen Parlament folgt. Es wäre auch denkbar, dass der Posten bis Ende der fünfjährigen Legislaturperiode des Europäischen Parlaments im kommenden Jahr und somit bis Ende der bulgarischen Verantwortung für das Ressort gar nicht nachbesetzt wird.²⁰

Weiterführende Literatur

Marina Cino Pagliarello: Unpacking ambiguity in ideational change: the polysemy of the 'Europe of Knowledge', in: *West European Politics* 45(4)/2022, S. 884–905.

Benedikte Custers/Antonio M. Magalhães: Problematising 'education' in the Modernisation Agenda for Higher Education: The onset of language(s) of education, in: *European Educational Research Journal* 22(1)/2023, S. 58–76.

Knut Diekmann: Bildungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*, Wiesbaden 2023, S. 103–108.

18 Europäische Kommission: Europäisches Bürgerforum zur Lernmobilität. Eine neue Phase der Bürgerbeteiligung, abrufbar unter https://citizens.ec.europa.eu/learning-mobility-panel_de (letzter Zugriff: 24.7.2023).

19 Europäische Kommission: Erklärung von Präsidentin von der Leyen zum Rücktritt der Kommissarin Gabriel, STATEMENT/23/2769, 15.5.2023.

20 Charlotte Pardey: Mariya Gabriel wechselt von Brüssel nach Sofia, in: *Forschung & Lehre*, 16.5.2023.

Binnenmarkt

Iris Rehlau und Sebastian Schäffer*

Schlüsselwörter: Notfallinstrument, digitaler Euro, Umsetzungsdefizit, Integration, Jubiläum

Jubiläum in Krisenzeiten

In diesem Jahr feiert der EU-Binnenmarkt sein 30-jähriges Bestehen. Zwölf Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) legten den Grundstein für den inzwischen weltweit größten Binnenmarkt, der Anfang 1993 startete und an dem heute die 27 EU-Staaten sowie Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz teilnehmen. Nach drei Dekaden kann auf eine Erfolgsgeschichte zurückgeblickt werden, jedoch haben aber insbesondere die multiphen Krisen der vergangenen drei Jahre die Herausforderungen der Zukunft deutlich sichtbar werden lassen.

Rückblick: 30 Jahre EU-Binnenmarkt

Am 1. Januar 1993 nahm die große Erfolgsgeschichte, ein gemeinsamer europäischer Binnenmarkt, ihren Ausgang. Seitdem sind die vier Freiheiten für Dienstleistungen, Kapital, Waren und Personen garantiert. Genauer heißt dies, dass heute über 440 Mio. Menschen von diesen Freiheiten profitieren, 17 Mio. EU-Bürger:innen leben oder arbeiten in einem anderen EU-Land als ihrem eigenen und rund 23 Mio. Unternehmen sind diesem Raum zugehörig.

Viele Errungenschaften der letzten 30 Jahre sind heute kaum mehr wegzudenken, wie etwa die zweijährige Rückgabe- bzw. Umtauschgarantie auf defekte Produkte, der Handel ohne Zollkontrollen und damit verbundene zusätzliche Kosten, die Angaben zu Wasser- und Energieverbrauch auf neuen Haushaltsgeräten sowie die Möglichkeit an einer Hochschule in einem anderen EU-Land ein Semester oder auch das gesamte Studium zu absolvieren, Arbeit aufzunehmen oder die Zeit als Rentner:in fern der Heimat zu verbringen. Gerade in der Urlaubszeit ist es dank des Binnenmarktes möglich zu Roamingpreisen wie im Inland zu telefonieren oder mobile Daten zu nutzen. Fluggastrechte entschädigen Passagiere bei Ausfällen und Verspätungen. Die Vorzüge des Binnenmarktes erlebt jeder:im alltäglichen Leben.

Europa und die EU haben sich seit der ersten Idee des gemeinsamen Marktes in der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 stark verändert. Unvollendet und doch relevanter denn je muss der Binnenmarkt nicht nur mit den aktuellen Entwicklungen mitgehen, sondern auch resilient werden, damit die Erfolgsgeschichte weiter Bestand hat.

* Sebastian Schäffer, Direktor, Institut für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM), Gründer und Inhaber von SeminarsSimulationsConsulting (SSC) Europe; Iris Rehlau, Associate, SeminarsSimulationsConsulting (SSC) Europe.

Binnenmarkt-Notfallinstrument

Die Krisen der vergangenen drei Jahre haben deutlich gezeigt, in welchen Bereichen der Binnenmarkt sein Potential noch ausbauen muss. Die Freizügigkeit von Waren und Personen wurde durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie beschnitten. Der Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine und die daraus folgenden Sanktionen und Gegensanktionen machen die Abhängigkeit der EU von Lieferungen aus Drittstaaten, insbesondere China, deutlich.¹ In Bereichen der Energiesicherheit müssen sich die Länder der EU unabhängig machen, auch, um der unleugbaren Klimakrise etwas entgegenzustellen und eine Zukunft zu ermöglichen.

Um den Binnenmarkt für folgende Krisen besser zu wappnen, wurde im September 2022 durch die Europäische Kommission ein Notfallinstrument (Single Market Emergency Instrument, SMEI) vorgestellt.² Dieses soll bei zukünftigen Krisen anhand verschiedener Maßnahmen ein gemeinsames Vorgehen der Kommission und der Mitgliedstaaten ermöglichen und fragmentierte Maßnahmen einzelner verhindern. Der Vorschlag sieht vor, dass eine flexible Governance-Struktur geschaffen wird, mit deren Hilfe frühzeitig Krisen erkannt und eine strukturierte Vorgehensweise innerhalb des Binnenmarktes anhand bestehender Bestimmungen und Vorschriften erfolgt. Dies soll durch die Schaffung einer Beratungsgruppe sowie eines Rahmens für die Notfallplanung, für die Überwachung des Binnenmarkts und für Binnenmarkt-Notfälle erfolgen. Einzelne Bereiche – Finanzdienstleistungen, Medizinprodukte, Arzneimittel u. a. – sind allerdings ausgeschlossen, da für diese bereits Bestimmungen im Krisenfall zur Anwendung kommen, die nicht durch dieses Instrument koordiniert werden müssen.

Der Vorschlag kann zu einer Stabilisierung des Binnenmarktes bei einer Krise beitragen, allerdings müssen einzelne Details und Definitionen noch weiter diskutiert werden. Zudem hilft das Instrument nicht bei Engpässen, die aufgrund von fehlenden Lieferungen aus Drittstaaten entstehen.

Der Binnenmarkt heute

Der Binnenmarktanzeiger gibt Aufschluss über den Stand der gemeinsamen Integration im Binnenmarkt und zeigt auf, in welchen Bereichen noch Defizite bestehen. Die Ausgabe 2022 berücksichtigt alle bis zum 10. Dezember 2021 erfolgten Umsetzungsmittelungen für Richtlinien, deren Umsetzungsfrist am oder vor dem 30. November 2021 endete. Zu diesem Zeitpunkt waren 997 Richtlinien und 5.669 Verordnungen in Kraft. Alle Vergleiche beziehen sich – wenn nicht anders angegeben – auf den Dezember 2020, dem vorherigen Berichtsdatum. Gerade zum 30-jährigen Jubiläum wären aktuellere Zahlen wünschenswert, in der Analyse wird nun leider auch auf einen Gesamtüberblick verzichtet.³

Bereits 2007 hatte der Europäische Rat beschlossen, dass Umsetzungsdefizit der Mitgliedstaaten auf 1 Prozent zu beschränken. Hier gab es insbesondere seit 2016 eine stetige Verbesserung, allerdings ist in den vergangenen zwei Berichtszeiträumen die Anzahl der Länder, die dieses Ziel erreichen von 26 auf fünf zurückgegangen. Für die Europäische Kommission zeigt dies, dass dauerhafte Anstrengungen notwendig sind und ein schneller

1 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ und „Die Europäische Union und China“ in diesem Jahrbuch.

2 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Notfallinstruments für den Binnenmarkt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates, COM (2022) 459 final, 19.9.2022.

3 Europäische Kommission: Single Market Scoreboard, 2022 Edition, abrufbar unter https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/archive/#sec_202207 (letzter Zugriff: 14.7.2023).

Anstieg des Defizits jederzeit möglich ist. Portugal hatte im Vorjahr noch das beste Ergebnis aller Mitgliedstaaten erzielt, was insbesondere beeindruckend war, da sich das Land vier Jahre zuvor am anderen Ende der Skala mit dem höchsten Umsetzungsdefizit befunden hatte. Nun wird ein Anstieg um 1.300 Prozent verzeichnet, was nicht nur der Höchste aller Länder ist, sondern mit 1,4 Prozent auch über dem vereinbarten Ziel liegt.

Neben Portugal haben acht weitere Länder, die weniger als 1 Prozent Umsetzungsdefizit hatten, dies nun überschritten: Griechenland, Estland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande und Schweden. Bulgarien, Litauen und Rumänien erzielten ihre schlechtesten Ergebnisse überhaupt. Fünf Mitgliedstaaten konnten ihre Leistung verbessern, darunter Deutschland, das sein bisher bestes Ergebnis mit 0,4 Prozentpunkten erzielte. Es erfüllt damit nicht nur das von der Europäischen Kommission in den Binnenmarktakten 2011⁴ vorgeschlagenen Ziel von 0,5 Prozent, sondern liegt auch gemeinsam mit Dänemark an der Spitze der Rangliste. Alle anderen Mitgliedstaaten haben ein Umsetzungsdefizit von 0,6 Prozent oder höher, eine Situation, die nicht mal bei Verabschiedung der Binnenmarktakte vorlag. Damals lagen drei Länder auf oder unter dem 0,5 Prozent Ziel, vergangenes Jahr waren es noch fünf und im Jahr davor sogar zwölf.

Im zweiten jährlichen Bericht zum Binnenmarkt, der im Februar 2022 veröffentlicht wurde, wird insbesondere auf die Bedeutung der Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Binnenmarkts verwiesen. Gerade in Krisenzeiten ist es unerlässlich die Regeln des Binnenmarkts umzusetzen und durchzusetzen, um unter anderem die Versorgungssicherheit zu gewährleisten.⁵

Das durchschnittliche Umsetzungsdefizit ist erneut gestiegen und liegt mit 1,6 Prozent nun 1 Prozentpunkt höher als noch vor zwei Jahren. Die durchschnittliche Umsetzungsfrist steigt nun wieder im Vergleich zum Vorjahr (7,4 Monate) und beträgt nun 8,6 Monate. Diesen Wert erreicht auch Deutschland, was aber einem Anstieg um drei Monate entspricht. Den schlechtesten Wert erzielt Italien (20,8 Monate), das einen Anstieg von über einem Jahr (12,3 Monate) im Vergleich zum letzten Berichtszeitraum zu verzeichnen hat.

Die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren ist zum ersten Mal in vier Jahren zurückgegangen (minus zwölf Prozent, auf 739), als Grund nennt die Europäische Kommission die breitere Nutzung des informellen Dialogs mit den Mitgliedstaaten über die Online Plattform „EU-Pilot“, aber auch die pandemiebedingte Arbeit im Zusammenhang mit der Anwendung des EU-Rechts sowie Instrumente zu Einhaltung von Vorschriften. Auch wenn Spanien neun Fälle weniger als im Vorjahr anhängig hat, bleibt das Land mit 49 Fällen Spitzenreiter, gefolgt von Deutschland (47) sowie Italien und Griechenland (jeweils 46). Die durchschnittliche Verfahrensdauer ist erneut gestiegen, dauert nun 42,8 Monate und hat sich damit um genau acht Monate verlängert im Vergleich zum vorvergangenen Berichtszeitraum. Dies wird aber teilweise auf die Beilegung jüngerer Fälle in Verbindung mit einer begrenzten Zahl neuer zurückgeführt. Die verbleibenden Fälle fallen bei der Berechnung der durchschnittlichen Dauer damit stärker ins Gewicht. Der EU-Durchschnitt liegt nun bei 27 Fällen, dabei bleiben Umwelt und Verkehr die problematischsten Politikbereiche (30 bzw. 17 Prozent aller Fälle), Steuern werden von Dienstleistungen und Berufe (elf Prozent) in den Top 3 abgelöst.

4 Europäische Kommission: Mitteilung, Binnenmarktakte. Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen. „Gemeinsam für neues Wachstum“, KOM(2011) 206 endgültig, 13.4.2011.

5 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document, Annual Single Market Report 2022, SWD (2022) 40 final, 22.2.2022.

Insgesamt haben elf Mitgliedstaaten ihre Leistung im Hinblick auf die Vertragsverletzungsverfahren verbessert (Belgien, Bulgarien, Griechenland, Italien, Lettland, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien und Finnland). Bei den restlichen Ländern gab es zumindest keine Verschlechterung, was nicht nur die Europäische Kommission bemerkenswert findet.

Das Konformitätsdefizit misst die Zahl der umgesetzten Richtlinien, gegen welche die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen fehlerhafter Umsetzung eingeleitet hat. Mit 1,4 Prozent befand sich der Wert vergangenes Jahr auf einem historischen Höchststand. Hier ist lediglich ein geringer Rückgang um 0,1 Prozent zu verzeichnen. Während 14 Mitgliedstaaten die individuelle Konformität verbessern konnten, stieg das Defizit in elf Ländern, darunter Deutschland, das Österreich aus den Top-3 verdrängt und neben Bulgarien und Tschechien nun die höchste Zahl an nicht korrekt umgesetzten Richtlinien aufweist.

Der im März 2020 verabschiedete Langfristige Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften konnte also noch nicht das volle Potential entfalten.⁶ Es bleibt zu hoffen, dass die Zahlen im kommenden Jahr, die sich dann auf den Zeitraum bis zum 30-jährigen Jubiläum des Binnenmarktes beziehen, eine dem Anlass entsprechende Tendenz aufweisen.

Digitaler Binnenmarkt

Im Bereich des digitalen Binnenmarktes gibt es weiterhin große Herausforderungen. So gilt die Verordnung über digitale Dienste seit dem 17. Februar 2023 in allen EU-Staaten, die Verordnung über digitale Märkte seit dem 2. Mai 2023. Zum einen sollen dadurch Vermittlungsdienste reibungsloser funktionieren und einheitliche Regelungen im digitalen Raum geschaffen werden. Zum anderen soll damit eine zu große (Markt-)Macht im digitalen Sektor unterbunden und dieser fairer gestaltet werden. Es ist allerdings anzunehmen, dass die Unternehmen, die direkt von diesen Verordnungen betroffen sind – hierzu zählen etwa Zalando, Amazon, Google, Apple u. a. – sich juristisch zu Wehr setzen werden.

Während Kryptowährungen Schlagzeilen dominieren und manchmal genauso schnell wieder verschwinden, wie sie aufgetaucht sind, ist in der Debatte um einen digitalen Euro im Berichtszeitraum kein wesentlicher Fortschritt zu verzeichnen. Die Entwicklungen in anderen Ländern, unter anderem China, sowie der immer größere Anteil an digitalen Transaktionen und damit die Abhängigkeit von Finanzdienstleistern zeigen die Notwendigkeit eine eigenständige, sichere und faire digitale Bezahlmethode zu schaffen, die im Euroraum anwendbar und durch die EZB geschützt ist. Im Oktober 2023 soll die momentan stattfindende Untersuchungsphase evaluiert werden und möglicherweise eine Implementierungsphase folgen.

Binnenmarktpolitik und EU-Beitrittskandidaten

Der Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine hat weiterhin schwerwiegende Auswirkungen, trägt aber auch zur Beschleunigung von Integrationsprozessen bei.

Am 23. Juni 2022 erhielten sowohl die Ukraine wie auch die Republik Moldau den Status von EU-Beitrittskandidaten. Beide Staaten haben innerhalb kürzester Zeit und unter schwierigen Bedingungen den Fragenkatalog bearbeitet und eingereicht, dessen Annahme,

⁶ Europäische Kommission: Mitteilung, Langfristiger Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften, COM (2020) 94 final, 10.3.2020.

wenige Monate nach dem vollumfänglichen Angriff auf die Ukraine durch die Russische Föderation, ein klares Zeichen der Unterstützung der EU für diese beiden Länder setzt. Die Republik Moldau ist keinem direkten Angriff ausgesetzt, möchte sich aber klar vom Einflussbereich Moskaus entfernen.⁷

Beitrittsverhandlungen sind nicht zeitnah zu erwarten, müssen doch von beiden Ländern die Kriterien zur Aufnahme erfüllt werden. Hier ist insbesondere in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, der Korruptionsbekämpfung, der Entmachtung von Oligarchen sowie der Mediengesetzgebung noch großer Handlungsbedarf.

Der Prozess zur Integration ist aber angestoßen und es wurden in den vergangenen Monaten bereits wichtige Schritte gesetzt. So kann die Ukraine etwa am Binnenmarktprogramm (Single Market Programme, SMP) teilnehmen, bei dem insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit kleinerer und mittlerer Unternehmen gefördert wird. Im Frühsommer 2023 wurden zwischen der EU und den beiden Staaten jeweils eine Vereinbarung unterzeichnet, die mit der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) assoziiert wird. Mit dieser Vereinbarung sollen Projektträger aus den beiden Ländern Vorhaben, die von gemeinsamem Interesse mit EU-Ländern sind, mit Hilfe von EU-Förderungen umsetzen können und damit zudem die Nachbarschaft zwischen ihnen und EU-Staaten stärken. Förderanträge sind möglich für Projekte aus den Bereichen Energie, Verkehr und Digitales. Ziel ist das Wachstum und die Beschäftigung zu steigern sowie zu einer stärkeren Wettbewerbsfähigkeit beizutragen. Übergeordnet stehen die Integration beider Länder in den EU-Binnenmarkt, eine weitere Unterstützung beider Länder gegen den ungerechtfertigten Angriffskrieg von Seiten der Russischen Föderation sowie die Verwirklichung der Ziele des European Green Deal und der digitalen Dekade 2030, die von Seiten der EU angestrebt werden.

Auch für den Westbalkan bedeutete der Angriffskrieg einen neuen Impetus, im Hinblick auf die Erweiterung, aber auch als möglicher weiterer Krisenherd. Eine rasche Aufnahme in die EU ist wohl auch hier nicht zu erwarten, allerdings gibt es unterschiedliche Vorschläge, wie zumindest eine schritt- und/oder teilweise Integration umsetzbar wäre.⁸ Einiges davon zielt auf eine Öffnung des Binnenmarktes ab. Mit der Initiative Open Balkan⁹, an der sich bis Juni 2023 Albanien, Nordmazedonien und Serbien beteiligen und die grundsätzlich auch für Bosnien und Herzegowina, Kosovo sowie Montenegro offen wäre, besteht auch ein (Konkurrenz-)Prozess, der im Idealfall eine Ausweitung der vier Grundfreiheiten vereinfacht. Indem die Beschränkungen untereinander abgebaut werden, könnte eine regionale Integration vereinfacht werden. Einzelne Erfolge wie die Abschaffung der Roaminggebühren sowie die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen ermöglichen grundsätzlich diese Entwicklung. Es bleibt abzuwarten, ob hier tatsächlich ein Mehrwert für die beteiligten Staaten entsteht und ob Streitigkeiten zwischen einzelnen Ländern auf diesem Weg beigelegt werden können.

7 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ und „Östliche Partnerschaft“ in diesem Jahrbuch.

8 European Stability Initiative: End the turtle race – How the EU can address the crisis of the accession process, abrufbar unter <https://www.esiweb.org/proposals/end-turtle-race> (letzter Zugriff: 18.7.2023); Michael Emerson et al.: A Template for Staged Accession in the EU, European Policy Centre, 1.10.2021; vgl. hierzu auch den Beitrag „Westbalkan“ in diesem Jahrbuch.

9 Edis Kulo/Aliaksandr Novikau: The Open Balkan initiative: A step forward towards European integration or running on empty?, Journal of Contemporary European Studies, 24.4.2023.

Ausblick

Der Binnenmarkt ist 30 Jahre nach seiner Entstehung noch immer der Antriebsmotor und Kern der Wirtschaft und Gesellschaft innerhalb der EU, welche beide vor großen Herausforderungen für die Zukunft stehen. In den kommenden Jahren wird sich entscheiden, ob die EU wirtschaftlich weiterhin eine starke internationale Rolle spielen wird oder im Wettkampf mit anderen Regionen verliert. Aktuell hat die EU noch einen Anteil von 18 Prozent am weltweiten Bruttoinlandsprodukt, gleichauf mit China. Insgesamt wurden 14.522 Mrd. Euro erwirtschaftet. Der Handel von Waren innerhalb der EU ist im Vergleich zu 1993 um 510 Prozent gestiegen (671 zu 3.428 Mrd. Euro), grenzüberschreitende Dienstleistungen sind im vergangenen Jahrzehnt um über ein Drittel gewachsen und von 2013 bis 2021 stiegen die Direktinvestitionen um 35 Prozent.¹⁰ Trotz aller Errungenschaften muss auch der Binnenmarkt zu der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen beitragen, denen mit Wachstum allein nicht begegnet werden kann. Hierzu zählt etwa der fortschreitende Klimawandel, einerseits durch Innovation und im Idealfall auch durch Unabhängigkeit von Drittstaaten bei relevanten Rohstoffen und Produkten, andererseits durch einen weiterhin starken und sicheren (digitalen) Markt für Unternehmen. Größe allein wird nicht ausreichen, nur ein Fokus auf die eigene Stärke und Innovationskraft wird auch in den nächsten 30 Jahre ermöglichen in der Konkurrenz mit den USA und China sowie weiteren aufstrebenden Volkswirtschaften der Welt bestehen zu können.

Weiterführende Literatur

Hubertus Bardt et.al.: Single market emergency instrument: Ein Instrument mit Tücken, IW-Policy Paper 7/2022.

Berthold Busch: Der Europäische Binnenmarkt, IW-Kurzberichte 27/2023, 11.4.2023.

Michelle Cini/Patryk Czulno: Digital Single Market and the EU Competition Regime: An Explanation of Policy Change, in: Journal of European Integration 44(1)/2022, S. 41–57.

Sebastian Schäffer: Binnenmarkt, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin: Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 109–114.

10 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Infografik – 30-jähriges Bestehen des EU-Binnenmarkts, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/30-years-of-the-eu-single-market/> (letzter Zugriff: 18.7.2023).

Datenschutzpolitik

Jan-Peter Möhle*

Schlüsselwörter: Angemessenheitsbeschluss USA, immaterieller Schadensersatz, Ransomware

Datenschutz im Fluss

In der europäischen und der deutschen Diskussion verdeutlichen Gerichtsurteile, Vorstöße der Europäischen Kommission und Ergänzungen europäischer Regelungen auf Ebene der Mitgliedstaaten einerseits zunehmend, wie bestehende Regelwerke horizontal und vertikal ineinandergreifen. Andererseits werden aufgrund der Digitalisierungsfortschritte, die sich – nicht zuletzt bedingt durch die Covid-19-Pandemie – in den letzten Jahren erheblich beschleunigten, fortlaufend neue Fragestellungen aufgeworfen. Datenschutz bleibt also im Fluss.

Allgemeines Datenschutzrecht

Die Europäische Kommission arbeitet weiter an einer rechtlichen Vereinfachung von Datentransfers in die USA. Nach zwei gescheiterten Anläufen in den Jahren 2015 (Safe Harbour)¹ und 2020 (Privacy Shield)², will sie einen neuen Versuch unternehmen und ihren Ende 2022 veröffentlichten Entwurf³ möglichst zeitnah verabschieden. Etwa der Europäische Datenschutzausschuss hat an dessen Rechtmäßigkeit bereits Zweifel angemeldet.⁴

Für die Rechtspraxis sehr bedeutsam ist das mit Spannung erwartete Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum sog. immateriellen Schadensersatz.⁵ Aus Art. 82 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) folgend entstehe ein solcher Schadensersatzanspruch immer dann, wenn wegen eines Verstoßes gegen die DSGVO ein Schaden tatsächlich entstanden sei. Eine – zuvor teils diskutierte – Erheblichkeitsschwelle lehnte der EuGH bewusst ab. Somit scheint zumindest eine Klagewelle solcher Klagen abgewandt, die sich auf reine Verstöße gegen DSGVO-Vorschriften ohne Schadensnachweis stütz(t)en. Ebenfalls im Kontext „Schadensersatz“ steht die anlässlich einer Vorlage des Kammergerichts Berlin an den EuGH abgegebene Stellungnahme der unabhängigen Datenschutzkonferenz des Bundes und der Länder (DSK) zur Sanktionierung von Unternehmen nach Datenschutzverstößen. Die DSK geht davon aus, dass der funktionale Unternehmensbegriff und das Funktionsträgerprinzip aufgrund der Wertung des Erwägungsgrunds 150 Satz 3 zur DSGVO prägend für die Bußgeldbemessung sein müsse und dass dieser Wertung entgegenstehende

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld.

1 EuGH: Urteil vom 6.10.2015, ECLI:EU:C:2015:650, Schrems/Data Protection Commissioner (*Schrems*).

2 EuGH: Urteil vom 16.7.2020, ECLI:EU:C:2020:559, Schrems/Data Protection Commissioner (*Schrems II*).

3 Europäische Kommission: Adequacy decision for the EU-US Data Privacy Framework, 13.12.2022.

4 European Data Protection Board: Opinion 5/2023 on the European Commission Draft Implementing Decision on the adequate protection of personal data under the EU-US Data Privacy Framework, 28.2.2023.

5 EuGH: Urteil vom 4.5.2023, ECLI:EU:C:2023:370, UI/Österreichische Post AG.

Vorschriften nicht anzuwenden seien.⁶ Das Urteil des EuGH in dieser Sache steht aus.⁷ Aufgrund eines anderen Urteils ist indes eindeutig: Verbraucherschutzverbände können zur Geltendmachung von Datenschutzverstößen selbst klagebefugt sein.⁸

Von Fachliteratur und Öffentlichkeit zunehmend diskutiert,⁹ nehmen Angriffe auf kritische Infrastruktur und Unternehmen zu, bei denen Kriminelle versuchen, durch Verschlüsselungstechnologien Lösegelder zu erpressen (sog. Ransomware). Maßnahmen zum politischen und rechtlichen Umgang hiermit sind bisher lediglich angeboten, nicht abschließend diskutiert. Die Mitgliedstaaten müssen die NIS-2-Richtlinie zum Schutz kritischer Infrastrukturen bis zum 17.10.2024 umsetzen. Zudem wurde das Telekommunikations-Telemedien-Datenschutz-Gesetz (TTDSG) und dessen Verhältnis zur DSGVO¹⁰ sowie das datenschutzrechtliche Verantwortlichkeitskonzept als Schlüsselkonzept untersucht.¹¹

Bereichsspezifischer Datenschutz

Der Beschäftigtendatenschutz wurde breit diskutiert, insbesondere im Bereich der Löschkonzepte und Löschfristen.¹² Der EuGH stärkte die Geltung von Art. 88 DSGVO vor nationalen Rechtsvorschriften, die (vermeintlich) im Rahmen einer Öffnungsklausel erlassen wurden.¹³ Hierneben wurde auch die thematische Abgrenzung der DSGVO von der Richtlinie zum Datenschutz im Bereich Justiz und Inneres (JI-Richtlinie) diskutiert; die Konturen in Randbereichen sind hier inzwischen schärfer geworden.¹⁴

Fazit und Ausblick

Datenschutzrecht und Datenschutzpolitik sind und werden in den kommenden Jahren im Fluss bleiben. Die Bedeutung des Datenschutzes bei zunehmender Digitalisierung wird von den Entscheidungstragenden (zum Glück) nicht unterschätzt. Vielfältige begriffliche Fragen, Fragen zur Abgrenzung bestehender Regelungswerke und täglich neue Herausforderungen werden flankiert durch die zunehmende Regeldichte und die Verfolgung weiterer Regelungsabsichten. Besonders herausfordernd dürfte in den kommenden Jahren werden, wie europäische und nationale Kompetenzen und Regelungswerke in vielfältigen Spannungsfeldern weiter und noch besser aufeinander abgestimmt werden können.

Weiterführende Literatur

Johannes Kevekordes: Daten als Gegenstand absoluter Zuordnung, Berlin 2022.

Sabrina Seak: Grenzen der Datenübermittlung aus der EU in Drittstaaten – anhand des Beispiels der USA, Berlin 2022.

6 Datenschutzkonferenz: Stellungnahme zur EuGH-Rechtssache C-807/21, 5.1.2023.

7 EuGH: Rechtssache C-807/21, 27.4.2023 (anhängig).

8 EuGH: Urteil vom 28.4.2022, ECLI:EU:C:2022:322, Meta Platforms Ireland Limited/Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

9 Daniel Maslewski: Datenpannen-Management in der Unternehmenspraxis, in: Zeitschrift für den Datenschutz 5/2023, S. 251 ff.

10 Sibylle Gierschmann: Telekommunikations-Telemedien-Datenschutz-Gesetz und die DS-GVO, in: MultiMedia und Recht 1/2023, S. 22–27.

11 Jan-Peter Möhle: Verantwortlichkeit als integrierendes Konzept im Datenschutzrecht, in: Die Öffentliche Verwaltung 3/2023, S. 101–108.

12 Jan-Peter Möhle: Datenschutzrechtliche Löschfristen für Abmahnungsdokumente in der Personalakte, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 3/2023, S. 137–143.

13 EuGH: Urteil vom 30.3.2023, ECLI:EU:C:2023:270, Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer/Hessisches Kultusministerium.

14 Jeremy Stevens/Victor Limberger: Der primärrechtliche Rahmen für die Abgrenzung von DSGVO und JI-Richtlinie, in: JuristenZeitung 13/2022, S. 656–663.

Digitale Agenda und Cybersicherheit

Hans-Wilhelm Dünn*

Schlüsselwörter: Cybersicherheit, NIS2-Verordnung, CER-Richtlinie, Kritische Infrastruktur, CRA

Europa im Fokus kommerziell und politisch motivierter Hackerangriffe

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat der Europäischen Union vor Augen geführt, dass existenzielle Bedrohungen für Staaten auch im Europa des 21. Jahrhunderts auftreten können.¹ Nach einer Schockstarre, gefolgt von den Katastrophenszenarien einiger Beobachterinnen und Beobachter geht es nun darum durch kontinuierliche Sacharbeit die Schwachstellen in der europäischen Sicherheitsarchitektur zu beheben. Dazu gehört auch das Feld der Cybersicherheit. Hier gibt es Fehlstellen, die nicht erst in jüngerer Vergangenheit aufgetreten sind, auf die die geopolitische Situation nun aber einen starken Scheinwerfer richtet. Insbesondere im Bereich der kritischen Infrastrukturen zeigt sich Europa bisher verwundbar für Angriffe von außen. Staatliche Akteure haben das Schadenspotential erkannt und richten ihre Aktivitäten im Cyberraum auf diese Schwachstellen aus, nicht zuletzt Russland, das sowohl durch Desinformation als durch Attacken auf kritische Infrastrukturen versucht, Verunsicherung innerhalb der europäischen Gesellschaften zu schüren.² Hinzu kommen die zahlreichen kommerziell agierenden Hacker aus Europa und anderen Teilen der Welt, die vor allem Ransomware einsetzen, um auf kriminelle Weise Profite zu erwirtschaften. Bei dieser Art von Angriffen, die von der Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA) als Hauptbedrohung eingestuft wird,³ verschlüsseln Angreifer die IT-Systeme und fordern anschließend von den Opfern Lösegeld zur Freigabe der Daten.

Die europäische Cybersicherheit wird also sowohl durch staatliche wie kommerziell agierende Cyberangriffe auf die Probe gestellt.⁴ Angesichts der im vergangenen Jahr verabschiedeten neuen Regulatorik zur Absicherung der eigenen Systeme gibt es jedoch Hoffnung, dass europäische Systeme diesen Angriffen trotzen können.

NIS2-Richtlinie nimmt Absicherung der kritischen Infrastrukturen in den Blick

Die Richtlinie über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union (NIS2-Richtlinie⁵) ist die wohl bedeutendste Weiterentwicklung der europäischen Cybersecurity-Gesetzgebung der vergangenen Jahre und erweitert erheblich den

* Präsident, Cyber-Sicherheitsrat Deutschland e. V.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

2 Joachim Bartz et al.: Putins digitales Waffenarsenal, ZDF, 30.3.2023, abrufbar unter <https://www.zdf.de/Nachrichten/digitales/vulkan-files-cyberangriff-hacker-ukraine-krieg-russland-100.html> (letzter Zugriff: 20.7.2023)

3 Ifigeneia Lella et al.: ENISA Threat Landscape 2022 – October 2022, 3.11.2022.

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Weltraumpolitik“ in diesem Jahrbuch.

5 Europäisches Parlament/Rat der EU: Richtlinie (EU) 2022/2555 vom 14. Dezember 2022 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und der Richtlinie (EU) 2018/1972 sowie zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148 (NIS-2-Richtlinie), in: Amtsblatt der EU L 333/80, 27.12.2022.

Anwendungsbereich der ursprünglichen NIS-Richtlinie von 2016. Nach der Zustimmung von Parlament und Rat im November 2022 und der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU im Dezember 2022, legt sie einen neuen Rahmen für Betreiber Kritischer Infrastrukturen in der EU fest und setzt ihnen Mindeststandards im Bereich Cybersicherheit.

Unter den wichtigen Neuerungen, die die Richtlinie mit sich bringt, ist die Ausweitung der Betreiber, die sich an die Richtlinie halten müssen. Nun sind mittlere und große Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitenden oder einem Umsatz von über 10 Mio. Euro betroffen, zudem sollen einige Betreiber unabhängig von ihrer Größe reguliert werden, beispielsweise Teile der digitalen Infrastruktur und der öffentlichen Verwaltung.

Die NIS2-Richtlinie legt Mindestanforderungen an die Cybersicherheit für zwei Arten von Betreibern fest: wesentliche und wichtige Einrichtungen, die in 18 Sektoren von Energie über Bankwesen und Gesundheit bis Weltraum definiert werden. Betroffene Betreiber in der EU müssen zukünftig zahlreiche Cybersicherheitsmaßnahmen umsetzen, um ihre Netzwerke und IT-Systeme zu schützen. Dazu gehören beispielsweise die Implementierung von Richtlinien zur Informationssicherheit, ein funktionierendes „Incident Management“, Maßnahmen zur Business Continuity, Sicherheitsmaßnahmen in der Lieferkette, die sichere Beschaffung von IT und Netzwerksystemen, Zugangskontrollen, Asset Management sowie die Nutzung von sicheren Kommunikationskanälen, Multifaktorauthentifizierung und Verschlüsselung.

Eine weitere wichtige Neuerung betrifft das Meldewesen. Betreiber müssen die jeweils zuständige nationale Cybersicherheitsbehörde unverzüglich über relevante Störungen, Vorfälle und Cyber-Bedrohungen unterrichten. Die Mitgliedstaaten sind darüber hinaus verpflichtet, den Austausch von Informationen zwischen Betreibern zu fördern und zu unterstützen.

Die NIS2-Richtlinie stellt somit eine bedeutende Weiterentwicklung im Bereich der Cybersicherheit dar, die erhebliche Auswirkungen auf eine Vielzahl von Betreibern kritischer Infrastrukturen in der EU haben wird. Dort wo bisher höchstens eigenständige nationale Regelungen vorherrschten, um die Achillesverse europäischer Infrastrukturen zu schützen, gibt es nun verbindliche Standards.

Unternehmen und Organisationen, die von der Richtlinie betroffen sind, müssen sich schon jetzt auf diese Änderungen vorbereiten und sicherstellen, dass sie die Anforderungen der NIS2-Richtlinie erfüllen. Auch wenn die Umsetzung in nationales Recht bis Oktober 2024 sowie die anschließenden Übergangsfristen ein tatsächliches Greifen der Maßnahmen noch in die Zukunft verlagern, ist angesichts des Fachkräftemangels im IT-Bereich und der Größe der Aufgaben für Betroffene höchste Zeit, die eigenen Systeme zu sichern. Neben dem Eigeninteresse an sicheren Systemen für einen verlässlichen Betrieb sind sicherlich auch die verankerten Strafen ein triftiger Grund für eine schnelle Umsetzung. Ähnlich wie bei der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) sieht die NIS2-Richtlinie empfindliche Bußgelder vor, die sich für wesentliche Einrichtungen beispielsweise auf 10 Mio. Euro bzw. 2 Prozent des weltweiten Jahresumsatzes erstrecken.

Cyber Resilience Act wirft seine Schatten voraus

Zeitgleich mit der NIS2-Richtlinie wurde auch die Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen (CER-Richtlinie⁶) der EU veröffentlicht, die den Schutz kritischer

6 Europäisches Parlament/Rat der EU: Richtlinie (EU) 2022/2557 vom 14. Dezember 2022 über die Resilienz kritischer Einrichtungen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/114/EG des Rates, in: Amtsblatt der EU L333/164, 27.12.2022.

Infrastrukturen vor Gefahren wie Terroranschlägen, Sabotage oder Naturgewalten regelt und damit eine bestehende Richtlinie von 2008 ersetzt. Um die Resilienz von kritischen Einrichtungen zu erhöhen, werden Mitgliedstaaten verpflichtet, eigene Strategien und Prozesse zur Risikobewertung zu implementieren, während die Betreiber kritischer Infrastrukturen konkrete Maßnahmen umsetzen müssen, die beispielsweise Meldepflichten und regelmäßige Überprüfungen beinhalten. Cyberresilienz als ein wesentlicher Baustein für eine sichere Gesellschaft wird dabei mit Blick auf den Cyber Resilience Act (CRA) weitgehend ausgeklammert, der sich aktuell im Gesetzgebungsprozess befindet. So soll eine möglichst große Kohärenz zwischen den bestehenden und erwarteten Regulierungen gewährleistet werden.

Bereits im September 2021 hatte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen ein entsprechendes Gesetz zur Widerstandsfähigkeit im Cyberraum angekündigt,⁷ ein Jahr später machte die Kommission den ersten Aufschlag zum CRA⁸.

Die Akteure, auf die sich der CRA hauptsächlich bezieht, sind Unternehmen, die digitale Güter produzieren, importieren und verkaufen, worunter sowohl Hard- als auch Software fallen. Die Initiative zielt darauf ab, die Cybersicherheit auf Verbraucherebene durch Integration des Prinzips „Security by Design“ in die Produktentwicklung zu erhöhen. Mit diesem Ansatz wird zum Ausdruck gebracht, dass Sicherheitsaspekte in der Entwicklung von Produkten von Anfang an berücksichtigt werden.

Dies soll unter anderem durch verpflichtende Updates über die gesamte Produktlebensdauer und regelmäßige Überprüfungen der Konformität gewährleistet werden. Vor dem Hintergrund der weiten Verbreitung vernetzter Geräte, beispielsweise in Privathaushalten, wird es immer wichtiger auf das mögliche Schadenspotential durch Sicherheitslücken hinzuweisen.

Hervorzuheben ist die straffe zweijährige Umsetzungsfrist im bisherigen Aufschlag der Kommission. Hersteller sind daher gut beraten, die Anforderungen des CRA schon jetzt in der Einführung neuer Produkte mitzudenken, da der Entwicklungszyklus digitaler Produkte in der Regel länger als 24 Monate dauert.

Für Konsumentinnen und Konsumenten stellt der CRA eine willkommene Verbesserung dar, da sie Geräte in dem Wissen erwerben können, dass bereits in der Designphase besonderes Augenmerk auf die Cybersicherheit des Produkts gelegt wurde. Wichtig ist dabei zu beachten, dass der CRA keine Anwendung auf digitale Geräte findet, die bereits in Gebrauch sind.

Für Unternehmen bedeutet der CRA, dass sie ihr eigenes Produktangebot gründlich überprüfen müssen, um festzustellen, welche der zum Verkauf stehenden oder sich in Entwicklung befindlichen Geräte betroffen sind. Nach Identifizierung der betroffenen Geräte müssen die Anforderungen des CRA bereits bei der Entwicklung neuer Geräte berücksichtigt werden. Außerdem verlangt der CRA von den herstellenden Unternehmen, für die sichere Funktion ihrer Geräte während des gesamten Produktlebenszyklus zu sorgen. Dies könnte für europäische Firmen im weltweiten Wettbewerb einen Nachteil darstellen, da die Bedingungen des CRA einzigartig sind und die definierten Anforderungen die Entwicklung- und Produktionskosten steigen lassen werden.

7 Ursula von der Leyen: Rede zur Lage der Union – 2021, SPEECH/21/4701 15.9.2021.

8 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020, COM(2022) 454 final, 15.9.2022.

Trotz dieser kurzfristigen Hürden könnte der CRA auf lange Sicht normbildend wirken. Aufgrund der ökonomischen Stärke der EU könnten andere Wirtschaftsräume gezwungen sein, sich anzupassen, wenn sie im weltweiten Wettbewerb um sichere digitale Geräte bestehen wollen. Die DSGVO hat bereits eindrucksvoll bewiesen, welche Macht die EU in Bezug auf Normsetzung hat, indem sie als Vorbild für die Modernisierung von Datenschutzgesetzen in anderen Ländern diente. Ähnlich könnte der CRA großen Einfluss auf zukünftige Regulierungen zu Security by Design haben. Zudem könnten sich europäische Hersteller trotz der ökonomischen Herausforderungen langfristig als besonders sicher und zuverlässig in einem globalen Markt etablieren und so von den erfolgten Investitionen profitieren.

Schulterschluss zwischen Industrie und Sicherheitsbehörden für mehr Cybersicherheit

Der Cyber Solidaritätsakt (CSA⁹) stellt den finalen Bestandteil der umfassenden Digitalstrategie der Europäischen Union dar, so Margrethe Vestager bei der Vorstellung des Gesetzesvorschlages im April 2023.¹⁰

Das Hauptziel des CSA besteht darin, die Kompetenzen der EU zu stärken, um erhebliche und groß angelegte Cyberbedrohungen und -angriffe zu identifizieren, sich darauf vorzubereiten und darauf zu reagieren. Der Vorschlag schließt einen europäischen Cybersicherheitschild ein, der aus einem Netzwerk von sicherheitsorientierten Betriebszentren (Security Operation Centers, SOC)s in der gesamten EU besteht, sowie einem umfassenden Notfallmechanismus für Cybersicherheit zur Verbesserung der Cyber-Resilienz der EU.

Die länderübergreifenden SOC)s spielen dabei eine entscheidende Rolle im sogenannten „Cyber Shield“. Ihre Aufgabe ist es, Bedrohungen zu erkennen und an die zuständigen Behörden zu melden. Zusätzlich dazu unterstützen sie präventive Maßnahmen, indem sie kritische Bereiche wie das Finanzwesen, den Energiesektor und das Gesundheitswesen auf potenzielle Schwachstellen untersuchen.

Ein weiteres Element des CSA ist die Errichtung einer Cybersicherheitsreserve, die aus Sicherheitsdiensten privater Anbieter besteht, welche als „vertrauenswürdige Anbieter“ bezeichnet werden. Diese können auf Anfrage von Mitgliedstaaten oder EU-Organen eingesetzt werden, um bei der Bewältigung von Cybersicherheitsvorfällen zu unterstützen.

Ein weiteres Themenfeld des CSA ist die zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Er stellt einen Mechanismus für gegenseitige Amtshilfe zur Verfügung. Dieser ermöglicht es einem Mitgliedstaat der EU, einem anderen Mitgliedstaat, der von einem Cybersicherheitsvorfall betroffen ist, Unterstützung anzubieten. Für die Umsetzung des Cyber Solidaritätsakts hat die EU ein Budget von 1,1 Mrd. Euro vorgesehen. Dies unterstreicht das Engagement und die Ressourcen, die die EU bereit ist, in die Stärkung ihrer Cyberabwehr und -resilienz zu investieren.

In der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Institutionen und den Kompetenzpartnern aus der Privatwirtschaft liegt für beide Seiten eine große Chance. Staatliche Behörden können vom Knowhow und der Erfahrung der Unternehmen profitieren, die im Bereich Cybersicherheit tätig sind. Angesichts der Fachkräftemangels in der IT-Branche wäre es zudem

9 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über Maßnahmen zur Stärkung der Solidarität und der Kapazitäten in der Union für die Erkennung, Vorsorge und Bewältigung von Cybersicherheitsbedrohungen und -vorfällen, COM(2023) 209 final, 18.4.2023.

10 Josefine Kulbatzki: Ein europäisches Auffangnetz gegen Cyberbedrohungen, in: Tagesspiegel Background, 19.4.2023.

fraglich, ob der Aufbau eigener Kapazitäten ein realistisches Ziel wäre. Auf der anderen Seite stärkt die Zusammenarbeit die Unternehmen durch eine Fokussierung der digitalen Souveränität Europas. Anbieter von Sicherheitslösungen innerhalb Europas könnten so eine Aufwertung in der Konkurrenz zu globalen Techunternehmen erhalten und ihre Marktposition stärken. Zudem kann die Einstufung als vertrauenswürdig ein Marktvorteil sein. Wichtig ist dabei eine gewissenhafte Prüfung der Anbieter vorzunehmen, um das Anliegen des CSA nicht zu konterkarieren.

Die Position Europas auf dem Gebiet Cybersicherheit langfristig zu stärken, beabsichtigt auch die Schaffung der Cyber Skills Academy, die bestehende Initiativen koordinieren und dem Fachkräftemangel entgegenwirken soll. Dazu sollen spezialisierte Ausbildungsprogramme aufgelegt und Projekte finanziert werden, in denen unter anderem der Austausch zum Thema Cybersicherheit forciert wird.¹¹

Genauso wie beim CSA wird es auch hier darauf ankommen, dass neue Institutionen und Initiativen nicht zu einer Verkomplizierung der Entscheidungsprozesse führen. Insbesondere bei schwerwiegenden Cybervorfällen ist eine schnelle Reaktion entscheidend für eine Abwehr von weitreichenden Schäden. In der Ausgestaltung des CSA sollten also vor allem klare Kompetenzen festgelegt werden, um Entscheidungswege kurz zu halten.

Technologische Abhängigkeiten

Resilienz zu fördern, umfasst auch die Diversifizierung von Lieferketten und das systematische Aufarbeiten von Abhängigkeiten durch technologische Vormachtstellungen. In der Covid-19-Pandemie wurde deutlich, wie stark abhängig der europäische Binnenmarkt von globalen Lieferketten ist und wie verletzlich diese sein können.

Durch den Krieg in der Ukraine wurde zudem klar, wie wirkmächtig Wirtschaftsgüter sein können. Was für Energieträger gilt, kann ebenso für Halbleiter, Chips und andere technologische Ausstattung gelten, die für die kritische Infrastruktur relevant sind. „Wir können es uns nicht leisten, Abhängigkeiten aufrechtzuerhalten, die als Waffen gegen unsere gemeinsamen Interessen eingesetzt werden können“, konstatierte Binnenmarkt-Kommissar Thierry Breton zurecht.¹²

Trotzdem bleibt die Europäische Union in dieser Hinsicht unentschlossen und vertraut auf verschiedene nationale Regelungen, beispielsweise beim Ausbau der 5G-Technologie. Bisher gibt es bis auf einen unverbindlichen ‚Werkzeugkasten‘ und eine Empfehlung der Kommission keine verbindliche Regelung für den Umgang mit Hochrisikotechnologie aus Drittstaaten. Die aktuelle geopolitische Situation sollte ein Startschuss für eine Debatte darüber sein, wie weltweiter wirtschaftlicher Austausch gelingen kann, ohne zusätzliche Risiken durch Abhängigkeiten zu forcieren.

Fazit

Die Cybersicherheitslandschaft der Europäischen Union durchläuft eine entscheidende Phase der Stärkung und Neuordnung, die durch die existenzielle Bedrohung durch staatliche und kommerzielle Cyberangriffe hervorgerufen wird. Mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und der daraus resultierenden politischen und sicherheitsrelevanten Eskalation hat die EU die Notwendigkeit erkannt, ihre Sicherheitsarchitektur zu stärken und

11 Europäische Union, Digital Skills and Jobs Platform: Cybersecurity Skills Academy: a coordinated approach to boost the EU cyber workforce, abrufbar unter <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/cybersecurity-skills-academy> (letzter Zugriff: 20.7.2023)

12 ZDF: 5G-Anbieter aus China. EU: Huawei und ZTE sind Sicherheitsrisiko, 15.6.2023.

ihre kritischen Infrastrukturen gegen Cyberangriffe zu schützen. Die NIS2-Richtlinie stellt in diesem Zusammenhang einen signifikanten Fortschritt dar. Sie erweitert den Anwendungsbereich der ursprünglichen NIS-Richtlinie und setzt für Betreiber kritischer Infrastrukturen Mindeststandards in Bezug auf Cybersicherheit. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU zunehmend eine ambitionierte Strategie zur Verbesserung ihrer Cybersicherheitslandschaft verfolgt. Dabei kommt es entscheidend auf die effektive und zügige Umsetzung dieser Maßnahmen an, um die Sicherheit der kritischen Infrastrukturen und der digitalen Güter zu gewährleisten und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen und die EU als Ganzes zu stärken.

Weiterführende Literatur

- Annegret Bendiek: Deutsche Cybersicherheit in Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik Arbeitspapier 1/2023, Januar 2023.
- Myriam Dunn Cavelty/Max Smeets: Regulatory cybersecurity governance in the making: the formation of ENISA and its struggle for epistemic authority, in: Journal of European Public Policy 30(7)/2023.
- Benjamin Farrand/Helena Carrapico: Digital sovereignty and taking back control: from regulatory capitalism to regulatory mercantilism in EU cybersecurity, in: European Security 31(3)/2022.
- Gabriel N. Toggenburg: Datenschutz und Informationsgesellschaft, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023.

Energiepolitik

Johannes Pollak*

Schlüsselwörter: Energieimport, LNG, Transformation

Ein magisches Vieleck

Die Energiepolitik der Europäischen Union stand auch im vergangenen Jahr ganz im Zeichen des Krisenmanagements. Zwar konnte aufgrund des milden Winters 2022/23 und der geballten ökonomischen Marktmacht eine Versorgungskrise abgewendet werden, eine dauerhafte, stabile Sicherung der europäischen Energieversorgung ist allerdings nicht in Sicht. So bestimmt die Suche nach alternativen Lieferanten und Lieferwegen, die Beschleunigung der Energiewende und die Erhöhung der Energieeffizienz die Agenda. Es fehlte auch nicht an Aufrufen zum Energiesparen, Debatten zur Sinnhaftigkeit von Atomkraftwerken und der zukünftigen Rolle von Wasserstoff im europäischen Energiemix. Während die einen schon eine geopolitische Wende in der Energiepolitik sehen, verweisen andere auf die weiterhin große fossile Importabhängigkeit der Union. Wieder andere sehen die nunmehr mit Vehemenz voranzutreibende Energiewende durch die Investitionen in fossile Infrastruktur, Beispiel Flüssigerdgas (LNG)-Terminals, gefährdet. In der Tat beinhaltet das RePowerEU Programm der Europäischen Kommission bisher kaum gehörte Passagen zur Geopolitik. Zuvor setzte man in Europa auf die Schaffung eines liberalen Marktes zur Versorgungssicherheit. Mit Fortdauer des Krieges in der Ukraine wurde die Abhängigkeit dieses Marktes von russischen Energielieferungen immer deutlicher. Aus einem vermeintlich verlässlichen Energie- und Rohstofflieferanten wurde ein vollkommen unberechenbares Regime, das Energie als Instrument zur Durchsetzung strategischer Interessen benutzt. Den Spagat zwischen Energieversorgung, Energiewende, Klimakrise und Unterstützung für die Ukraine – das magische Vieleck – in angemessener Zeit zu bewältigen, stellt die Union jedenfalls vor immense Herausforderungen.

Sanktionen, Gasplattform und Energieimporte

Die gegenüber Russland verhängten Sanktionen¹ starteten sechs Monate nach Ausbruch des Ukrainekrieges mit einem Einfuhrverbot für Kohle und einem teilweisen Einfuhrverbot für Öl. Angesichts der unterschiedlichen Abhängigkeiten der Mitgliedstaaten gelang die Einigung trotz ständiger ungarischer, polnischer oder österreichischer Sonderwünsche in kurzer Zeit. Die Reaktion ließ allerdings nicht lange auf sich warten und Russland stoppte Gaslieferungen an mehrere Mitgliedstaaten, die die neue Zahlungsmethode in Rubel ablehnten. In der Folge wurden zehn weitere Sanktionspakete beschlossen.² Der steigende Preis für

* Rektor und Professor für Politikwissenschaften, Webster Vienna Private University, Wien.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

2 Europäischer Rat/Rat der EU: Zeitleiste – restriktive Maßnahmen der EU gegen Russland aufgrund der Krise in der Ukraine, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> (letzter Zugriff: 26.6.2023).

fossile Energie konnte zwar einige Auswirkungen der Sanktionen auf Russland abfedern, so dass es nicht zu einem Kollaps der russischen Wirtschaft kam. In bestimmten Bereichen, z. B. Erdöl und Gasfördertechnik, Automobilindustrie und Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte, werden die Sanktionen jedoch mittelfristig erhebliche Auswirkungen zeitigen.

Die Frage, die sowohl die Europäische Kommission wie die Regierungen der Mitgliedstaaten weiterhin beschäftigt, ist, wie die Energieversorgungssicherheit in den kommenden Jahren ohne russische Importe zu gewährleisten sei. Eine Mammutaufgabe: im Jahr 2020 stammten mehr als die Hälfte der Kohle und 43 Prozent des Erdgases aus Russland. Ende 2022 lag der Anteil an russischem Erdgas nur mehr bei knapp 19 Prozent.³ Zwar wurde insgesamt weniger fossile Energie importiert, die Kosten dafür sind jedoch exorbitant gestiegen: Betrug im Jahr 2020 3,2 Mrd. Euro so mussten 2022 27,1 Mrd. Euro im monatlichen Durchschnitt bezahlt werden. Zwischen 2021 und 2022 betrug der gesamte Preiszuwachs 200 Prozent, wobei die Preise der anderen Energielieferanten (+297 Prozent) stärker stiegen als die Russlands (+56 Prozent). Umgekehrt ging die importierte Erdgasmenge zwischen 2021 und 2022 um 4 Prozent zurück, wobei die Menge anderer Partner um 35 Prozent anstieg, während die russische Menge um 53 Prozent sank. Zurzeit bezieht die EU knapp 25 Prozent des Erdgases aus Norwegen, 11,6 Prozent aus Algerien und fast 26 Prozent in Form von LNG aus den USA, Katar und Nigeria. Der deutliche Rückgang des russischen Anteils wurde hauptsächlich durch einen dramatischen Anstieg der LNG-Einfuhren, hauptsächlich aus den USA, kompensiert. Insbesondere für die Befüllung der Gasspeicher erwies sich LNG als unabkömmlich und offensichtlich war den europäischen Einkäufern kein Preis zu hoch. Zwischen Januar und November 2022 waren die LNG-Einfuhren aus Amerika mehr als doppelt so hoch wie im gesamten Jahr 2021. Bedenken bzgl. der Umweltverträglichkeit (im Sinne der Energiebilanz) von LNG werden in Zukunft vermehrt zu hören sein.

Im Juni 2022 kamen die Mitgliedstaaten überein, die Gasreserven weiter aufzustocken, um kriegsbedingte Volatilitäten abzufedern und für den Winter 2023/24 gerüstet zu sein.⁴ Gemäß der Verordnung mussten die unterirdischen Gasspeicheranlagen der Mitgliedstaaten vor Beginn des Winters 2022/2023 zu mindestens 80 Prozent und vor Beginn der folgenden Winter zu 90 Prozent gefüllt sein. Zum besseren Überblick und zur strategischen Steuerung wurden auch Zwischenziele festgelegt.⁵ Im Juni 2023 betrugen die gesamten Füllstände 61 Prozent.

Eine gemeinsame Einkaufsplattform für Gas (AggregateEU⁶), im Speziellen Flüssiggas, wurde in der Union schon länger diskutiert (Stichwort Energieunion wie von Donald Tusk 2014 gefordert) und im April 2022 als zentraler Teil der EU-Energieplattform eingerichtet.

3 Eurostat Statistics Explained: Extra-EU imports of natural gas by partner March 2023, 17.3.2023, abrufbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Extra-EU_imports_of_natural_gas_by_partner_March_2023.png (letzter Zugriff: 26.6.2023).

4 Europäische Kommission: Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1938 zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung sowie der Verordnung (EG) Nr. 715/2009 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen, COM(2022) 135 final, 23.3.2023.

5 Europäische Kommission: Durchführungsverordnung (EU) 2022/2301 zur Festlegung des Befüllungspfades mit Zwischenzielen für 2023 für jeden Mitgliedstaat mit unterirdischen Gasspeicheranlagen, in: Amtsblatt der EU L 305, 25.11.2022, S. 5–8.

6 Rat der EU: Verordnung (EU) 2022/2576 über mehr Solidarität durch eine bessere Koordinierung der Gasbeschaffung, zuverlässige Preis- Referenzwerte und den grenzüberschreitenden Austausch von Gas, in Amtsblatt der EU L 335, 29.12.2022

Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass Europas Kaufkraft und Gasbedarf bei einem gemeinsamen Einkauf günstigere Preise ermöglichen würde. Sie ist wohl auch der Versuch, die Mitgliedstaaten nicht in einen weiteren ruinösen Wettbewerb um Ressourcen zu treiben. Die Mitgliedstaaten haben zugesagt, sich für mindestens 15 Prozent ihrer nationalen Gasspeicherziele (13,5 bcm p. a.) an der Nachfragebündelung zu beteiligen. Über AggregateEU wird eine Reihe von Ausschreibungen für Gasanbieter auf dem Weltmarkt erstellt, von denen EU-Unternehmen sowohl Pipelinegas als auch LNG beziehen können, mit Ausnahme von Gas aus Russland. Aus heutiger Sicht beurteilt die Europäische Kommission die Einkaufsplattform als Erfolg.

RePowerEU und Grüner Deal

Als ein Ausweg aus der Abhängigkeit von Russland wird die beschleunigte Energiewende gesehen. Im Dreieck von alternativen Lieferanten, Energiesparen und Ausbau der Erneuerbaren spielt der von der Kommission am 18. Mai 2022 vorgestellte REPowerEU-Plan⁷ eine Schlüsselrolle. Dieser Plan setzt im Kontext der Verringerung der Abhängigkeit von Importen fossiler Energie den Grünen Deal nicht nur fort, sondern verlangt eine erhebliche Beschleunigung der Umsetzung der Klimaziele. Inwieweit sich die Klimaagenda der Union und die kurzfristig wohl notwendigen Investitionen in die fossile Infrastruktur widersprechen, ist Gegenstand von Diskussionen. Auch die Frage des geopolitischen Erwachsenwerdens der Union wird gestellt.⁸

Europa hat sich im Klimagesetz vom Juni 2021 verpflichtet, bis zum Jahr 2030 die Treibhausgasemissionen auf mindestens 55 Prozent im Vergleich zu den Werten von 1990 zu reduzieren.⁹ Darüber hinaus wurde das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 verankert. Schon unter günstigen Voraussetzungen sind diese beiden Ziele ambitioniert. Globale Lieferkettenschwierigkeiten, der Krieg in der Ukraine und technologische Hürden (z. B. beim Ausbau der Wasserstoffproduktion) erschweren die Aufgabe um ein Vielfaches. Damit ist auch das im Pariser Klimaschutzübereinkommen definierte Ziel die durchschnittliche Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen in weite Ferne gerückt. Die Union wäre gut beraten, den Ende Dezember 2022 eingerichteten Klima-Sozialfonds¹⁰ um ein Vielfaches aufzustocken, um von Energiearmut betroffene Haushalte zu unterstützen und insbesondere die Energieeffizienz zu erhöhen und damit notwendige Einsparungen zu erzielen.

Ausblick

Spätestens im vergangenen Jahr hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass eine Rückkehr zum status quo ante in den Beziehungen mit Russland auf absehbare Zeit unmöglich geworden ist.¹¹ Europa ist damit sein wichtigster fossiler Energielieferant zu einem großen Teil abhandengekommen. Die Reaktionen der Mitgliedstaaten – Beschleunigung der Energiewende, alternative Anbieter, Gasplattform etc. – und vor allem die treibende Kraft Europäische Kommission werden mittelfristig zu einer vollkommen veränderten Energiesituation

7 Europäische Kommission: Mitteilung, REPower-EU-Plan, COM(2022) 230 final, 18.5.2022

8 Marco Siddi: Eine Bewertung des REPowerEU-Plans – Energiewende trifft auf Geopolitik, in: *integration* 1/2023, S. 21–37.

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

10 Europäische Kommission: Sozialer Klimaschutzfonds, abrufbar unter https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/social-climate-fund_de (letzter Zugriff: 26.6.2023).

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

in Europa führen. Um diese gewaltige Herausforderung zu stemmen, sind weitere Energieeinsparungen von großer Bedeutung und ein signifikant beschleunigter Ausbau der Erneuerbaren notwendig. Die Hoffnung auf einen weiteren milden Winter ist nicht genug.

Weiterführende Literatur

Marco Siddi: Europe's policies for a green transition. The European Commission's geopolitical turn and its pitfalls, FIIA Briefing Paper 362, Mai 2023.

Simone Tagliapietra/Reinhilde Veugelers (Hg.): Sparking Europe's New Industrial Revolution. A policy for net zero, growth, and resilience, Bruegel Blueprint Series 33/2023.

Kathleen R. McNamara: Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn, in: Journal of European Public Policy, Published online: 6.7.2023.

Jürgen Turek*

Schlüsselwörter: High-Tech-Standort Europa, Technologiesouveränität, wirtschaftliche Autonomie, Künstliche Intelligenz (KI)

Verlust strategischer Autonomie und Wettbewerbsfähigkeit

Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten der EU sind weiterhin besorgt über die Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschafts- und Technologiestandorts Europa. Dies hat drei Gründe: 1. Der Union wird im wachsenden Systemkonflikt mit China zunehmend klar, dass empfindliche Abhängigkeiten in High-Tech-Bereichen wie Mikroelektronik, Robotik oder Fotovoltaik nachhaltig bestehen und nicht ohne weiteres wieder abzustellen sind. Dies bezieht sich nicht nur auf aktuelles Know-How, sondern auch auf die Entwicklungsfähigkeit notwendiger Spitzentechnologie. So baut sich die Sorge vor dem Verlust europäischer Technologiesouveränität und Autonomie weiter auf. 2. Die russischen Erpressungswellen mit Blick auf fossile Energie wirken immer noch nach. Die EU strebt hier so bald wie möglich mehr strategische Autonomie an. Der Zeitdruck zum Aufbau eines alternativen Energieversorgungssystems und der technologische Planungs- und Umsetzungsbedarf sind groß, wenn man eine europäische Energieversorgung durch eine grüne Wasserstoffwirtschaft, durch den Betrieb von Kernfusionsreaktoren und andere nachhaltige Energieträger wie Wind, Geothermie oder Biomasse sicherstellen will. 3. Die USA haben mit ihrem Inflation Reduction Act (IRA) ein beispielloses Innovations- und Investitionsprogramm aufgelegt. Der Act mobilisiert 738 Mrd. US-Dollar.¹ Er sieht Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und einer Neuausrichtung der US-amerikanischen Wirtschaft auf erneuerbare Energien vor, ist aber nur auf solche Unternehmen fokussiert, die auch in den USA tätig sind. Anreize sind Subventionen und Steuererleichterungen. Das Programm ist auch für die europäische Industrie attraktiv. Im Zuge der Sanktionen gegenüber Russland sind sie von hohen Energiekosten betroffen. Produktionsverlagerungen in die Vereinigten Staaten sind für sie deshalb eine interessante Handlungsoption. Die USA sind zudem ein interessantes High-Tech-Biotop, wobei das Silicon Valley sicher das bekannteste Forschungs- und Technologiecluster ist. Für Europa entsteht Handlungsbedarf, der sich auch auf die Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung konzentrieren muss, um seine Standortqualität zu halten. Die europäische Forschungs- und Technologiepolitik (FTE-Politik) ist programmatisch, finanziell und konzeptionell gut aufgestellt, was als Pluspunkt in der Standortgüte Europas angesehen werden darf. Das wichtigste Programm zur Förderung der europäischen Industrie ist dabei das 9. Rahmenprogramm für Forschung und Technologie der Europäischen Kommission.

* Geschäftsführer, Turek Consulting; Senior Fellow, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P), Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ DIHK: Inflation Reduction Act der USA, abrufbar unter <https://www.dihk.de/de/inflation-reduction-act-der-usa-92844> (letzter Zugriff: 1.6.2023).

Das 9. Rahmenprogramm für Forschung und Technologie „Horizont Europa“

Das Forschungsrahmenprogramm ist das weltweit größte Förderprogramm für Forschung und Entwicklung. Seine Laufzeit beträgt sieben Jahre, von 2021 bis 2027. Die Inhalte orientieren sich an herausragenden sozio-ökonomischen und technologischen Fragestellungen der Modernisierung Europas. Solche prinzipiellen Fragestellungen ergeben sich aus Problemen nachhaltiger Entwicklung, des Klimawandels oder der Digitalisierung. Das Gesamtbudget beträgt für die siebenjährige Laufzeit 95,5 Mrd. Euro.² Forschung und Innovation in den Gebieten nachhaltige Industrialisierung, Digitalisierung, Umwelt, Energie und Klima, Kreislaufwirtschaft, Rohstoffe und fortgeschrittene Werkstoffe sowie Weltraum sind zur Umsetzung der Kernziele Autonomie und Wettbewerbsfähigkeit die Schlüsselfelder der FTE-Politik innerhalb der EU. Umgesetzt wird das Programm in vier Pfeilern: „Wissenschaftsexzellenz“, „Globale Herausforderungen“, „industrielle Wettbewerbsfähigkeit Europas“ sowie „Innovatives Europa“. Hier spielen politisch sensible Technologien eine besondere Rolle. Zu ihnen gehören beispielsweise Mikro- und Nanoelektronik, Photonik, Software und Softwaresysteme, Robotik oder Künstliche Intelligenz (KI). Künstliche Intelligenz durchzieht dabei als Bezugspunkt die gesamte Architektur von „Horizont“ Europa, da diese Schlüsseltechnologie viele Programmbereiche in Zukunft prägt.

Schlüsseltechnologie Künstliche Intelligenz

KI ist deshalb für die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und den Rat der EU hoch relevant. Das Thema polarisiert, greift es doch vermutlich mittel- und langfristig in fundamentale Existenzweisen der Menschheit ein. Sehen die Befürworter:innen sie als das grandiose Finale der Digitalisierung zur Lösung sozio-ökonomischer Probleme an, befürchten ihre Gegner:innen das Anwachsen eines sich selbstständigenden und langfristig unkontrollierbar werdenden Technologiemonsters.³ Deshalb hat sich die Kommission explizit für eine intensivierte, aber auch verantwortliche Forschung und technologische Entwicklung in diesem sensiblen Bereich ausgesprochen.⁴ Eine vertrauenswürdige KI bringe unbestreitbar viele Vorteile mit, etwa eine bessere Gesundheitsversorgung, sicherere und umweltfreundlichere Verkehrsmittel oder eine effizientere Fertigung und kostengünstigere sowie nachhaltigere Energie. Ein Beispiel dafür ist das Projekt „Antaris“. Die Forscher:innen entwickeln dort intelligente Sensor- und Big Data-Technologien, die Landwirt:innen helfen können, ohne Nachteile für Gesellschaft, landwirtschaftliche Betriebe oder Umwelt mehr Lebensmittel zu produzieren. Mit einem Gesamtbudget von über 14 Mio. Euro und einer Laufzeit von 2017 bis 2025 zeigt dieses Projekt auf, wie gewinnbringend KI in einem wirtschaftlichen Sektor eingesetzt werden kann.⁵ Angesichts des

2 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-eu-rahmenprogramm-fuer-forschung-und-innovation-startet-6394.html>, (letzter Zugriff: 27.4.2022).

3 Eine Übersicht über die kritisch eingestellten Institutionen findet sich unter FKT42: Kritik an künstlicher Intelligenz – ist KI gefährlich?, 12.1.2022, abrufbar unter <https://www.fkt42.de/blog/kuenstliche-intelligenz-kritik/> (letzter Zugriff: am 6.6.2023). Prominente Kritiker waren zuletzt selbst Personen wie der Unternehmer Elon Musk, Google-Chef Sundar Pichai oder der ehem. Google-Entwicklungschef Geoffrey Hinton, die selbst Pioniere bei der Entwicklung von KI sind.

4 Europäische Kommission: Künstliche Intelligenz – Exzellenz und Vertrauen, abrufbar unter https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-and-trust-artificial-intelligence_de (letzter Zugriff: 10.6.2023).

5 Europäische Kommission: Centre of Excellence for Advanced Technologies in Sustainable Agriculture and Food Security, CORDIS, 30.6.2023, abrufbar unter <https://cordis.europa.eu/project/id/739570/de> (letzter Zugriff: 6.6.2023).

Potenzials der KI hat die Kommission umfassende Maßnahmen zur Förderung der Exzellenz vorgeschlagen. Dazu dient der „Koordinierte Plan“.⁶ Er fördert KI-Exzellenz vom Labor bis zum Markt. Er zeigt auf, wie Investitionen in KI beschleunigt, Strategien zwecks rechtzeitiger Umsetzung angegangen und EU-weit aufeinander abgestimmt werden sollten. Zentrale Ziele des Plans sind die Schaffung günstiger Voraussetzungen für die Entwicklung und Verbreitung von KI, der Aufbau einer strategischen Führungsrolle in entsprechenden Sektoren, die EU zum richtigen Standort für eine erfolgreiche KI-Entwicklung zu machen und sicherzustellen, dass KI den Menschen dient. Deshalb formuliert die Kommission Regeln, die eine vertrauenswürdige Technologieentwicklung gewährleisten sollen. Sie ist sicher, dass die Verordnung über ein europäisches Konzept für künstliche Intelligenz und der Koordinierte Plan für KI die Sicherheit und die Grundrechte von Menschen und Unternehmen gewährleisten und gleichzeitig Investitionen und Innovation in allen EU-Ländern fördern werden. Konkret schlägt die Behörde eine Vertrauensbildung durch einen ersten KI-Rechtsrahmen überhaupt vor, um sicherzustellen, dass KI-Systeme, die in der EU verwendet werden, sicher, transparent, ethisch, unparteiisch und unter menschlicher Kontrolle sind. Alles, was als eindeutige Bedrohung angesehen wird, wird verboten: von der behördlichen Bewertung des sozialen Verhaltens bis hin zu Spielzeug mit Sprachassistent, dass Kinder zu riskantem Verhalten verleitet. Alle technischen oder sozialen Systeme – von kritischer Infrastruktur über die Sicherheitskomponenten bis hin zu Maßnahmen zur Rechtspflege und demokratische Prozesse – werden sorgfältig geprüft, bevor sie in Verkehr gebracht werden. Sobald das KI-System auf dem Markt ist, überwachen die Behörden den Markt, sorgen die Nutzer:innen für die Aufsicht durch einen Menschen und für Kontrolle. Die Anbieter richten ein System ein zur Überwachung nach dem Inverkehrbringen. Anbieter und Nutzer:innen sind gehalten, schwere Vorfälle und Fehlfunktionen zu benennen.⁷ Auf der Grundlage dieser Überlegungen hat sich das Europäische Parlament am 14.6.2023 auf einen Vorschlag für ein Gesetz zur KI geeinigt. Es soll weltweit das erste dieser Art werden. Hochriskante KI-Systeme sollen demnach verboten werden, danach staffeln sich die Auflagen gemessen am Risiko der Technologie. Dies hat auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung der FTE-Politik der EU, die sich nunmehr einer verstärkten KI-Forschung zu widmen hat.

Telekommunikationspolitik und Digitalisierung

Im Bereich der Telekommunikationspolitik sind der weitere Netzausbau, die Technologiestandards im Datenaustausch (5G und 6G), der Zugang zu Online-Inhalten im Ausland sowie der Datenschutz und die Privatsphäre im Online-Umfeld klassische Aufgabenfelder im Rahmen der Digitalisierung, deren Regulierung unterschiedlich weit vorangeschritten ist. Grundlagen dafür sind der Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation von 2018, die EU-Richtlinie zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen und die EU-Leitlinie über staatliche Beihilfen für den Breitbandausbau, die 2022 aktualisiert worden ist.⁸ Der Kodex und die Richtlinien dienen der Förderung des Ausbaus leistungsstarker und wettbewerbsorientierter Telekommunikationsinfrastrukturen. Ziel ist es, den Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandinfrastrukturen in Europa

6 Europäische Kommission: Mitteilung, Förderung eines europäischen Konzepts für künstliche Intelligenz, Annex COM(2021) 205 final, 21.4.2021.

7 Europäische Kommission: Künstliche Intelligenz – Exzellenz und Vertrauen, 2023.

8 Europäische Kommission: Pressemitteilung, State aid: Commission adopts revised State aid rules for broadband networks, IP/22/7595, 12.12.2022.

flächendeckend zu beschleunigen. Staatliche Beihilfen sollen den Netzausbau unterstützen, wenn die Mechanismen des Marktes es nicht schaffen. Vor dem Hintergrund der enormen technologischen Verflechtung Europas sind die EU-weite Cybersicherheit, die Sicherheit der 5G-Netze sowie die Sicherheit der Internetkommunikation sensibel. Grundlage dafür ist die Richtlinie zur Netz- und Informationssicherheit (NIS2). Sie ist der europäische Rahmen für Betreiber kritischer Infrastrukturen und legt für Cyber-Security Mindeststandards in der EU fest. NIS2 erweitert Betroffenheit und Pflichten deutlich – ab 2024 müssen viele Unternehmen in 18 Sektoren ab 50 Mitarbeiter:innen und 20 Mio. Euro Umsatz die Richtlinie umsetzen. Sie bedeutet z. B., dass ein Unternehmen regelmäßig Penetrationstests durchführen muss, um den Schutz seiner Systeme und Netzwerke zu gewährleisten. Ein wichtiges Projekt ist in diesem Zusammenhang auch das „Secure Connectivity System“ der EU. Die Union baut für 2,4 Mrd. Euro ein unabhängiges, sicheres und globales Satelliten-Internet auf, dessen Signale mit Quantentechnologie verschlüsselt werden. Satellitengestützte Kommunikation kann schnelle und sichere Dienste auch dann gewährleisten, wenn terrestrische Kommunikationsnetze z. B. durch Terrorismus oder Cyberangriffe unterbrochen wurden. Das Hochgeschwindigkeitsnetz wird Regierungen und dem Militär zur Verfügung stehen.⁹

Technologiesouveränität und Wettbewerbsfähigkeit

In Europa läuten die Glocken industrie-, wettbewerbs- und sicherheitspolitisch Sturm. Dies bezieht die Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik indirekt mit ein, obwohl diese – alleine betrachtet – programmatisch, finanziell und organisatorisch hervorragend aufgestellt ist. Die EU kommt mit Blick auf ihre technologische Autonomie – im Ganzen betrachtet – allerdings schwach daher. Sie hat nicht nur ganze Wirtschaftssektoren wie die Solar- oder Chipindustrie an China verloren oder ihre Energieversorgung zu schwach diversifiziert; sie hat zudem zugelassen, dass zu viele Schritte der industriellen Wertschöpfung an Unternehmen im außereuropäischen Ausland delegiert worden sind. Dies bezog chinesische oder russische Staatsunternehmen oft gedankenlos mit ein und schadet der forschungs- und technologiepolitischen Souveränität und damit der wirtschaftlichen Autonomie der EU. Somit wurden die industrielle Basis in der EU aufgeweicht und enorme Abhängigkeiten geschaffen, was zu spät erkannt wurde. Darüber hinaus schafft der amerikanische Inflation Reduction Act ein attraktives unternehmerisches Umfeld in den USA, der wichtige Unternehmen zum Standortwechsel ganz oder zum Teil animieren wird. Forschung und Entwicklung wandert dann mit diesen Unternehmen aus, was die Innovationsstätigkeit in Europa hemmen wird. Die lukrativen Anreize der europäischen und nationalen FTE-Politiken werden diesen Exodus nicht verhindern können, wenn nicht zusätzliche Standortvorteile winken. Die Preise für Energie sind dabei essentiell. Künstliche Intelligenz ist dabei zunehmend wichtig; ihrer Verknüpfung mit der Wettbewerbs-, Industrie-, Verkehrs-, Energie- und Sicherheitspolitik kommt eine Schlüsselrolle zu.

Weiterführende Literatur

Jürgen Turek: Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels/ Funda Tekin (Hg.), Europa von A – Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 16. Aufl., Baden-Baden 2022.

9 Rat der EU: Pressemitteilung, Programm für sichere weltraumgestützte Konnektivität: endgültige Billigung durch den Rat, 142/23, 7.3.2023.

Gesundheits- und Verbraucherpolitik

Sarah-Lena Böning und Remi Maier-Rigaud*

Schlüsselwörter: Gesundheitssicherheit, Global Health, Green Deal, Green Claims, Kreislaufwirtschaft

Die EU als globaler Gesundheitsakteur

Aufgrund der Covid-19-Pandemie wurde die Europäische Gesundheitspolitik intern in Form einer Gesundheitsunion gestärkt. Zugleich rückt die Erkenntnis in den Fokus, dass grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohungen häufig globale Ursachen, etwa im Klimawandel haben. Vor diesem Hintergrund hat sich die EU auch eine externe Strategie zur globalen Gesundheit gegeben. Primär innerhalb der EU wirken die Schwerpunkte der Europäischen Verbraucherpolitik. Im Rahmen des Green Deals und der Kreislaufwirtschaft besteht hier aber ebenfalls eine externe Dimension. Beispielsweise sollen Güter, die zur weltweiten Entwaldung und Waldschädigung beitragen, nicht mehr gehandelt werden dürfen.

Europäische Gesundheitsunion

Der Aufbau der europäischen Gesundheitsunion ist im vergangenen Jahr weiter vorangeschritten. Die Verordnung (EU) 2022/2371 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren sowie Verordnung (EU) 2022/2372 über einen Rahmen zur Gewährleistung der Bereitstellung von krisenrelevanten medizinischen Gegenmaßnahmen im Falle einer gesundheitlichen Notlage auf Unionsebene sind im Dezember bzw. November 2022 in Kraft getreten.

Auch das Herzstück der europäischen Gesundheitsunion, die neu geschaffene Generaldirektion Health Emergency, Preparedness and Response Authority (HERA), hat im Jahr 2022 ihre Arbeit aufgenommen. Um sicherzustellen, dass ein langfristiger und systematischer Ansatz für die Abwehrbereitschaft verfolgt wird, ermittelte die HERA zusammen mit den Mitgliedstaaten, globalen Partner:innen und anderen relevanten Interessengruppen zentrale Kategorien lebensbedrohlicher oder anderweitig schwerwiegender Gesundheitsgefahren. Im Juli 2022 stellte die Europäische Kommission eine Liste mit den drei größten Gesundheitsbedrohungen vor, die sich auf die Mitgliedstaaten ausbreiten können und entsprechend koordinierte Maßnahmen nicht nur auf EU-Ebene, sondern weltweit im Zusammenhang mit medizinischen Gegenmaßnahmen erfordern: 1. Krankheitserreger mit hohem Pandemiepotenzial, 2. chemische, biologische, radiologische und nukleare Bedrohungen (CBRN) und 3. Bedrohungen aufgrund antimikrobieller Resistenzen (AMR).¹ Diese Liste soll jährlich aktualisiert werden und so die EU und ihre Mitgliedstaaten bei ihren Maßnahmen zur Überwachung, Forschung, Entwicklung, Herstellung und Beschaffung von

* Sarah-Lena Böning, M.Sc., Wissenschaftliche Referentin, Geschäftsstelle des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, Bundesministerium für Gesundheit; Prof. Dr. Remi Maier-Rigaud, Professor für Sozialpolitik, Fachbereich Sozialpolitik und Soziale Sicherung, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.

1 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Health Union: Identifying top 3 priority health threats, 8.7.2022.

medizinischen Gegenmaßnahmen zur Bekämpfung dieser Gesundheitsbedrohungen unterstützen.²

Daran anknüpfend hat sich die HERA für das Jahr 2023 einen neuen Arbeitsplan auferlegt, mit dem fünf Leitinitiativen verfolgt werden. Dazu gehört (1) die Einrichtung eines hochmodernen IT-Systems (The Intelligence Gathering and Threat Assessment Medical Countermeasures Intelligence Platform), mit dem u. a. nachrichtendienstliche Erkenntnisse gesammelt, Bedrohungen bewertet und medizinische Gegenmaßnahmen kartiert werden sollen. Zudem soll (2) die Weiterentwicklung medizinischer Gegenmaßnahmen für die Epidemie- und Pandemievorsorge sowie gegen antimikrobielle Resistenz gewährleistet werden, indem Investitionen in Höhe von mindestens 80 Mio. Euro angestrebt werden. Des Weiteren will die HERA (3) Herstellungskapazitäten für Impfstoffe für den Fall eines neuen Notfalls im Bereich der öffentlichen Gesundheit reservieren. Darüber hinaus ist (4) eine Strategie für die Bevorratung medizinischer Gegenmaßnahmen auf EU-Ebene – einschließlich der Bevorratung chemischer, biologischer, radiologischer und nuklearer (CBRN) medizinischer Gegenmaßnahmen und anderer medizinischer Artikel – geplant. Im Jahr 2023 soll außerdem (5) der Finanzierungsmechanismus „HERA INVEST“ in Höhe von 100 Mio. Euro etabliert werden, um private Investitionen für die Entwicklung und Herstellung eines breiten Spektrums von medizinischen Gegenmaßnahmen zu mobilisieren.³

Globale Gesundheitsstrategie

Als Konsequenz aus der Erfahrung der Covid-19-Pandemie hat die EU ihr Ziel, die globale Gesundheitssicherheit schnell und nachhaltig zu stärken, durch die Verabschiedung einer neuen EU-Strategie zur globalen Gesundheit 2022–2030 bekräftigt. Die Strategie mit dem Motto „Better Health for All in a Changing World“ wurde am 30. November 2022 verabschiedet. Sie stellt die externe Dimension der Europäischen Gesundheitsunion dar und ist Ausdruck der europäischen Bemühungen, nicht nur die Gesundheit von EU-Bürger:innen zu erhalten und zu verbessern, sondern auch universelle Gesundheitsziele rund um die Welt zu erreichen. Die Pandemie hat den Fortschritt in der Umsetzung der Sustainable Development Goals (SDGs) der Agenda 2030, auf die sich die Vereinten Nationen im Jahr 2015 geeinigt hatten, massiv ausgebremst. Insgesamt wurde erst ein Viertel der zur Erreichung der Ziele notwendigen Maßnahmen umgesetzt. Angesichts dieses Rückstandes sowie zunehmender Krisen und geopolitischer Polarisierungen werden neue Ansätze für einen wirksamen Beitrag der EU in der Herstellung globaler Gesundheit – mit dem Anspruch dabei eine Führungsrolle einzunehmen – als erforderlich angesehen. Als gemeinsame Initiative der Generaldirektion für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (SANTE) und der Generaldirektion für Internationale Partnerschaften (INTPA) befördert die EU-Strategie globale Gesundheit zu einer wesentlichen Säule der EU-Außenpolitik und zu einem zentralen Bestandteil der europäischen strategischen Autonomie.⁴

Die globale Gesundheitsstrategie beschreibt drei Prioritäten der EU zur Gestaltung der globalen Gesundheitsordnung für den Zeitraum 2022 bis 2030 und 20 korrespondierende Leitprinzipien mit konkreten Handlungsfeldern. Mit den ersten beiden Prioritäten werden fundamentale Gesundheitsziele wieder in den Fokus genommen: Sie umfassen erstens die Verbesserung der Gesundheit und des Wohlbefindens aller Menschen über den gesamten

2 Europäische Kommission: State of Health preparedness report, 2022.

3 Health Emergency, Preparedness and Response Authority (HERA): 2023 Annual Work Plan, 30.11.2022.

4 Europäische Kommission: Pressemitteilung, EU-Strategie für globale Gesundheit: Stärkung der globalen Gesundheitssicherheit und bessere Gesundheit für alle, IP/22/7153, 30.11.2022.

Lebensverlauf sowie zweitens die Förderung einer allgemeinen Gesundheitsversorgung bzw. eines universellen Krankenversicherungsschutzes im Zusammenhang mit der Stärkung von Gesundheitssystemen. Leitprinzipien des ersten Zieles sind zum einen die Bewältigung der grundlegenden Ursachen von Krankheiten unter besonderer Berücksichtigung der Rechte von Frauen und Mädchen sowie von Bevölkerungsgruppen in prekären Situationen und zum anderen die Verbesserung des gleichberechtigten Zugangs zu grundlegenden Gesundheitsdiensten in der Bekämpfung übertragbarer und nicht übertragbarer Krankheiten. Zur Erreichung des zweiten Ziels soll vorrangig die primäre Gesundheitsversorgung verbessert, die Digitalisierung sowie die globale Gesundheitsforschung gefördert und Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel sowie zur Förderung der Kompetenzentwicklung getroffen werden. Die dritte Priorität der globalen Gesundheitsstrategie besteht in der Prävention und Bekämpfung aktueller sowie zukünftiger Gesundheitsbedrohungen unter Anwendung des One-Health-Ansatzes.⁵ Dies ist ein integrierter, verbindender Ansatz, der die Interdependenzen der Gesundheit von Mensch, Tier und Ökosystem in den Blick nimmt. Diese wechselseitigen Abhängigkeiten und die globale Perspektive kommt auch im Begriff planetare Gesundheit zum Ausdruck.⁶

Die EU-Mitgliedstaaten sind aufgefordert, sich entsprechend der jeweiligen Kompetenzbereiche und institutionellen Rollen gemäß der EU-Verträge dieser Strategie anzuschließen und die dort formulierten Leitprinzipien zu verfolgen. Zudem wird mit der neuen EU-Strategie darauf abgezielt, die Koordinierung zwischen der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten und ihren Partner:innen zu verbessern. Zum einen erfordert die Umsetzung der Strategie eine verbesserte Koordinierung im Sinne eines „Health-in-all-policies“-Ansatzes, da die globale Gesundheit von vielen Politikbereichen (wie Bildung, Klima und Sozialschutz)⁷ abhängt. Zum anderen wird eine enge Zusammenarbeit und Koordinierung der EU und ihrer Mitgliedstaaten als notwendig angesehen, um die globalen Gesundheitsstrategien der Mitgliedstaaten aufeinander abzustimmen und nationale Maßnahmen an den Leitprinzipien der EU-Strategie auszurichten. Aufbauend auf dem bereits erprobten „Team Europa“-Konzept soll daher im zweiten Halbjahr 2023 ein Koordinierungssystem mit den EU-Mitgliedstaaten aufgebaut werden, um eine einheitliche externe Kommunikation der Mitgliedstaaten und damit die Führungsrolle, welche die EU im Rahmen von „Team Europa“ bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie eingenommen hat, zu stärken. Hierfür soll auch die vorgelagerte Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten in den Foren der G7, der G20 und der OECD verstärkt und Allianzen aufgebaut werden, um in internationalen Organisationen Aufmerksamkeit für die Standpunkte der EU schaffen zu können.⁸

Des Weiteren will die EU mit ihrer Strategie auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) dabei unterstützen, ihre Führungsrolle in der globalen Gesundheitsgemeinschaft zu stärken und sich dabei auf die Aushandlung und Überwachung globaler Gesundheitsvorschriften und -verfahren zu fokussieren. Die EU strebt zudem eine vollwertige Mitgliedschaft in der WHO an und will bis dahin zunächst einen formellen Beobachterstatus mit uneingeschränktem Beteiligungsrecht erhalten.

5 Europäische Kommission: EU Global Health Strategy. Better Health for all in a changing world, 30.11.2022.

6 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen: Factsheet, Planetare Gesundheit: Worüber wir jetzt reden müssen, 18.11.2021.

7 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Bildungspolitik“, „Umwelt- und Klimapolitik“ und „Beschäftigungs- und Sozialpolitik“ in diesem Jahrbuch.

8 Vgl. hierzu auch das Kapitel „Die Europäische Union und andere Organisationen“ in diesem Jahrbuch.

Zwar gehören die EU und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam bereits zu den größten Geldgebern für die globale Gesundheit. Für wirksamere Investitionen soll globale Gesundheit jedoch zukünftig in allen einschlägigen Finanzierungsinstrumenten der EU priorisiert werden. Zudem sei auch die Einführung neuer Finanzierungsmethoden auf globaler Ebene beispielsweise im Rahmen des Team Europa-Ansatzes sowie die Mobilisierung inländischer Finanzierung in Partnerländern wichtig.⁹

Ökologische Schwerpunktsetzung in der verbraucherpolitischen Regulierung

Im Fokus der Verbraucherpolitik liegen weiterhin verschiedene Maßnahmen im Rahmen der Neuen Verbraucheragenda, des europäischen Grünen Deals und des hieraus hervorgegangen Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft. Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Klimawandels und des Verlusts biologischer Vielfalt wurde im Dezember 2022 eine politische Einigung über die Verordnung über entwaldungsfreie Lieferketten¹⁰ erzielt.¹¹ Demnach sollen verbindliche Sorgfaltsvorschriften für Unternehmen bei relevanten Produkten wie beispielsweise Holz, Rindfleisch, Kaffee, aber auch für weiterverarbeitete Produkte wie Möbel und Schokolade gelten, die in die EU ein- oder ausgeführt werden. Konkret ist der Nachweis zu erbringen, dass die Produkte ohne die Entwaldung von Flächen und grundsätzlich legal erzeugt sind.

Im Bereich der Förderung einer Kreislaufwirtschaft, wurden im vergangenen Jahr zwei weitere Maßnahmenpakete in Ergänzung zur Verordnung über Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte¹² auf den Weg gebracht. Die Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle wurde im November 2022 als zweites Paket vorgeschlagen.¹³ Sie zielt im Kern auf eine verbesserte Recyclingfähigkeit von Verpackungen durch Designstandards ab. Um zusätzlich das Recycling zu erleichtern, sollen EU-einheitliche Symbole zur korrekten Entsorgung auf Verpackungen und Abfallbehältern angebracht werden. Darüber hinaus ist vorgesehen, unnötige Verpackungen wie etwa Einweg-Miniaturverpackungen in Hotels zu verbieten und die Möglichkeit zu schaffen, bestimmte Produkte verpackungsfrei oder mit wiederverwendbaren Verpackungen zu erwerben. Insbesondere von Umweltverbänden wird die Einführung von verpflichtenden Mehrweg-Zielquoten begrüßt, wenngleich u. a. Ausnahmen für Kartons bemängelt und die Zielquoten für das Pro-Kopf-Verpackungsabfallaufkommen als nicht ambitioniert genug kritisiert werden.¹⁴ Hintergrund der

9 Europäische Kommission: Fragen & Antworten, EU-Strategie für globale Gesundheit, QANDA/22/7126, 30.11.2022.

10 Europäische Kommission: Verordnung über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die in Verbindung mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt sowie ihre Ausfuhr aus der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010, COM(2021) 706 final, 17.11.2021.

11 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Der Grüne Deal: EU vereinbart Gesetz zur Bekämpfung der weltweiten Entwaldung und Waldschädigung infolge von Produktion und Verbrauch in der EU, IP/22/7444, 6.12.2022.

12 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen, COM(2022) 143 final, 30.3.2022.

13 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG, COM(2022) 677 final, 30.11.2022.

14 Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.: Stellungnahme, EU-Verordnung zu Verpackungen und Verpackungsabfällen, 23.3.2023, S. 7 und S. 9.

geplanten Maßnahmen ist, dass der jährliche Gesamtverpackungsmüll in der EU von 66 Mio. Tonnen im Jahr 2009 auf 78,5 Mio. Tonnen im Jahr 2019 gewachsen ist.¹⁵

Das dritte Maßnahmenpaket besteht aus dem Vorschlag einer Richtlinie über Umweltaussagen, sogenannten Green Claims.¹⁶ Diese spezifische Maßnahme soll verlässliche Umweltaussagen über Produkte sicherstellen und Grünfärberei (Greenwashing) vermeiden. Es baut auf der allgemeineren Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken auf, deren Aktualisierung die Kommission bereits im März 2022 vorgeschlagen hatte.¹⁷ Die beabsichtigte Stärkung des ökologischen Konsums durch zutreffende Umweltaussagen knüpft an die Regulierung von Health Claims in der Verordnung (EG) 1924/2006 an. Eine Regulierung ist dringend erforderlich, denn Verbraucher:innen schätzen beispielsweise Kleidungsstücke teilweise bereits aufgrund von grüner Farbe oder der Verwendung von Naturbildern als vermeintlich ökologisch ein.¹⁸ Verbraucherschutzverbände fordern darüber hinaus, analog zu den Umweltaussagen auch die Sozialaussagen wie „fair produziert“ oder „ohne Kinderarbeit“ in der vorgeschlagenen Richtlinie zu regulieren.¹⁹

Ergänzend zu den Anstrengungen in Richtung einer Kreislaufwirtschaft, soll das Recht auf Reparatur entlang des Lebenszyklus von Produkten sichergestellt werden. Hierzu hat die Kommission in einer Richtlinie²⁰ vorgeschlagen, die Phase nach dem Kauf stärker zu regulieren. Hersteller sollen auch außerhalb der gesetzlichen Garantie zur Reparatur verpflichtet und Verbraucherinformationen über die Reparaturleistungen herstellerseitig bereitgestellt werden. Zusätzlich sollen nationale Reparaturplattformen dazu dienen, um Reparaturdienstleistungen zu finden und vergleichbar zu machen. Im Zusammenwirken mit den beiden vorausgehenden Initiativen²¹ verspricht sich die Kommission vom Recht auf Reparatur ein Wachstum des Reparatursektors bei geringerer Ressourcen- und Umweltbelastung.

Fazit

Der Klimawandel und die sich daraus ergebende Notwendigkeit einer sozial-ökologischen Transformation ist der rote Faden der aktuellen Europäischen Gesundheits- und Verbraucherpolitik. Während die Verbraucherpolitik sich dem Grünen Deal verschrieben hat und u. a. darauf zielt, Verpackungsabfälle in der EU durch Vermeidung, Reparatur und Recycling zu reduzieren, sind die Veränderungen in der Gesundheitspolitik vor allem struktureller

15 Europäische Kommission: Impact Assessment Report. Proposal for a Regulation on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020, and repealing Directive 94/62/EC, SWD(2022) 384 final, 30.11.2022, S. 5.

16 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie über die Begründung ausdrücklicher Umweltaussagen und die diesbezügliche Kommunikation, COM(2023) 166 final, 22.3.2023.

17 Europäische Kommission: Vorschlag zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen, COM(2022) 143 final, 30.3.2022.

18 Luise Ende/Marc-André Reinhard/Lorena Göritz: Detecting Greenwashing! The Influence of Product Colour and Product Price on Consumers' Detection Accuracy of Faked Bio-fashion, in: Journal of Consumer Policy 46(2)/2022, S. 155–189.

19 Verbraucherzentrale Bundesverband: Grün waschen statt Grünwaschen, Aktualisierte Stellungnahme, 16.8.2022, S. 10–11.

20 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie über gemeinsame Vorschriften zur Förderung der Reparatur von Waren, COM(2023) 155 final, 22.3.2023.

21 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG, COM(2022) 142 final, 30.3.2022; Europäische Kommission: Vorschlag zur Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel, 2022.

Natur: Die als Lehre aus der Covid-19-Pandemie geschaffene Generaldirektion HERA und die mit der Bildung einer Gesundheitsunion einhergehenden Ambitionen läuten einen Paradigmenwechsel eines vormals strikt subsidiär gedachten Politikfelds ein. Dies zeigt sich ebenfalls in der europäischen globalen Gesundheitsstrategie mit der Stärkung der Ansätze One-Health und Health-in-all-policies sowie der globalen Führungsrolle, welche die EU in der Gesundheitspolitik anstrebt. Deutlichster Ausdruck dieser Entwicklung ist das Ansinnen der EU, vollwertiges Mitglied in der WHO zu werden.

Weiterführende Literatur

- Remi Maier-Rigaud: Krisengetriebene Integrationsdynamiken – eine neofunktionalistische Erklärung des zunehmenden Schutzes öffentlicher Gesundheit durch die Europäische Union, in: *integration* 3/2022: S. 202–218.
- Remi Maier-Rigaud: Europäische Gesundheitspolitik nach Corona. Sind wir auf zukünftige Gesundheitskrisen ausreichend vorbereitet?, *DIFIS Impuls*, 6/2023.
- Gabija Leclerc: New EU global health strategy. A recalibrated agenda, *European Parliamentary Research Service*, PE 739.306, 25.1.2023.
- Michael Bayerlein: Offene strategische Autonomie der EU im Bereich Arzneimittel: Überwindung von Importabhängigkeiten bei Antibiotika durch EU-Behörde HERA, *SWP-Aktuell* 75/2022.
- Tobias Bergner/Jörg Heldmann: Globale Gesundheit als deutscher Markenkern: Ein Plädoyer für eine holistische internationale Gesundheitspolitik, *DGAP Policy Brief* 23/2022.

Gleichstellungspolitik

Petra Ahrens und Alba María Kugelmeier López^{*1}

Schlüsselwörter: Union der Gleichheit, Istanbul-Konvention, Entgelttransparenz, Covid-19-Pandemie

Zwischen Umsetzung und Krisenbewältigung: (K)eine Union der Gleichheit?

Wie im Vorjahr strukturierte die Gleichstellungsstrategie „Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025“² der Europäischen Kommission die Gleichstellungspolitik der Europäischen Union (EU). Geschlechtsspezifische Gewalt und bessere Kinderbetreuung standen weiter im Fokus, Legislativverfahren wurden schnell abgeschlossen und die Kampagne #EndGenderStereotypes³ zur Bekämpfung von Geschlechterstereotypen gestartet. Sie stellt Toolkits bereit, die zum Überdenken von Vorurteilen bezüglich Karriereentscheidungen, Vereinbarkeit und Führungspositionen anregen sollen. Auch die Covid-19-Pandemie, der russische Angriffskrieg in der Ukraine und die Rechtsstaatlichkeitsverfahren gegen Polen und Ungarn prägten die gleichstellungspolitischen Aktivitäten der EU-Institutionen.

Der Gleichstellungsbericht 2023 der Kommission thematisierte neben den eigenen Initiativen und der unveränderten geschlechtsspezifischen Ungleichheiten in der EU auch die besorgniserregenden Entwicklungen in Afghanistan, Iran und – zum ersten Mal – auch in den USA.⁴ Zudem zeigt der Gender Equality Index 2022 des Europäischen Instituts für Gleichstellung (EIGE)⁵ rückläufige Werte in entscheidenden Indexbereichen wie dem Gesundheitssektor und der Erwerbsarbeit.

Covid-19-Pandemie und Gleichstellung

Das EIGE veröffentlichte im Juni 2023 eine Analyse zu den kurz- und langfristigen negativen Folgen der EU-Pandemienpolitik für Gleichstellung.⁶ Es befand außerdem, dass, trotz der klaren gleichstellungsnegativen Effekte der Pandemie, die EU und die Mitgliedstaaten diese in der zentralen Aufbau- und Resilienzfähigkeit (NextGenerationEU) unzureichend einbezogen.⁷ Zwar wurde trotz der überwiegend geschlechtsblinden Auslegung das

* Dr. Petra Ahrens, Academy Fellow, Tampere Universität, Finnland; Alba María Kugelmeier López, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

1 Dieser Beitrag wurde durch die Academy of Finland unter der Projektnummer 338556 gefördert.

2 Europäische Kommission: Mitteilung, Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025, COM(2020) 152 final, 5.3.2020.

3 Europäische Kommission: #EndGenderStereotypes, abrufbar unter https://end-gender-stereotypes.campaign.europa.eu/index_de (letzter Zugriff: 15.6.2023).

4 Europäische Kommission: 2023 report on gender equality in the EU, Luxemburg 2023.

5 Europäisches Institut für Gleichstellung: Gender Equality Index 2022, abrufbar unter <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2022> (letzter Zugriff: 16.6.2023).

6 Europäisches Institut für Gleichstellung: Gender Equality Index 2022: The COVID-19 pandemic and care, 24.10.2022.

7 Europäisches Institut für Gleichstellung: Evidence to Action: Gender equality and gender mainstreaming in the COVID-19 recovery, 7.6.2023.

geschlechtsspezifische Einkommensgefälle verringert, aber mit nur 2 Prozent des Gesamtbudgets ist Gleichstellung deutlich unterfinanziert. Der Fokus auf den digitalen und grünen Wandel in der EU böte genügend Ansatzpunkte, besitzen Frauen weniger digitale Ressourcen und Kompetenz und sind zudem besonders stark vom Klimawandel betroffen.⁸ Andere EU-Förderprogramme, wie zum Beispiel „Bürger, Gleichheit, Rechte und Werte“ setzten Gleichstellung sogar als erstes Kernthema.⁹

Die Kommission fokussierte ergänzend die Auswirkungen der Pandemie in der Wissenschaft und ihre 2021 eingesetzte Expert:innengruppe veröffentlichte im März 2023 eine EU-weite Studie.¹⁰ Diese zeigt, dass Frauen und Personen mit Sorgereverpflichtungen, insbesondere jene, die am Beginn ihrer Karriere stehen, im Vergleich mit Forschern (unabhängig von Karrierestufe) überproportional zusätzliche Aufgaben in Lehre, Studierendenbetreuung und unbezahlter Sorgearbeit übernehmen. Dadurch sank ihre weitere wissenschaftliche Produktivität (Veröffentlichungen, Forschungsanträge) und bestehende geschlechtsspezifische Ungleichheiten wurden verschärft, während wissenschaftliche Institutionen nicht auf die Ungleichheiten reagierten, bzw. diese reproduzierten.

Gesetzesinitiativen

Die im Rahmen der „Union der Gleichheit“ angekündigten Richtlinienvorschläge und Gesetzesinitiativen wurden zügig weiterverfolgt. Nach der grundsätzlichen Einigung im Juni 2022 wurde nach zehn Jahren Blockade im Rat der Richtlinienvorschlag für die ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern in Unternehmensleitungen im November 2022 verabschiedet.¹¹ Bis Juli 2026 müssen alle großen börsennotierten Unternehmen in der EU (ausgenommen sind Betriebe mit weniger als 250 Beschäftigten) dafür sorgen, dass mindestens 40 Prozent der Posten nicht-geschäftsführender Direktor:innen bzw. 33 Prozent aller Unternehmensleitungsposten vom unterrepräsentierten Geschlecht besetzt werden. Gleichzeitig wurden jährliche Berichtspflichten eingeführt, die Mitgliedstaaten müssen Sanktionen (z. B. Geldbußen) verankern, und bei Nichterfüllung der Richtliniengrundsätze könnten Gerichte eine Vorstandswahl für nichtig erklären.

Auch für die Entgelttransparenz-Richtlinie¹² wurde überraschend schnell im Dezember 2022 eine Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament (EP) erzielt und die Richtlinie bereits im Mai 2023 verabschiedet. Zukünftig müssen EU-Unternehmen Informationen über die von ihnen gezahlten Löhne veröffentlichen und Maßnahmen ergreifen, wenn das geschlechtsspezifische Lohngefälle bei ihnen 5 Prozent übersteigt. Bei Nichtbeachtung können sie sanktioniert werden.

Die Gesetzgebung zu geschlechtsbezogener Gewalt ist ebenfalls einen außerordentlichen Schritt weitergekommen. Am 1. Juni 2023 trat die Europäische Union der so

8 Europäisches Institut für Gleichstellung: #3StepsForward: Why the Green Deal needs a gender perspective, 8.3.2023, abrufbar unter <https://eige.europa.eu/newsroom/news/3stepsforward-why-green-deal-needs-gender-perspective> (letzter Zugriff: 27.6.2023).

9 Europäische Kommission: Citizens, Equality, Rights and Values programme, abrufbar unter https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme_de (letzter Zugriff: 15.6.2023).

10 Europäische Kommission: The COVID-19 impact on gender equality in Research & Innovation, 5.5.2023.

11 Europäisches Parlament/Rat der EU: Richtlinie (EU) 2022/2381 zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den Direktoren börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Maßnahmen, in: Amtsblatt der EU L 315, 7.12.2022, S. 44–59.

12 Europäisches Parlament/Rat der EU: Richtlinie (EU) 2023/970 zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen, in: Amtsblatt der EU L 132, 15.5.2023, S. 21–44.

genannten Istanbul-Konvention (Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt) bei, die einen verbindlichen Rechtsrahmen zum Schutz von Frauen vor Gewalt bietet. Die Maßnahmen sind vielfältig: Sensibilisierung von Bürger:innen, Datenerhebung in Mitgliedsländern, die strafrechtliche Verfolgung. Die EU-Ratifizierung galt lange als unwahrscheinlich, da sieben mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten (Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen¹³, Slowakei, Tschechien und Ungarn) dieses strikt ablehnten. Möglich wurde es nun durch das im Oktober 2022 vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) gefällte Urteil, dass eine Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch die EU keine Einstimmigkeit, sondern lediglich eine qualifizierte Mehrheit im Rat erfordere. Die sieben osteuropäischen Staaten hatten keine Sperrminorität.

Zudem verfolgte die Kommission ihre ergänzenden Gesetzesinitiativen weiter: 1. Erweiterung von Art. 83(1) AUEV um Hetze und Hasskriminalität für alle Diskriminierungsgründe nach Art. 19 AUEV, 2. Richtlinienvorschlag zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.¹⁴ Der Rat stimmte der Kommission bei Art. 83(1) bereits im März 2022 zu. Es fehlt noch die EP-Zustimmung, die im Justiz- und Innenausschuss aussteht. Dass dieser, und damit das EP, zustimmen wird, steht allerdings außer Frage, da es ursprünglich eine EP-Initiative war. Bei der Richtlinie sind im EP der Frauenrechts- und Gleichstellungsausschuss und der Justiz- und Innenausschuss gemeinsam verantwortlich. Bereits im Januar und Februar wurde dazu beraten und eine Abstimmung über die finale Position kann so noch im Jahr 2023 erfolgen. Der Rat hat im Mai seine Position verabschiedet, die – verglichen mit dem Kommissionsvorschlag – Reichweite und Strafraum einschränken würde. Damit sind langwierige Verhandlungen zu erwarten, da – angesichts früherer EP-Entscheidungen zum Thema – die Ratsposition vermutlich diametral angelegt ist.

Rechtsstaatlichkeitsverfahren

Im Zusammenhang mit den Rechtsstaatlichkeitsverfahren teilte im September 2021 die Generaldirektion für Regionalpolitik und Stadtentwicklung Polen mit, dass Mittel aus NextGenerationEU angesichts der so genannten „LGBT-freien Zonen“ in verschiedenen Regionen eingefroren würden. Bis Anfang 2023 haben daraufhin mehr als ein Drittel der Regionen ihre Deklarationen zu diesen „LGBT-freien Zonen“ zurückgezogen, und die Kommission hat stillschweigend die Blockaden aufgehoben, auch wenn die Diskriminierungen vor Ort nicht zwangsläufig aufhörten.¹⁵ Im Juli 2022 verklagte die Kommission Ungarn vor dem EuGH wegen Verletzung von LGBTIQ-Rechten. Bis April 2023 schlossen sich der Klage 15 Mitgliedstaaten an, darunter Slowenien als einziges mittel- und osteuropäisches Land.¹⁶

Weltpolitische Herausforderungen in der Gleichstellungspolitik

Als direkte Folge auf den gewaltsamen Tod der Iranerin Mahsa Amini im September 2022 und der Ermordung und Verurteilung Protestierender, reagierte der Rat mit insgesamt acht

13 Polen hatte 2021 angekündigt die Ratifizierung aus 2015 zurückzuziehen.

14 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, COM(2022) 105 final, 8.3.2022.

15 Daniel Tilles: EU ends legal action against Poland over anti-LGBT zones, in: Notes from Poland, 16.2.2023.

16 Paola Tamma: Germany, France join EU lawsuit against Hungary's anti-LGBTQ+ law, in: Politico, 8.4.2023.

Sanktionspaketen gegen den Iran.¹⁷ Die Sanktionspakete wurden mit dem gewaltvollen Einsatz gegen Demonstrierende gerechtfertigt, aber trotz des direkten Anlasses wurden Frauenrechte erstaunlicherweise nicht als Grund für die Sanktionen erwähnt.

Bei globalen Gleichstellungsfragen war insbesondere das EP aktiv und verabschiedete bezogen auf Gleichstellung Entschlüsse zum Angriffskrieg gegen die Ukraine, die Übernahme der Taliban in Afghanistan und die Zustände im Iran. Es forderte eine bessere Einbeziehung der Risiken für Frauen in Krisengebieten und einen geschlechtsspezifischen Ansatz innerhalb des Humanitarismus.¹⁸

Die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine und die Situation in Afghanistan bezogen auf geschlechtsspezifische Gewalt wurden auch im Jahresbericht zur „Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik 2022“¹⁹ benannt. Das EP forderte, der Straflosigkeit für Täter:innen sexueller geschlechtsspezifischer Gewalt ein Ende zu setzen, welche in Krisen vermehrt aufkommen.

Bezüglich der durch den Klimawandel entstandenen Herausforderungen, verwies das EIGE darauf, das Transport-, Verkehrs- und dem Energie-Sektor durch Geschlechterungleichheiten geprägt sind und sich somit Entscheidungen unterschiedlich für Frauen und Männer auswirken würden.²⁰

Zwei Wochen nachdem der Oberste Gerichtshof in den USA die Entscheidung Roe vs. Wade aufhob, stellte die Fraktion Renew Europe im EP den Antrag die EU-Grundrechtecharta zu ändern und das Abtreibungsrecht hinzuzufügen. Das Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit und somit das Recht einer sicheren und legalen Abtreibung solle von allen Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.²¹

Weiterführende Literatur

Gabriele Abels et al. (Hg.): Routledge Handbook on Gender and EU Politics, London, New York 2021.

Anna Elomäki/Johanna Kantola: Feminist Governance in the European Parliament: The Political Struggle over the Inclusion of Gender in the EU's Covid-19 Response, in: Politics & Gender 19(2)/2023, S. 327–348.

Berit Ebert: Gender Equality und Rechtsstaatlichkeit in der EU: Die polnische Justizreform, in: Open Gender Journal 6/2022, S. 1–33.

17 Rat der EU: Iran: Restriktive Maßnahmen der EU, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/iran/#human> (letzter Zugriff: 27.6.2023).

18 Europäisches Parlament: Greater gender equality in the EU, abrufbar unter <https://epthinktank.eu/2022/10/20/greater-gender-equality-in-the-eu/> (letzter Zugriff: 15.6.2023).

19 Europäisches Parlament: Opinion on reducing inequalities and promoting social inclusion in times of crisis for children and their families, 2023/2066(INI), 8.6.2023.

20 Europäisches Institut für Gleichstellung: #3StepsForward: Why the Green Deal needs a gender perspective, 8.3.2023, abrufbar unter <https://eige.europa.eu/newsroom/news/3stepsforward-why-green-deal-needs-gender-perspective> (letzter Zugriff: 27.6.2023).

21 Politico: Renew Europe Group in the European Parliament: Include abortion in the EU Charter of Fundamental Rights, 5.7.2022.

Haushaltspolitik

Peter Becker*

Schlüsselwörter: Mehrjähriger Finanzrahmen, Halbzeitüberprüfung, neue Eigenmittel

Der EU-Haushalt zwischen Status Quo und Reform

Der russische Angriff auf die Ukraine hatte in mehrfacher Hinsicht Auswirkungen auf die europäische Haushaltspolitik. Die steigenden Energiekosten führten zur Notwendigkeit, ein neues Programm zur Förderung des schnelleren Ausstieges aus fossilen Energiequellen zu fördern und zugleich veränderten die stark angestiegenen Inflationsraten die Rahmenbedingungen, unter denen der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 beschlossen worden war. Die als Folge der hohen Inflation erhöhten Kreditzinsen verteuerten die Finanzierung der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme für die europäische Aufbau- und Resilienzfazilität und verringerten zugleich den tatsächlichen Wert der Fördermaßnahmen aus dem EU-Budget.

Die europäische Haushaltspolitik war im vergangenen Jahr (Sommer 2022 bis Sommer 2023) insofern von zwei großen Debatten gekennzeichnet: der fortgesetzten Diskussion über die Schaffung neuer Eigenmittel und der Diskussion über die Notwendigkeit, die im Juli 2020 vereinbarten Obergrenzen des MFR 2021–2027 aufzustocken und somit den gefundenen Konsens anzupassen. Beide Diskussionen wurden in der ohnehin anstehenden Halbzeitbilanz des MFR von der Europäischen Kommission miteinander verknüpft.

Die Anpassung an die klimapolitischen Ziele der EU

Eine erste Änderung der europäischen Ausgabenpolitik wurde im April 2023 mit der Einigung auf das EU-Klimaschutzpaket „Fit for 55“ beschlossen.¹ Teil des Pakets war die Schaffung eines neuen Klima-Sozialfonds², um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Auswirkungen des reformierten Emissionshandelssystems mit einem gesonderten Fonds zu unterstützen. Er wird für den Zeitraum 2026–2032 befristet. Die Mitgliedstaaten müssen künftig einen „Klima-Sozialplan“ vorlegen, in dem die geplanten Maßnahmen zur direkten Einkommensstützung von finanziell schwächeren Haushalten, zur Verbesserung der Energieeffizienz von Wohngebäuden oder zur Dekarbonisierung von Heizungen erläutert werden. Der neue Fonds soll durch externe zweckgebundene Einnahmen bis zu einem Höchstbetrag von 65 Mrd. Euro finanziert werden; dies werden vornehmlich die Einnahmen aus dem reformierten Emissionshandelssystem sein, wobei die Mitgliedstaaten ihre Fördermaßnahmen aus ihren nationalen Budgets kofinanzieren. Mit dieser Form der Finanzierung wird der Klimasozialfonds kein Teil des MFR sein, sondern ähnlich wie

* Senior Associate, Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

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

2 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2023/955 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, in: Amtsblatt der EU L 130, 16.5.2023, S. 1–51.

NextGenerationEU (NGEU) außerhalb des Finanzrahmens geführt werden; eine Anpassung des MFR wurde somit vermieden.

Die Vorschläge zur Aufstockung des EU-Haushaltes

Am 20. Juni 2023 legte die Kommission ihre Mitteilung zur Halbzeitbilanz des Finanzrahmens vor.³ Sie sah das EU-Budget „unter Druck“ und führte als neue, beispiellose und unerwartete Herausforderungen für die EU und ihren Haushalt den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und die daraus resultierende Energiekrise an. Hinzu kämen der wieder ansteigende Migrationsdruck und die wachsende geopolitische Instabilität sowie zahlreiche Zusatzaufgaben für die EU, die eine entsprechende Aufstockung des Personals mit höheren Verwaltungsausgaben erforderlich mache. Auch auf die neuen ökonomischen Herausforderungen, wie den enormen Anstieg der Inflation in dessen Folge auch die Zinssätze an den internationalen Kapitalmärkten deutlich angehoben wurden und die Notwendigkeit zu umfangreichen Investitionen in strategischen Branchen, müsse die EU angemessen reagieren können. Die budgetären Spielräume und die Flexibilität des Mehrjährigen Finanzrahmens seien jedoch zu gering, um diesen zusätzlichen Finanzbedarf mit dem bestehenden MFR 2021–2027 abzudecken. 90 Prozent der Mittel des EU-Haushalts und des europäischen Wiederaufbaubudgets NGEU seien bereits spezifischen Förderprogrammen oder anderen Zwecken zugewiesen, die vorhandenen Flexibilitätsinstrumente seien zu 75 Prozent ausgeschöpft und umfangreiche Umschichtungen seien ebenfalls bereits erfolgt. „Diese Umstände berauben die Union ihrer Fähigkeit, auch nur auf die dringendsten Notfälle zu reagieren“, so die Kommission. Vor diesem Hintergrund forderte die Kommission eine „zielgerichtete und ausgewogene Anpassung des Haushalts“.⁴ Angesichts der erforderlichen Aufstockungen bestehender Programme und Instrumente sowie der Schaffung neuer Instrumente müssten die Obergrenzen des MFR für die Jahre 2026 und 2027 angehoben werden – für das Jahr 2026 um 7,7 Mrd. Euro (zu Preisen von 2018) und für das Jahr 2027 um 2,8 Mrd. Euro. Konkret kalkulierte die Kommission zusätzlichen Finanzbedarf und Anpassungen in sechs Bereichen:

(1) Die finanzielle Unterstützung der Ukraine durch die EU sollte aus einer flexiblen Kombination von Zuschüssen und Darlehen, für die die EU die Zinszahlungen übernehmen könne und die über den EU-Haushalt garantiert würden, bestehen. Die Kommission definierte drei Schwerpunkte zur Unterstützung der Ukraine in den nächsten Jahren: Gelder für den Sofortbedarf der Ukraine, Hilfen für die Erholung und schließlich die Unterstützung beim langfristigen Wiederaufbau in der Ukraine. Zur Deckung des Sofortbedarfs der Ukraine schlug sie die Schaffung eines flexiblen Finanzinstruments zur Auszahlung von Darlehen, direkten Finanzhilfen und Garantien mit einem Finanzvolumen von insgesamt 50 Mrd. Euro für den Zeitraum 2024–2027 vor. Mit einer neu zu schaffenden Ukrainereserve sollten die nicht rückzahlbaren Finanzhilfen und die Unterstützung in Form von Darlehen über Anleihen der EU an den Finanzmärkten finanziert werden, die ähnlich wie bei der Kreditaufnahme für NGEU durch den Spielraum zwischen der Eigenmittelobergrenze und der Ausgabenobergrenze des MFR abgesichert werden sollen. Die vorgeschlagene Ukraine-Fazilität⁵ soll drei Säulen umfassen: Säule I soll der Ukraine finanzielle Unterstützung in

3 Europäische Kommission: Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027, COM(2023) 336 final, 20.6.2023.

4 Europäische Kommission: Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens, 2023, S. 2.

5 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine, COM(2023) 338 final, 20.6.2023.

Form von nicht-rückzahlbaren Hilfszahlungen und Darlehen bereitstellen. Ähnlich wie bei europäischen Förderprogrammen soll die Ukraine in enger Zusammenarbeit mit der Kommission hierfür einen nationalen Umsetzungsplan erstellen, in dem Projekte und Maßnahmen für die Erholung, den Wiederaufbau und Reformen zur Modernisierung der Ukraine zusammengestellt werden. Parallel zur Umsetzung des Plans sollen dann die europäischen Fördergelder vierteljährlich ausgezahlt werden, sofern die Bedingungen des nationalen Umsetzungsplans erfüllt sind. Säule II soll einen breiten Investitionsrahmen für private und öffentliche Investitionen in der Ukraine umfassen und ebenfalls die Implementierung des nationalen Modernisierungsplans finanzieren. Mit Säule III sollen schließlich Maßnahmen der technischen Hilfe und weitere Unterstützungsmaßnahmen finanziert werden.

(2) Als Reaktion auf den Inflation Reduction Act der US-Regierung hatte die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2022 einen „Europäischen Souveränitätsfonds“⁶ zur Förderung grüner Technologien angekündigt. Die Kommission verzichtete jedoch bei der Vorlage ihrer Halbzeitrevision des MFR auf diesen Vorschlag und präsentierte stattdessen eine Plattform zur Entwicklung strategischer Technologien (Strategic Technologies for Europe Platform, STEP). Die Plattform solle auf bestehende Förderprogramme (InvestEU, den Innovationsfonds, Horizont Europa, EU4Health, Digitales Europa, den Europäischen Verteidigungsfonds, den Kohäsionsfonds und die Aufbau- und Resilienzfazilität) zurückgreifen und diese auf die neuen Herausforderungen ausrichten. Die Kommission begründete ihre Entscheidung gegen die Schaffung eines neuen Instruments und für die Straffung bestehender Förderinstrumente damit, dass mit der Zusammenlegung bestehender Instrumente die benötigten Fördergelder schneller an die Empfänger fließen und die Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit deutlich früher beginnen könnten. Schließlich vereinfache und reduziere die Bündelung der Maßnahmen mithilfe eines gemeinsamen Portals den Verwaltungsaufwand. Haushaltskommissar Johannes Hahn sagte bei seiner Vorstellung der Vorschläge der Kommission zur Anpassung des MFR: „Die Plattform ist der neue Souveränitätsfonds“⁷.

STEP soll die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften fördern, insbesondere bei strategischen Technologien in den Bereichen Mikroelektronik, Quanteninformatik, künstlicher Intelligenz, Biotechnologie sowie klimaneutraler Technik. Das neue Finanzinstrument soll dabei helfen, einerseits bestehende Förderprogramme wirksamer und effizienter zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit einzusetzen und andererseits zusätzliche Mittel für Investitionen in Unternehmen in besonderen Industriebereichen zu mobilisieren. Die Kommission forderte für die neue Plattform zusätzliche Mittel in Höhe von insgesamt 10 Mrd. Euro. Davon sollen 3 Mrd. Euro für InvestEU zur Förderung von Investitionen vorgesehen werden; der Haushalt des Europäische Innovationsrats, mit dem schnell-wachsenden Start-up-Unternehmen Startkapital zur Verfügung gestellt werden kann, soll um 0,5 Mrd. Euro erhöht werden; für den Innovationsfonds sollen zusätzlich 5 Mrd. Euro eingeplant werden und 1,5 Mrd. Euro für den Europäischen Verteidigungsfonds. Die Kommission kalkulierte, dass die Aufstockung der europäischen Förderprogramme zusätzliche Investitionen in Höhe von insgesamt 160 Mrd. Euro auslösen könnte.⁸

6 Ursula von der Leyen: Rede zur Lage der Union 2022, SPEECH/22/5493, 14.9.2022.

7 Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Kommission streicht Souveränitätsfonds; EU-Haushalt soll um 65,8 Milliarden Euro aufgestockt werden“, 21.6.2023.

8 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Plattform „Strategische Technologien für Europa“ (STEP) [...], COM(2023) 335 final, 20.6.2023.

(3) Um die gestiegenen Kosten in den Bereichen Migration, Asyl und Integration, Rückkehrvereinbarungen, sowie Grenzverwaltung finanzieren zu können, schlug die Kommission vor, die in Rubrik 4 „Migration und Grenzmanagement“ des aktuellen MFR eingestellten Mittel um zwei Mrd. Euro aufzustocken sowie zusätzliche Gelder in Höhe von insgesamt 10,5 Mio. Euro in Rubrik 6 „Nachbarschaft und Welt“ einzustellen. Die Solidaritäts- und Soforthilfereserve, die außerhalb der Obergrenzen des MFR geführt wird, soll ebenfalls um 2,5 Mrd. Euro erhöht werden.

(4) Angesichts der immensen Inflation und der deutlich gestiegenen Zinszahlungen der EU für die aufgenommenen Kredite zur Finanzierung der europäischen Aufbau- und Resilienzfazilität werden die kalkulierten und in den MFR 2021–2027 eingestellten Mittel zur Deckung der Finanzierungskosten bereits im Sommer 2023 vollständig aufgebraucht sein. Zusätzliche Gelder zur Finanzierung der Zinszahlungen werden benötigt und müssen zwangsläufig in den Finanzrahmen eingestellt werden.⁹ Die Kommission schlug deshalb ein gesondertes Finanzierungsinstrument vor, das jenseits der MFR-Obergrenzen geführt werden soll und mit dem die zusätzlich entstehenden Finanzierungskosten von NGEU übernommen werden. Angesichts der Volatilität der globalen Finanzmärkte würde das Sonderinstrument über die erforderliche Flexibilität verfügen, um im jährlichen Haushaltsverfahren die jeweils anfallenden Kosten abzudecken.

(5) Schließlich forderte die Kommission eine Anpassung der Mittel für die Verwaltungsausgaben der EU in Rubrik 7 des MFR. Die immens gestiegenen Energiepreise und die hohe Inflation hätten die Personal- und Verwaltungsausgaben beträchtlich ansteigen lassen. Hinzu komme, dass die Union in den Bereichen der Cybersicherheit, der digitalen Dienste, der europäischen Gesundheitspolitik und der Energiepolitik zusätzliche Aufgaben übernehmen solle, die mit einem erhöhtem Personalbedarf einhergingen. Die Kommission rechnet mit 600 zusätzlichen Planstellen bis 2027. Die Kalkulation der benötigten Ressourcen zur Finanzierung der Personal- und Verwaltungskosten im MFR 2021–2027 sei die Grundlage entzogen. Die Kommission kalkuliert nun einen Mehrbedarf von 1,9 Mrd. Euro.

(6) Angesichts der großen geopolitischen Unsicherheiten müssen die Flexibilitätsinstrumente des EU-Budgets für die zweite Hälfte der Laufzeit reformiert werden. Die finanziellen Spielräume für Reaktionen auf unvorhergesehene Herausforderungen seien bereits weitgehend aufgebraucht und die Flexibilitätsinstrumente benötigten neue Ressourcen. Die Kommission schlug eine Aufstockung um drei Mrd. Euro vor.

Tabelle 1: Zusammenstellung der Vorschläge zur Aufstockung des MFR (in Mrd. Euro)

Fazilität für die Ukraine	50,0
Darlehen	33,0
Finanzhilfen	17,0
Migration und externe Herausforderungen	15,0
Migration	2,0
Syrische Flüchtlinge (Syrien, Jordanien, Libanon)	1,7
Südliche Migrationsroute (Route durch die südliche Nachbarschaft)	0,3
Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Flexibilitätspolster	3,0
Syrische Flüchtlinge (Türkei)	3,5
Westbalkan	2,0

⁹ Vgl. hierzu den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

Solidaritäts- und Soforthilfereserve	2,5
Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP)	10,0
Innovationsfonds	5,0
InvestEU	3,0
Europäischer Innovationsrat im Rahmen von Horizont Europa	0,5
Europäischer Verteidigungsfonds	1,5
Europäische Verwaltung	1,9
Außerhalb des MFR	
Flexibilitätsinstrument	3,0
Instrument zur Finanzierung von NGEU*	18,9

* Prognostizierter Wert auf der Basis von Marktprognosen; der Betrag könnte sich je nach Entwicklung der Zinssätze zwischen 17 Mrd. und 27 Mrd. Euro belaufen.

Quelle: Europäische Kommission: Halbzeitbewertung des Mehrjährigen Finanzrahmens, 2023, Anhang 1.

Die Kommission forderte in ihrer Halbzeitbewertung des MFR also eine Anpassung des MFR und der im Juli 2020 vereinbarten Obergrenzen. Sie kalkulierte mit einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf in Höhe von insgesamt rund 66 Mrd. Euro.¹⁰ Zur Finanzierung dieser Aufstockung des MFR legte sie einen Vorschlag zur Anpassung des Eigenmittelbeschlusses der EU vor sowie eine Anpassung der MFR-Verordnung¹¹ und Vorschläge zu den Verordnungen zur Schaffung der Ukraine-Fazilität und der neuen Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP). Angesichts der geopolitischen Dringlichkeit und der stetig wachsenden Haushaltszwänge forderte die Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf, die erforderlichen Gesetzgebungsverfahren zügig abzuschließen, so dass die Anpassungen zum 1. Januar 2024 in Kraft treten könnten.

Das Europäische Parlament hatte bereits im Dezember 2022 in einer Entschließung die Kommission aufgefordert, eine umfassende Überarbeitung des MFR 2021–2027 vorzulegen, um die Folgen des Krieges in der Ukraine zu berücksichtigen und das EU-Budget mit ausreichender finanzieller Flexibilität für etwaige weitere Krisen auszustatten. Das EP betonte, dass die neuen Aufgaben nicht nur mit Hilfe von Umschichtungen zwischen den MFR-Rubriken finanziert werden könnten, sondern dass zusätzliche Finanzmittel erforderlich seien und insofern der MFR angepasst werden müsse. Die Flexibilitätsinstrumente des MFR seien nahezu aufgebraucht und bedürften der Aufstockung. Insbesondere die drastisch gestiegenen Finanzierungskosten von NGEU sowie die hohen Energiepreise machten weitere Anpassungen unvermeidlich. Der MFR sei bereits weniger als zwei Jahre nach seiner Annahme an seine Grenzen gestoßen, ein „Weitermachen wie bisher“ sei nicht möglich.¹² Im Unterschied zu dieser Stellungnahme des Europäischen Parlaments unterstützen die Mitgliedstaaten im Rat das Vorgehen der Kommission zur umfassenden Anpassung des MFR nicht so deutlich. Die Nettozahler im Kreis der Mitgliedstaaten blieben gegenüber der Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Ressourcen für das EU-Budget ablehnend. Der Rat für allgemeine Angelegenheiten führte am 10. Juli 2023 lediglich eine erste Orientierungsaussprache über die Vorschläge der Europäischen Kommission vom 20. Juni 2023.

10 Jan Diesteldorf: Mehr Geld für die Ukraine, in: Süddeutsche Zeitung, 21.6.2023; Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Kommission streicht Souveränitätsfonds, 2023.

11 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Feststellung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, COM(2023) 337 final, 20.6.2023.

12 Europäisches Parlament: Entschließung zu der Verstärkung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027: ein für neue Herausforderungen geeigneter, resilienter EU-Haushaltsplan, P9_TA(2022)0450, 15.12.2022.

Die Diskussion über neue Eigenmittel

Die Kommission hatte im Dezember 2021 einen Vorschlag zur Schaffung von drei neuen Einnahmequellen für den EU-Haushalt vorgelegt und sich verpflichtet, bis Ende 2023 weitere Vorschläge für neue Eigenmittel auszuarbeiten. Seither verhandelte der Rat über diese Vorschläge; nach ersten Orientierungsaussprachen konzentrierten sich diese Verhandlungen im zweiten Halbjahr 2022 auf die Vorschläge der Kommission zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (CBAM) und die Überarbeitung des EU-Emissionshandelsystems (EHS).¹³ Mit dem EU-Klimaschutzpaket Fit for 55 wurden schließlich die sektorspezifischen Verordnungen erarbeitet, die als Grundlage für die Entscheidung über die Schaffung neuer Eigenmittel erforderlich waren. Der Vorschlag der Kommission für einen Korb neuer Eigenmittel vom Dezember 2021 musste an diese neuen Rechtsgrundlagen sowie an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Die Kommission schlägt nun vor, die Einführung der neuen Eigenmittel um ein Jahr auf 2028 zu verschieben.¹⁴ Die Einnahmen aus den neuen Eigenmitteln stünden dann für den nächsten MFR zur Verfügung.

Mit der Reform des EHS wurden die Rahmenbedingungen des Zertifikatehandels verändert und somit die Basis zur Kalkulation der möglichen Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate konkretisiert. Zugleich merkte die Kommission in ihrer Mitteilung zur Halbzeitrevision an, dass der CO₂-Preis bereits im Jahr 2022 auf einen Rekordpreis gestiegen sei und somit die Einnahmen aus dem Handel höher ausfallen könnten. Sie schlug deshalb einen etwas höheren Abrufsatz von 30 Prozent für die vorgeschlagene neue EHS-Eigenmittelquelle vor. Die prognostizierten Gesamteinnahmen aus den EHS-Eigenmitteln würden dann ab 2028 bei jährlich rund 19 Mrd. Euro liegen. Das vorgeschlagene Eigenmittel auf Grundlage des neuen CO₂-Grenzausgleichssystems sollte weitgehend unverändert bleiben; die Kommission kalkulierte ab 2028 mit Einnahmen von rund 1,5 Mrd. Euro jährlich für den EU-Haushalt. Die angestrebte Besteuerung von Unternehmensgewinnen auf der Grundlage einer OECD/G20-Vereinbarung verzögert sich. Die Kommission schlägt als Alternative eine neue Einnahmequelle auf der Grundlage von statistischen Daten zu den Unternehmensgewinnen vor.¹⁵ Als durchschnittliche Einnahmen rechnet sie mit jährlich etwa 16 Mrd. Euro. Insgesamt könnten die vorgeschlagenen neuen Eigenmittel also zu zusätzlichen Einnahmen von jährlich bis zu 36 Mrd. Euro für die Jahre 2028 bis 2030 führen. Bei einer ersten Orientierungsdebatte im Rat der Finanzminister am 14. Juli 2023 äußerte die Mehrzahl der Mitgliedstaaten jedoch ihre Skepsis gegenüber den vorgeschlagenen neuen Finanzierungsquellen, insbesondere gegenüber den statistischen Eigenmitteln.¹⁶

Weiterführende Literatur

Adriaan Schout/Luuk Molthof/Saskia Hollander: The Multiannual Financial Framework. The search for flexibility and recognised effectiveness, Clingendael Report, April 2023.

Peter Becker: Der Haushalt der Europäischen Union und die deutsche Europapolitik, Wiesbaden 2022.

13 Rat der Europäischen Union: Bericht des Vorsitzes über die neuen Eigenmittel, 15178/22, 25.11.2022.

14 Europäische Kommission: Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 [...], COM(2023) 331 final, 20.6.2023.

15 Europäische Kommission: Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung von Eigenmitteln auf der Grundlage des Emissionshandelssystems, des CO₂-Grenzausgleichssystems, neuzugewiesener Gewinne und von Statistiken zu Unternehmensgewinnen sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel, COM(2023) 333 final, 20.6.2023.

16 Silvia Ellena: EU budget: Member states pull the break on new revenue sources, in: Euractiv, 14.7.2023.

Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union

Peter Becker*

Schlüsselwörter: NextGenerationEU, Aufbau- und Resilienzfazilität, Nationale Aufbau- und Resilienzpläne

Der Wiederaufbauplan in der Umsetzung

Der Wiederaufbauplan NextGenerationEU (NGEU) hat fast die Hälfte seiner Förderperiode abgeschlossen und dies ermöglicht eine erste Zwischenbilanz der bisherigen Umsetzung. Je nach Blickwinkel fällt diese allerdings gemischt aus. Die Europäische Kommission zieht in ihrem zweiten Bericht zur Umsetzung des Kernstücks von NGEU, der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), ein positives Fazit: „Die Fazilität hat der EU-Wirtschaft einen kräftigen Schub verliehen, den ökologischen und digitalen Wandel beschleunigt und die Resilienz der EU gegenüber künftigen Herausforderungen gestärkt.“¹ Einige wissenschaftliche Beobachtungen kommen hingegen zu durchaus kritischen Bewertungen. Die Qualität und das Ambitionsniveau der Umsetzung und Zielerreichung in den Mitgliedstaaten sei sehr heterogen. So wurden Ziele vereinbart, deren Umsetzung bereits bei der Einreichung der nationalen Pläne absehbar war oder Indikatoren, die so niedrig angesetzt waren, dass es keiner zusätzlichen Reformanstrengung bedurfte, um das Ziel zu erreichen.²

Erste Implementierungsbilanz

Die Europäische Kommission orientiert sich in ihrer Bewertung an der Beschreibung der Etappenziele und der Zielwerte in den nationalen Implementierungsprogrammen, den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen (NARP). Sie leitet daraus die Anforderungen ab, die der jeweilige Mitgliedstaat erfüllen muss, und ermittelt dann, ob das festgelegte Etappenziel oder ein bestimmter Zielwert zufriedenstellend erfüllt wurde. Hierzu hatte sie in ihrem zweiten ARF-Jahresbericht im Februar 2023 eine Methodik zur Gewichtung der spezifischen Zwischenziele und Zielwerte, den sog. Milestones, vorgelegt. Diese Bewertungsmethodik belässt der Kommission einen weiten Bewertungsspielraum – zum Beispiel bei der Interpretation der Beschreibung der Ziele in den nationalen Plänen oder bei der Bewertung, ob ein Ziel in zufriedenstellender Weise erreicht wurde. Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten relativ frei und flexibel bei ihren Maßnahmen sind, mit denen sie die Ziele erreichen wollen. Diese Flexibilität soll, so die Kommission, die „Eigenverantwortung für die Pläne“ in den Mitgliedstaaten und für eine erfolgreiche Verwendung der europäischen

* Senior Associate, Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Europäische Kommission: Mitteilung, Zwei Jahre Aufbau- und Resilienzfazilität: Ein einzigartiges Instrument im Zentrum des ökologischen und digitalen Wandels in Europa, COM(2023) 99 final, 21.2.2023, S. 13.

2 Zsolt Darvas/Lennard Welslau: In-Depth Analysis, First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework, Europäisches Parlament, PE 741.478, 2.3.2023; Francesco Corti/Tomás Ruiz de la Ossa: The Recovery and Resilience Facility. What are we really monitoring with a performance-based approach?, CEPS Explainer 2023–01; Zsolt Darvas/Lennard Welslau/Jeromin Zettelmeyer: Facility falls short against performance based funding standards, Bruegel Analysis, 6.4.2023.

Fördergelder stärken.³ Auch bei der Umsetzung der ARF sind allerdings Versuche der Mitgliedstaaten zu erkennen, mit manipulativen Mechanismen, wie Formen des „cherry-picking“ oder des „gaming“, die strikten Anforderungen zu Reformen und die strengen Vorgaben der Zwischenergebnisse und Indikatoren zu umgehen.⁴

Das grundsätzliche und überspannende Ziel, mit der ARF die doppelte digitale und klimapolitische Transformation der Volkswirtschaften in der EU anzustoßen, wird bislang nicht überzeugend umgesetzt. Die bisherig ausgezahlten rund 18,6 Mrd. Euro für Zuschüsse und 8,1 Mrd. Euro für Kredite an einzelne Mitgliedstaaten für Maßnahmen in den beiden ARF-Säulen „Grüne und Digitale Transformation“ erscheinen nicht ausreichend; sie entsprechen rund 17,5 Prozent der ausgezahlten Zuschüsse bzw. 17,3 Prozent der ausgereichten Kredite. Die Ausgaben in den Säulen „Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum sowie Arbeitsplätze und Wettbewerbsfähigkeit“, „sozialer und territorialer Zusammenhalt“ sowie „Gesundheit und wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz“ übersteigen diese Ausgaben zum Teil deutlich.⁵

Notwendige Anpassungen der Veränderungen der ARF

Eine erste grundlegende Anpassung erfuhr die ARF im Februar 2023 mit der Entscheidung, dass jeder Mitgliedstaat ein RePowerEU-Kapitel in seinen NARP und seine regelmäßigen Berichte aufnehmen muss. Mit RePowerEU reagierte die EU auf den Angriff Russlands auf die Ukraine und unterstützt die Mitgliedstaaten dabei, ihre Energieabhängigkeit von Russland zu minimieren, die Nutzung fossiler Brennstoffe insgesamt zu reduzieren und die Energiespar- und -effizienzpotentiale zu stärken. Hierfür wurden die ARF-Mittel um zusätzliche 20 Mrd. Euro aufgestockt, um zusätzliche Darlehen für die Mitgliedstaaten bereitstellen zu können. Die Mitgliedstaaten sollten bis April 2023 Anträge zur Einfügung eines RePowerEU-Kapitels in ihren NARP bei der Kommission einreichen, in dem sie ihre angepassten Maßnahmen sowie die entsprechenden End- sowie Etappenziele erläutern.⁶ Als Folge des russischen Angriffs auf die Ukraine und der grundsätzlichen Neubewertung der europäischen Energiepolitik wurde die Aufbau- und Resilienzfazilität also um einen energiepolitischen Schwerpunkt ergänzt.

Die Neu-Berechnung der nationalen Zuteilungen

Die Aufteilung der ARF-Fördersumme auf die Mitgliedstaaten musste zu Beginn der Förderperiode 2021 gezwungenermaßen auf statistischen Daten des Vor-Pandemiejahres 2019 erfolgen. Um jedoch auf die tatsächlichen sozio-ökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie zu reagieren, sieht die ARF-Verordnung deshalb vor, dass die Berechnung bis zum 30. Juni 2022 für jeden Mitgliedstaat auf der Grundlage der tatsächlichen Daten des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts aktualisiert werden musste. Die Kommission legte diese Neuberechnung der Finanzbeträge fristgemäß vor. Demnach wird der maximale zur Verfügung stehende Betrag für die Mehrzahl der Mitgliedstaaten geringer ausfallen, als ursprünglich

3 Europäische Kommission: Zwei Jahre Aufbau- und Resilienzfazilität, 2023, S. 2.

4 Carsten Volkery/Christian Wermke: Coronahilfen. EU verzögert Auszahlungen für Italien, in: Handelsblatt 30.3.2023; Christian Schubert: Weniger Kontrollen für EU-Milliarden für Italien. Die Regierung in Rom setzt dem Rechnungshof Schranken. Künftig gibt es keine „begleitende Kontrolle“ mehr“, in: FAZ, 23.6.2023.

5 Europäische Kommission: Recovery and Resilience Scoreboard, abrufbar unter https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en (letzter Zugriff: 8.9.2023)

6 Bislang haben mit Estland, Frankreich, Irland, Malta und der Slowakei allerdings erst fünf Mitgliedstaaten ihre Pläne angepasst (Stand: Juli 2023).

kalkuliert. Nur sechs Mitgliedstaaten erhalten höhere Zuweisungen – unter ihnen Deutschland, für das fast 2,5 Mrd. Euro höhere Zuweisungen errechnet wurden.⁷

Tabelle 1: Aktualisierte Zuweisung der maximalen Finanzbeträge je Mitgliedstaat (in 1.000 Euro zu laufenden Preisen)

Maximaler finanzieller Betrag je EU-Mitgliedstaat					
	Für 70 Prozent des zur Verfügung stehenden Betrags		Für 30 Prozent des zur Verfügung stehenden Betrags		Gesamt-betrag
	Anteil in Prozent des Gesamtbetrags	Betrag in Euro	Anteil in Prozent des Gesamtbetrags	Betrag in Euro	
BE	1.56	3.646.437	0.85	878.128	4.524.565
BG	1.98	4.637.074	1.02	1.053.190	5.690.264
CZ	1.51	3.538.166	4.00	4.137.556	7.675.722
DK	0.56	1.303.142	0.12	126.380	1.429.523
DE	6.95	16.294.947	11.33	11.730.872	28.025.819
EE	0.32	759.715	0.10	103.782	863.497
IE	0.39	914.572	0.00	–	914.572
EL	5.77	13.518.285	3.78	3.912.974	17.431.259
ES	19.88	46.603.232	29.59	30.630.839	77.234.071
FR	10.38	24.328.797	12.68	13.129.478	37.458.275
HR	1.98	4.632.793	0.85	878.963	5.511.755
IT	20.45	47.935.755	20.39	21.106.027	69.041.782
CY	0.35	818.396	0.09	97.602	915.998
LV	0.70	1.641.145	0.19	193.836	1.834.980
LT	0.89	2.092.239	0.01	7.445	2.099.684
LU	0.03	76.643	0.01	6.049	82.692
HU	1.98	4.640.462	1.13	1.172.204	5.812.665
MT	0.07	171.103	0.08	87.240	258.343
NL	1.68	3.930.283	0.75	778.009	4.708.293
AT	0.95	2.231.230	1.47	1.520.602	3.751.833
PL	8.65	20.275.293	2.18	2.251.580	22.526.873
PT	4.16	9.760.675	5.59	5.783.774	15.544.449
RO	4.36	10.213.809	1.85	1.915.021	12.128.831
SI	0.55	1.280.399	0.20	210.947	1.491.346
SK	1.98	4.643.840	1.32	1.363.476	6.007.316
FI	0.71	1.661.113	0.16	161.414	1.822.527
SE	1.24	2.911.455	0.26	270.612	3.182.067
EU27	100	234.461.000	100	103.508.000	337.969.000

Quelle: Rat der Europäischen Union: Mitteilung, Update of the maximum financial contribution, 10858/22, 30.6.2022.

⁷ Die übrigen Mitgliedstaaten mit höheren Finanzbeträgen (in unterschiedlichem Ausmaß) sind Tschechien, Spanien, Italien, Österreich und Portugal.

Europäische Schulden – Die Finanzierung von NGEU und ARF

Zur Finanzierung der neuen Ausgabeninstrumente NGEU und ARF wurde die Kommission dazu ermächtigt, Kredite in Höhe von bis zu 750 Mrd. Euro (in Preisen von 2018) an den globalen Finanzmärkten aufzunehmen. Die Rahmenbedingungen dieser Kreditaufnahme waren zu Beginn der Ausgabe der ersten Anleihen durch die Kommission überaus günstig. Die Ratingagenturen bewerteten die Anleihen der EU mit dem Triple-A Rating für sehr sichere Anleihen und sehr geringes Ausfallrisiko; die Kreditzinsen der EU waren demzufolge sehr niedrig – „at historic lows“⁸.

Zum Jahreswechsel 2021/2022 und schließlich mit dem russischen Angriff auf die Ukraine änderten sich diese Bedingungen jedoch fundamental. Als Reaktion auf das deutliche Ansteigen der Inflationsraten war die EZB gezwungen, die Leitzinsen zu erhöhen. In der Folge erhöhten sich auch die Kreditzinsen und die Schuldenmanagementkosten der EU deutlich. Die Zinssätze für zehnjährige EU-Anleihen lagen bei den ersten Ausgaben der Anleihen im Juni 2021 bei 0,09 Prozent und stiegen dann bis Mai 2022 auf 1,53 Prozent an und lagen im April 2023 bei 3,09 Prozent. Die EU hatte im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 für Zinszahlungen insgesamt 14,9 Mrd. Euro eingeplant; diese Summe wird angesichts der deutlich verschlechterten Bedingungen und der noch auszugebenden Anleihen bis 2026 vorhersehbar nicht ausreichen; die Kommission erwartet, dass diese kalkulierte Summe bereits Mitte des Jahres 2023 aufgebraucht sein wird.⁹ Sie schlug deshalb einen neuen Mechanismus zur Deckung der höheren NGEU-Finanzierungskosten vor; dieses von der Kommission „EURI Instrument“ benannte Flexibilitätsinstrument soll nur die zusätzlichen Kosten abdecken und außerhalb der Obergrenzen des MFR geführt werden. Angesichts der Unsicherheit und kaum exakt zu kalkulierenden Zinskosten sollen alle anfallenden Kreditzinsen und Schuldenmanagementkosten in den Jahren 2024–2027, die eine festgelegte Marge überschreiten, in den entsprechenden Jahreshaushalten eingestellt werden; diese Kosten sollen jedoch über die durch den MFR gezogene Obergrenze für das jeweilige Jahresbudget hinausgehen.¹⁰

Weiterführende Literatur

- David Bokhorst/Francesco Corti: Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion, Government and Opposition, 14.6.2023, S. 1–17.
- Jonathan Zeitlin/David Bokhorst/Edgar Eihmanis: Governing the RRF. Drafting, Implementing, and Monitoring National Recovery and Resilience Plans as an Interactive Multilevel Process, Recovery Watch, Policy Study, Juni 2023.

-
- 8 Grégory Claeys/Conor McCaffrey/Lennart Welslau: Briefing, The rising cost of European Union borrowing and what to do about it, Europäisches Parlament, PE 749.450, 30.5.2023, S. 1.
- 9 Europäische Kommission: Mitteilung, Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027, COM(2023) 336 final, 20.6.2023, S. 11; Commission Staff Working Document accompanying the document “Communication, Mid-term review of the multiannual financial framework 2021–2027, SWD(2023) 336 final, 20.6.2023, S. 35–37.
- 10 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, COM(2023) 337 final, 20.6.2023.

Industriepolitik

Jürgen Turek*

Schlüsselwörter: Systemwettbewerb, Strategische Autonomie, Konkurrenzdreieck EU-USA-China, Wirtschafts- und Handelskrieg, Re-Industrialisierung vs. De-Industrialisierung, industriepolitische Geopolitik

Industriepolitik als Schicksalsfrage

Die Europäische Union unterliegt seit Jahren einer sich dramatisch ändernden weltpolitischen Konstellation. Dies hat Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf dem Weltmarkt und die geopolitischen Handlungsbedingungen der relevanten politischen Akteure. Das Hauptmerkmal dieser Konstellation ist in zunehmender Weise der politische Konflikt zwischen Russland und China auf der einen Seite und der westlichen Welt auf der anderen Seite. Er trägt systemische und ideologische Züge und bewegt sich mit Blick auf den Ukraine-Krieg und die Taiwan-Problematik in einer Art Grauzone zwischen kaltem und heißem Krieg. Zusätzlich wirken hier kontinuierlich die Wirkungskräfte der Globalisierung. Dieser Konstellationswandel hat auch Auswirkungen auf die Europäische Industriepolitik. Diese hat prinzipiell zwei Ziele: Sie dient erstens der Lenkung des industriellen Strukturwandels; Digitalisierung und Klimaschutz sind dabei heute die beiden Hauptmotive der politischen Akteure in Europa. Angesichts der Wirkungskraft globaler Produktionsbedingungen zielt sie zweitens auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Die Europäische Kommission bettete die Industrie angesichts der neuen Konstellation in entsprechende Handlungsstrategien ein. Die EU will nach den Worten des Präsidenten des Europäischen Rats, Charles Michel, damit ihre Industrie weltweit wettbewerbsfähiger machen und ihre Unabhängigkeit und Widerstandsfähigkeit stärken. Ihre zentrale Antwort auf den Konstellationswandel sei die ‚Offene Strategische Autonomie‘. Mit diesem Ansatz betont die Kommission die hohe Bedeutung der europäischen Industrie für Wachstum, Beschäftigung und Klimaschutz in Europa. Strategisch ist dieses Konzept, weil es systematisch auf den systemischen Konstellationswandel reagiert und sich um eine weitgehende Hoheit über Lieferketten und sensible Produkte bemüht, um Unabhängigkeit zu bewahren; offen heißt, dies zu tun, ohne aggressiv zu werden und sich vom Weltgeschehen und seinen Akteuren zu isolieren. Die Industrie ist für die europäische Wirtschaft ein lebenswichtiger Wachstumsmotor. Auf sie entfallen mehr als 20 Prozent der EU-Wirtschaftsleistung, ca. 35 Mio. Arbeitsplätze und 80 Prozent der Warenausfuhren der EU. Diese starke industrielle Basis verhinderte nicht, dass Europa den Anschluss an zentrale Zukunftstechnologien verlor, obwohl sie dort einst in marktführenden Positionen stand. Dies war in der Solartechnologie oder im Bereich der fortgeschrittenen Informationstechnologie (IT) der Fall. Passiert nichts, wiederholt sich dies im Sektor der Künstlichen Intelligenz (KI), die in wichtigen Bereichen von amerikanischen und

* Geschäftsführer, Turek Consulting; Senior Fellow, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P), Ludwig-Maximilians-Universität München.

asiatischen Unternehmen dominiert und zunehmend von China als strategisches Thema aufgegriffen wird.¹

Industriepolitik als Instrument von Machtprojektionen und Geopolitik

Industriepolitisch spielt der Systemkonflikt des Westens mit China eine besondere Rolle, da der Besitz von Rohstoffen oder der Zugang zu entsprechenden Märkten nicht nur einem wirtschaftlichen Zweck dient. Er hat geostrategische Implikationen. Das chinesische Seidenstraßenprojekt ist ein Machtinstrument, mit dem China Staaten in seine Abhängigkeit bringt². Auch der Inflation Reduction Act (IRA) der USA dient nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch nationalen Interessen. Für die EU und einzelne Mitgliedstaaten entsteht dadurch eine widrige industriepolitische Wettbewerbssituation. Die wirtschaftspolitischen Beziehungen mit China bleiben schwierig, wie auch das unfertige Investitionsabkommen zwischen China und der EU zeigt. Die Konkurrenzfähigkeit chinesischer Industrieprodukte³ nimmt zu. Die chinesische Staatswirtschaft schaltet zunehmend vom Import auf eigene Produktionslinien und den Export eigener Produkte um. Die Investitionen europäischer Unternehmen in China nehmen gleichzeitig tendenziell mit Ausnahme großer Firmen ab.⁴ Mit dem IRA werden die USA zum Magnet: Die Aussicht auf Steuererleichterungen für diejenigen, die in den USA in High-Tech und Klimaschutz investieren und darüber hinaus geringere Energiekosten und eine zügig arbeitende Bürokratie zu schätzen wissen, zieht europäisches Kapital an. Bei einem zu starken Abgang europäischer Industrieunternehmen kann dies Lücken ins dicht miteinander verwobenen europäischen Industriegeflecht reißen, was schicksalhaft werden könnte. Von einer De-Industrialisierung ist die Rede, insbesondere an Deutschland adressiert. In dieser Situation hat die Europäische Kommission reagiert und eine Reihe von Interventionsmaßnahmen initiiert. Hinzu kommen Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten zur Konsolidierung der heimischen Industrie.

Die industriepolitische Strategie Europas

Abhilfe erhofft sich die Europäische Union von Ihrer industriepolitischen Strategie für Europa. Sie konzentriert sich dabei auf folgende Schlüsselbereiche:

- Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Binnenmarkts;
- Umgang mit den strategischen Abhängigkeiten der EU;
- Ermöglichung des grünen und des digitalen Wandels.

Zunehmend wichtig bei der europäischen Industriestrategie ist die Frage, wie mit Abhängigkeiten bei sensiblen Vor- und Endprodukten strategisch umgegangen werden kann. Die Strategie betont hier die Förderung diversifizierter internationaler Partnerschaften, die durch Investitionen und Handel zur Stärkung der wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit beitragen sollen. Wichtig sei auch die Unterstützung neuer Industrieallianzen in strategischen Bereichen, die private Investoren anziehen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Nicht zuletzt postuliert das neue strategische Konzept die Überwachung strategischer Abhängigkeiten. Im Dezember 2022 betonte der Europäische Rat, wie wichtig eine ehrgeizige Industriepolitik ist, um die Wirtschaft für den grünen und den digitalen Wandel fit zu machen und strategische Abhängigkeiten zu verringern. Die Klimapolitik ist der EU

1 Eva Lamby-Schmitt: Wie weit ist China bei Künstlicher Intelligenz, in: Tagesschau, 10.7.2023.

2 Ein Beispiel dafür ist Laos, dass durch chinesische Investitionen und Technologie erheblich modernisiert wurde, dabei aber in eine fatale Abhängigkeit als Schuldner der Volksrepublik geriet.

3 Dies zeigt sich besonders in der schnell gewachsenen Konkurrenzfähigkeit chinesischer E-Fahrzeuge.

4 Dies bezieht sich zum Beispiel auf VW oder BASF.

und einigen Mitgliedstaaten hierbei genauso wichtig wie die industrielle Wettbewerbsfähigkeit. Hierfür legte die Europäische Kommission am 1.2.2023 eine Mitteilung mit dem Titel „Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter“ vor.⁵ Mit diesem Plan will die EU die Umstellung der Industrie auf „netto-null“⁶ beschleunigen und Europa auf den Weg zur Klimaneutralität bringen.

In der Folge präsentierte die Kommission eine Reihe von konkreten Maßnahmen:

- Im Februar beschloss der Rat der EU eine Reihe von Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie. Dazu gehörten Verfahren der Beihilfepolitik einfacher, schneller und berechenbarer zu machen. Der Zugang zu EU-Finanzmitteln müsste fairer erfolgen und Investitionsmittel müssten durch öffentliche oder private Investoren einfacher bereitgestellt werden;
- Im Mai legten der Rat und das Parlament einen Standpunkt zu Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte fest. Darin werden die Grundlagen für eine ökologisch nachhaltige Produktion in der EU formuliert;
- Im Juni legte der Rat sein Verhandlungsmandat zu der Verordnung eines „Gesetzes zu kritischen Rohstoffen“ fest. Das Gesetz zielt auf die Diversifizierung der Versorgung der EU mit kritischen Rohstoffen, die Verstärkung des ökonomischen Kreislaufprinzips und die Unterstützung der Forschung und Innovation in den Bereichen Ressourceneffizienz und Entwicklung von Ersatzstoffen;
- Der Rat billigt im Juli 2023 endgültig die Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Halbleiter-Ökosystems, besser bekannt als „Chip-Gesetz“. Damit sollen die Voraussetzungen für die Entwicklung einer industriellen Basis geschaffen werden, um den weltweiten Marktanteil der EU an Halbleitern bis 2030 von 10 auf mindestens 20 Prozent zu verdoppeln.⁷

Wichtig ist hier das Chip-Gesetz. Damit gewollt ist ein groß angelegter Kapazitätsaufbau im Bereich der Informationstechnologie. Im Rahmen der Initiative „Chips für Europa“ sollen hierbei öffentliche und private Investitionen in Höhe von 43 Mrd. Euro mobilisiert werden – davon 3,3 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt.⁸

Strategische Autonomie und eine Innovationsoffensive in Europa

Bemühungen um strategische Autonomie sind ein brennend wichtiges Ziel angesichts der geopolitischen Machtverschiebung, der globalen Technologiekonkurrenz und der Herausforderungen durch den Klimaschutz. Sieht man sich weltweit in den Hotspots des Wettbewerbs um, erscheint Europa zuweilen bräsig und spät auf dem Parkett und lediglich mit viel gedrucktem Papier in der Hand. Kritische Stimmen wenden ein, dass sich trotz der Lissabon-Strategie oder Europa 2020 die Wettbewerbsfähigkeit Europas nicht wirklich verbessert habe. Endlos wirkt die Litanei auf fehlende Innovationen im High-Tech-Bereich,

5 Europäische Kommission: Mitteilung, Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter, OM(2023) 62 final, 1.2.2023.

6 Mit der „Netto-Null-Industrie-Verordnung“ („Net-Zero-Industry Act“), will auch die Europäische Union den Ausbau grüner Schlüsseltechnologien und die Industrietransformation gezielt fördern. Ziel ist es, bis 2030 40 Prozent des Energiebedarfs aus sogenannten Netto-Null Technologien zu gewinnen.

7 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Die Industriepolitik der EU, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-industrial-policy/> (letzter Zugriff: 15.8.2023).

8 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Die Chip-Industrie in der EU, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-industrial-policy/eu-chips-industry/> (letzter Zugriff: 15.8.2023).

überbordende Bürokratie, fehlende Politikeffizienz oder den Fachkräftemangel.⁹ Die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Europa gerate aus dieser Sicht im globalen Wettbewerb immer stärker unter Druck. Hier machte 2023 der Begriff der De-Industrialisierung die Runde, der mit Deutschland in erster Linie den wieder „Kranken Mann Europas“ meinte. Dabei ist die Lage Europas und Deutschlands nicht schlecht. So stieg die Zahl ausländischer Investitionsprojekte in Europa 2022 nach aktuellen Daten des European Investment Monitors der Unternehmensberatung Ernst & Young (EY) um ein Prozent. Frankreich baute dabei seine Spitzenposition aus und will ein Zentrum für KI werden.¹⁰ Unter den größeren Standorten entwickelten sich im vergangenen Jahr Portugal, Polen und Irland mit Zuwachsraten von 20 Prozent besonders intensiv. Nach einer Investorenumfrage ist Deutschland trotz der derzeitigen schwierigen wirtschaftlichen Lage als Investitionsstandort attraktiv. US-Investoren waren die wichtigsten Investoren in Deutschland und Europa. Softwareunternehmen und Unternehmensdienstleister haben 2022 ihre Investitionen in Europa hochgefahren. Das stärkste Plus gibt es bei Energieversorgung und Solarunternehmen.¹¹ Die ‚Wachstumslokomotive‘ Deutschland gibt dabei 2023 noch ein schlechtes Bild ab. Als einziges Industrieland sind seine Wachstumsaussichten für dieses Jahr nach Daten des Internationalen Währungsfonds mit einem prognostizierten Minuswachstum von 0,3 Prozent im Gegensatz zu den anderen Industriestaaten alles andere als gut.¹² Allerdings zeigen viele Projekte in Europa interessante Perspektiven einer modernen Re-Industrialisierung auf. So bauen der europäische Autobauer Stellantis, der deutsche Autobauer Mercedes und das französische Energieunternehmen Total Energies im Norden Frankreichs eine große Fertigung für Batteriezellen auf. Der Chip-Hersteller Intel und die polnische Regierung gaben Mitte Juli 2023 ein gemeinsames Industrieprojekt bekannt, dass auf der Grundlage des europäischen Chip-Act mit 4,3 Mrd. Euro ausgestattet ist und auch durch öffentliche Gelder der EU finanziert wird. Auch in Deutschland deuten sich industriepolitische Impulse an, was nicht nur für das Land selbst, sondern für ganz Europa wichtig ist. Hier stehen Re-Industrialisierung und die Verringerung von Abhängigkeiten von China an. Die Niederlassung von Intel in Magdeburg, die mit 9,9 Mrd. Euro von Land und Bund subventioniert wird, ist in diesem Sinne ein Aufbruchssignal. Zu solchen Joint Ventures gibt es keine Alternative, wenn man mehr ‚offene Autonomie‘ will. Die EU muss mit einer großen Technologieoffensive ihre Innovationskraft unter Beweis stellen und Abhängigkeiten in der Produktion von sensiblen Gütern signifikant verringern. Darüber hinaus hat die Union die Kraft und die Mittel, ihre Wettbewerbsfähigkeit bei den entscheidenden Zukunftsindustrien nicht nur zu behaupten, sondern weltmarktführende Positionen aufzubauen.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Europäische Industriestrategie, abrufbar unter https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_de (letzter Zugriff: 7.9.2023).

Udo Di Fabio et al.: Industriepolitik in Deutschland und der EU. Jahresheft des wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München 2020.

Karl Aiginger: Industriepolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 403–406.

9 Deutsche Industrie- und Handelskammer: Die Wettbewerbsfähigkeit Europas sichern, Leitlinien für einen starken Wirtschaftsstandort, DIHK Positionspapier, 26.6.2023.

10 Andreas Knobloch/Silke Hahn: Frankreich will Zentrum für KI werden: 500 Millionen Euro für KI-Cluster, in: heise online, 19.6.2023.

11 Ernst & Young: Standort Deutschland 2023. Mai 2023, S.6.

12 Spiegel Online: Deutsche Wirtschaft schrumpft stärker als befürchtet, 25.7.2023.

Jugendpolitik

Eva Feldmann-Wojtachnia*

Schlüsselwörter: EU-Jugenddialog, EU-Jugendtest, EU-Jugendstrategie, Europäische Jugendarbeitsagenda

Jugend im Krisenmodus

Der Corona-Notstand wurde offiziell im Mai 2023 von der WHO als beendet erklärt. Dennoch sind weitreichende Folgen der Pandemie in der jungen Generation spürbar. Besonders junge Menschen fühlen sich psychisch belastet, öfter als andere Generationen einsam und von der aktuellen Krisenlage in Europa stark bedroht. Es lässt sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen sozialer Einsamkeit Jugendlicher und antidemokratischen Einstellungen, insbesondere der Neigung zu einer Verschwörungsmentalität, autoritären Einstellungen und der Billigung von Gewalt nachweisen.¹ Der russische Angriffskrieg, der Klimawandel und die steigende Inflation machen Jugendlichen Angst. Sie schauen zunehmend besorgt in die Zukunft, wenn es um die wirtschaftliche Entwicklung, die politischen Verhältnisse und ihre persönliche Lebensqualität geht. Über ein Drittel der Jugendlichen befürchtet, dass sich der Krieg in der Ukraine auf ganz Europa ausweitet.² Der dauerhafte Krisenmodus führt zu einer spürbaren Erosion des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Diese Ausgangslage verdient eine erhöhte jugendpolitische Aufmerksamkeit. Orte, Akteure und Engagement der Jugendarbeit sind in der derzeitigen Krisenlage in Europa stark herausgefordert und wichtiger denn je.

Europäisches Jahr der Kompetenzen

In ihrer Rede zur Lage der Union erklärte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen 2023/24 zum Europäischen Jahr der Kompetenzen mit dem Ziel, neue Impulse für das lebenslange Lernen zu setzen. Zur Bewältigung der Pandemie soll es die nachhaltige und sozialgerechte Wettbewerbs- und Beschäftigungsfähigkeit in der EU stärken. Eine gute Aus- und Weiterbildung ermöglicht jungen Menschen mehr Teilhabe, Inklusion und bessere Chancen auf dem zunehmend digitalen und grünen, dem Green Deal angepassten, Arbeitsmarkt und kann aus dem EU-weiten Fachkräftemangel heraushelfen.³

In einem partizipativen Europäischen Bürgerpanel hat die EU das Thema Lernmobilität aufgegriffen. Bei der Entwicklung von Lösungsansätzen wurden auch junge Menschen im Alter von 16–25 Jahren zu einem Drittel als Teilnehmende einbezogen.⁴

* Leiterin der Forschungsgruppe Jugend und Europa, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), Ludwig-Maximilians-Universität München.

1 Claudia Neu/Beate Küpper/Maike Luhmann: Extrem einsam? Die demokratische Relevanz von Einsamkeitserfahrungen unter Jugendlichen in Deutschland, Das Progressive Zentrum, Berlin 2023, S. 62.

2 Simon Schnetzer/Klaus Hurrelmann: Trendstudie: Jugend in Deutschland. Die Wohlstandsjahre sind vorbei: Psyche, Finanzen, Verzicht, Winter 2022/2023, Kempten 2023, S. 6–9, S. 26.

3 Ursula von der Leyen: Rede zur Lage der Union 2022, SPEECH/22/5439, Straßburg, 14.9.2022.

4 Ergebnisse und Empfehlungen siehe Europäische Kommission: European Citizens Panel. Learning mobility, 3.5.2023, abrufbar unter <https://citizens.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Learning%20Mobility%20Final%20recommendations%20v2.pdf> (letzter Zugriff: 15.9.2023).

Junge Ideen für Europa beim EYE2023

Im Juni 2023 tauschten 8.500 junge Menschen beim European Youth Event (EYE) im Europäischen Parlament in Straßburg ihre Ideen zur Gestaltung Europas aus. Mit Blick auf die Europawahlen 2024 wurde im Programm mit einem „elections track“ ein Schwerpunkt auf die Rolle der Demokratie und das Engagement junger Menschen gelegt. Ein anderer Fokus richtete sich mit dem „green track“ auf die Klimagerechtigkeit. Die Forderungen wurden in einem 15-Punkte-Papier⁵ vorgelegt und bei einer Jugendanhöring in Brüssel den Europaabgeordneten vorgestellt.

EU-Jugenddialog und EU-Jugendkonferenzen

Die Ermöglichung von Jugendpartizipation ist erklärtes Ziel der Jugendpolitik der EU. Mit dem EU-Jugenddialog finden regelmäßige Konsultationen statt, deren Ergebnisse bei den EU-Jugendkonferenzen diskutiert und offiziell an die EU-Jugendminister:innen übergeben werden. Im Zuge der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft fand im März 2023 in Växjö die dritte und letzte EU-Jugendkonferenz (EUYC) im 9. Zyklus des EU-Jugenddialogs (EUYD9)⁶ statt. Jugendliche aus ganz Europa verständigten sich hier über politische Forderungen bezüglich der Jugendziele⁷ *#3Inklusive Gesellschaften* und *#10Ein nachhaltiges grünes Europa*. Sie riefen die Mitgliedstaaten der EU dazu auf, mit jugendgerechten, befähigenden formalen und nicht-formalen Bildungsmaßnahmen den gesellschaftlichen Diskurs über Nachhaltigkeit und Klimawandel zu unterstützen. Diese seien mit entsprechenden Rechtsvorschriften auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene zu garantieren sowie inklusive und nachhaltige unabhängige Beratungs- und Mitwirkungsgremien junger Menschen, z. B. Jugendräte, auf lokaler Ebene zu gewährleisten. Unter spanischer Ratspräsidentschaft startete der 10. Zyklus des EU-Jugenddialogs (EUYD10) mit einer EU-Jugendkonferenz im Oktober 2023 in Alicante, der sich bis Dezember 2024 weiterhin auf das Jugendziel *#3Inklusive Gesellschaften* richtet. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie Inklusionsbarrieren für junge Menschen mit geringeren Chancen zu überwinden sind.

Pilotphase für den EU-Jugendtest

Als erste EU-Institution hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) auf Initiative des Europäischen Jugendforums und vieler Jugendverbände einen EU-Jugendtest für die legislative Arbeit beschlossen, dessen Pilotphase 2023 angelaufen ist. Dieses Instrument dient der strategischen Vorausschau bei der Politikgestaltung und beruht auf drei Säulen: Konsultation, Folgenabschätzung und Abhilfemaßnahmen. Ziel ist es, die Auswirkungen geplanter politischer Maßnahmen auf junge Menschen analytisch einzuschätzen und ihre Bedürfnisse besser systematisch zu berücksichtigen. Das Verfahren soll auch die Zusammenarbeit in Jugendfragen mit den anderen EU-Institutionen stärken.⁸

5 European Youth Event: Youth Ideas Report 2023, abrufbar unter https://european-youth-event.europarl.europa.eu/wp-content/uploads/2023/09/EYE-ideas-report_EN_WEB_rgb_ok.pdf, S. 9–29 (letzter Zugriff: 15.9.2023).

6 Ondřej Bárta/Dan Moxon: EUYD9. Final Conference Report: Recommendations on Sustainability and Inclusion, Schwedischer Vorsitz im Rat der EU, März 2023.

7 Rat der EU: Die EU-Jugendstrategie (2019–2027), in: Amtsblatt der EU C456/1, 18.12.2018, Anlage 3, S. 11–17.

8 EWSA: Stellungnahme zum Thema „EU-Jugendtest“ (Initiativstellungnahme), in: Amtsblatt der EU C 486, 21.12.2022, S. 46–52.

Halbzeitevaluation der EU-Jugendstrategie (2019–2027)

Mit der EU-Jugendstrategie⁹ haben sich die Mitgliedstaaten auf einen längerfristigen gemeinsamen Rahmen zur Umsetzung der EU-Jugendpolitik geeinigt. Zentrale Instrumente für die Ausgestaltung der Kernbereiche Beteiligen, Begegnen und Befähigen sind die Jugendprogramme Erasmus+ Jugend (E+J) und das Europäische Solidaritätskorps (ESK) sowie seit 2023 Erasmus+ Sport (E+S). Im Mai 2023 hat der Rat eine Entschließung zur Überarbeitung des EU-Jugendstrategie-Arbeitsplans (2022–2024)¹⁰ vorgelegt.

Mittlerweile haben sich die Lebensbedingungen für junge Menschen in Europa drastisch verändert und es gilt, sich mit neuen politischen und globalen Herausforderungen auseinander zu setzen. Die EU-Jugendstrategie müsste sich daher klarer auf die Umsetzungspraxis, die angestoßenen jugendpolitischen Prozesse, die European Youth Work Agenda und die Prioritäten der EU-Jugendprogramme Inklusion, Nachhaltigkeit, digitaler Wandel und Teilhabe am demokratischen Leben beziehen. Daher rief die Kommission bis August 2023 zu einer europaweiten Konsultation auf. Erwünscht wurde eine breite Rückmeldung junger Menschen und aller Interessenträger der EU-Jugendstrategie. Die Resonanz war jedoch eher verhalten: insgesamt gingen nur 224 qualifizierte Rückmeldungen ein, vorwiegend aus Spanien (23 Prozent), hauptsächlich von einzelnen Bürger:innen (53,5 Prozent) und Nicht-Regierungsorganisationen (20 Prozent).¹¹

Bonn-Prozess zur Stärkung der Jugendarbeit in Europa

Im März 2023 fand im Rahmen des Bonn-Prozesses¹² zur Umsetzung der Europäischen Jugendarbeitsagenda ein digitales Meet-up mit über 100 Akteuren aus über 30 Ländern statt, um über aktuelle Herausforderungen bezüglich des eklatanten Fachkräftemangels, der psychischen Belastungen von Jugendlichen und Multiplikator:innen sowie der mangelnden Anerkennung der professionellen Arbeit in dem Sektor und den Auswirkungen in der Praxis zu beraten.¹³ Im Dezember 2023 nahm in Zagreb eine europäische Konferenz das Thema „Value und Recognition of Youth Work“ erneut mit dem Ziel auf, den länderübergreifenden Austausch und strategische Allianzen zu stärken.

Ausbau der jugendpolitischen Zusammenarbeit mit der Ukraine

Im Juni 2023 beschlossen in Kyjiw der Vizepräsident der Kommission Margaritis Schinas und der ukrainische Minister Wadym Hutzajt, die Zusammenarbeit im Jugend- und Sportbereich kontinuierlich auszubauen und zu intensivieren. Vereinbart wurden u. a. die Öffnung des Erasmus+-Programms ab 2024 in den Bereichen Jugend und Sport für die Ukraine – wie auch für die anderen Länder der Östlichen Partnerschaft der EU. 2023 wurden die Mittel für das Jahresprogramm von Erasmus+ zudem um 100 Mio. Euro aufgestockt, um die junge, vom Krieg betroffene Generation in der Ukraine zu unterstützen. Auch wird die

9 Rat der EU: Jugendstrategie 2019–2027, 2018.

10 Rat der EU: Entschließung zur Überarbeitung des EU-Jugendstrategie-Arbeitsplans 2022–2024, 2023/C 185/05, in: Amtsblatt der EU C 185/14, 26.5.2023, S. 14–20.

11 Weitere Ergebnisse siehe: Europäische Kommission: Factual summary of the Public Consultation on the EU Youth Strategy 2019–2027 – interim evaluation, Ref. Ares(2023)6631760 - 02/10/2023.

12 Europäische Jugendarbeitsagenda: The Bonn Process, abrufbar unter <https://www.bonn-process.net/context/bonn-process/> (letzter Zugriff: 16.9.2023).

13 Europäische Jugendarbeitsagenda: Report of the Bonn Process Meet-up 2023, 29.3.2023, abrufbar unter https://www.bonn-process.net/downloads/publications/51/2efd1987deaac4648bec7a6fb47c5845/2023_Bonn%20Process%20Meet-up_Report.pdf (letzter Zugriff: 16.9.2023).

Kommission 2024 weiterhin einen Freiwilligendienst im Rahmen des ESK für junge Menschen aus der Ukraine ermöglichen.

Kinder und Jugendliche aus der Ukraine in der EU

Vor dem russischen Angriffskrieg flüchteten bis Mitte 2023 insgesamt über vier Mio. Menschen aus der Ukraine in die EU, vorwiegend nach Deutschland, Polen und Tschechien. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren machten 34,4 Prozent der Geflüchteten aus, denen auf Grundlage der EU-Richtlinie 2001/55/EG (Art. 5) – derzeit befristet bis März 2024 – Schutz gewährt wird.¹⁴ Einer aktuellen Studie zufolge äußern 44 Prozent aller Geflüchteten in Deutschland längerfristige Blickeabsichten. Allerdings ist das psychische Wohlergehen der Minderjährigen nach wie vor beeinträchtigt.¹⁵ Auf dem Europäischen Jugendportal wurden zahlreiche Unterstützungsangebote in den Mitgliedstaaten speziell für junge Geflüchtete aus der Ukraine zusammengestellt.¹⁶ Eine zentrale jugendpolitische Maßnahme der EU sollte es sein, begleitend in den Mitgliedstaaten in die gesellschaftliche Teilhabe und den Zusammenhalt der jungen Generation zu investieren, sich mit Nachdruck für die Planungs- und Rechtssicherheit der geflüchteten Kinder und Jugendlichen auf der europäischen Ebene einzusetzen und ausreichende finanzielle Mittel für Integrationsprogramme zur Verfügung zu stellen.

Fazit

Auch wenn die Zuständigkeiten der Jugendpolitik auf der europäischen Ebene eingeschränkt sind, zählt zu den positiven Entwicklungen, dass das Wohlergehen junger Menschen und ihre Belange in der EU deutlich an Sichtbarkeit gewonnen haben. Die spanische EU-Ratspräsidentschaft richtete das Augenmerk auf die psychische Gesundheit Jugendlicher und die Stärkung der EU-Jugendstrategie.¹⁷ Durch die Schaffung weiterer Qualifizierungs- und Beteiligungsprozesse und -instrumente wie den EU-Jugendtest oder das Europäische Bürgerforum zur Lernmobilität versuchte die EU, aus den Forderungen junger Menschen bei der Konferenz zur Zukunft Europas und beim Europäischen Jahr der Jugend erste politische Konsequenzen zu ziehen. Deutliche Erfolge werden sich jedoch erst einstellen, wenn von politisch Verantwortlichen eine größere Eigenständigkeit der Jugendpolitik gewollt und die wertvolle Rolle der Jugendarbeit besser anerkannt wird. Allerdings muss auch der Bekanntheitsgrad der partizipativen und strukturellen Ansätze der EU-Jugendpolitik bei den Akteuren im Jugendsektor steigen und die EU-Jugendprogramme besser mit der lokalen Jugendarbeit verknüpft werden.

Weiterführende Literatur

Eva Feldmann-Wojtachnia/Barbara Tham: Solidarität – Schlüsselbegriff für eine zukunftsorientierte Jugendarbeit in Europa, in: IJAB (Hg.): Forum Jugendarbeit International, Bonn 2023, S. 124–136.
Zentralverband des Deutschen Handwerks: Europäisches Jahr der Kompetenzen, ZDH kompakt, 15.5.2023.

14 Siehe Eurostat: Statistics Explained, abrufbar unter ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained, Datenextraktion am 22.8.2023).

15 Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung BiB et al. (Hg.): Gemeinsame Pressemitteilung vom 12. Juli 2023, in: DIW Wochenbericht 28/2023.

16 Europäisches Jugendportal: Information & support for (young) people fleeing Ukraine, 31.3.2022, abrufbar unter https://youth.europa.eu/d8/node/32313_de (letzter Zugriff: 16.9.2023).

17 Spanischer Vorsitz im Rat der EU: EU23 Programme: Europe, closer, S.46, abrufbar unter <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/media/e4ujaagg/the-spanish-presidency-programme.pdf> (letzter Zugriff: 16.9.2023).

Schlüsselwörter: Kreatives Europa, Europäische Kulturagenda, internationale Kulturbeziehungen, Kultur- und Kreativwirtschaft

Kulturelle Kooperation in schwierigen Zeiten

Mit dem allmählichen Ende der Corona-Krise offenbarte sich das gesamte Ausmaß der Covid-19-Pandemie, deren direkte und indirekte Auswirkungen das Kulturleben und die Kultur- und Kreativbranche gravierend beeinträchtigte.¹ Hinzu kam der anhaltende Krieg Russlands gegen die Ukraine, der die Vielfalt des kulturellen Lebens zerstört und – neben dem großen menschlichen Leid – zu beträchtlichen Verlusten des kulturellen Erbes des neuen EU-Beitrittskandidaten führte.² Neben den umfangreichen Hilfsmaßnahmen im Zuge der Covid-19-Pandemie wurden im vergangenen Jahr zahlreiche Aktionen aus verschiedenen EU-Programmen zugunsten des ukrainischen Kultursektors eingeleitet,³ ergänzt um Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit ukrainischen Kulturgütern.⁴ Gleichzeitig ging es auch um die konzeptionellen Grundlagen der EU-Kulturpolitik, was vor allem in der zunehmenden Orientierung an ökologischen Nachhaltigkeitszielen zu Ausdruck kommt.

Ratsvorsitze und Kulturministerrat

Im Fokus der beiden Ratsvorsitze des vergangenen Jahres standen zentrale gesellschaftliche Herausforderungen, wie etwa die Resilienz der Kultur gegen den Klimawandel, die Rolle von Kultur und Kulturerbe in zwischenstaatlichen Konflikten, die Folgen der Digitalisierung sowie die Auswirkungen der Energiekrise auf den Kultursektor. Reflektiert werden diese Herausforderungen auch im neuen EU-Arbeitsplan für Kultur für die Jahre 2023 bis 2026, der unter tschechischer Ratspräsidentschaft⁵ am 29. November 2022 verabschiedet wurde. Eine besondere Prägung erhielten die beiden Präsidentschaften jedoch durch den Krieg in der Ukraine. Angesichts der massiven Zerstörung ukrainischer Denkmäler und Museen und der Plünderung ukrainischer Kunstwerke und ukrainischen Kulturerbes durch

* Bis 2017 Deutscher Bundestag, Fachbereich Kultur und Medien.

1 UNESCO/Abteilung für Kultur und Tourismus, Vereinigte Arabische Emirate: Culture in Times of COVID-19: Resilience, Recovery and Revival, 2022; UNCTAD: Creative Economy Outlook 2022; OECD: The Culture Fix. Creative People, Places and Industries, 2022.

2 Kai Böhme et al.: The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and Outlook, Europäisches Parlament, PE 733.095, 25.10.2022.

3 Barbara Gessler: Langfristig Unterstützung fördern. Wie hilft die EU der Ukraine im Kulturbereich, in: Politik & Kultur 3/2023, S. 10.

4 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, EU-Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern, COM(2022) 800 final, 13.12.2022, S. 17 ff.; Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern, 10249/23, 9.6.2023.

5 Tschechischer Vorsitz im Rat der EU: Programm der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft. Europa als Aufgabe (1. Juli 2022 bis 31. Dezember 2022), S. 69 f.

die russische Armee führte der EU-Kulturministerrat am 29. November 2022 eine Orientierungsaussprache über Hilfsmaßnahmen der Europäischen Union für die ukrainische Kultur. Die Ministerinnen und Minister verurteilten einhellig den russischen Angriff und versicherten ihre Solidarität mit den ukrainischen Künstlerinnen und Künstlern sowie Medien- und Kulturschaffenden.⁶ Mit dem 1. Januar 2023 übernahm Schweden den Vorsitz im Rat der Europäischen Union, womit zugleich die Trio-Präsidentschaft mit Frankreich und Tschechien abgeschlossen wurde.⁷ Auf der Tagung des Kulturministerrates vom Mai 2023 ging es vor allem um die Bedeutung von künstlerischer Freiheit für den Kultur- und Kreativsektor.⁸ Verabschiedet wurden Ratsschlussfolgerungen zu gefährdeten und vertriebenen Künstlerinnen und Künstlern. Verwiesen wird auch auf den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine, der auf die Zerstörung der kulturellen Identität und des Kulturerbes des Landes abziele. Umso wichtiger sei es, bedrohte und vertriebene Künstler zu unterstützen und ihnen die Möglichkeit der künstlerischen Betätigung dauerhaft zu ermöglichen.⁹ Bereits davor thematisierte eine Fachkonferenz des schwedischen Ratsvorsitzes Schritte und Maßnahmen, wie bedrohte und vertriebene Künstlerinnen und Künstler, insbesondere in der Ukraine, geschützt und unterstützt werden können.¹⁰ Ein wichtiger thematischer Bezug beider Ratspräsidentschaften war die kulturelle Dimension der nachhaltigen Entwicklung. Denkanstöße hierzu lieferte vor allem die UNESCO-Weltkonferenz für Kulturpolitik und Nachhaltige Entwicklung 2022 (MONDIACULT), die vom 28. bis 30. September 2022 in Mexiko stattfand.¹¹

Neue Akzente für die Kulturförderung

Mit dem Fortschreiten der Covid-19-Pandemie haben die Mitgliedstaaten vielfältige Hilfs- und Finanzierungsprogramme eingerichtet, um die Resilienz und Nachhaltigkeit des kulturellen Lebens zu stärken.¹² Gleichzeitig hat auch die europäische Union Maßnahmen ergriffen, die die Wiederaufnahme der Aktivitäten im Kultur- und Kreativsektor

6 Rat der EU: Rat „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“, 28./29.11.2022, abrufbar unter www.consilium.europa.eu/de/meetings/eycs/2022/11/28-29/ (letzter Zugriff: 15.6.2023); Europäisches Parlament: Entschließung vom 20. Oktober 2022 zur Solidarität mit der Ukraine im Kulturbereich und zum gemeinsamen Soforthilfemechanismus für die Erholung der Kultur in Europa (2022/2759(RSP)), in: Amtsblatt der EU C149, 28.4.2023, S. 52–54; Evelien Campfens et al.: Protecting cultural heritage from armed conflicts in Ukraine and beyond, Europäisches Parlament, PE 733.120, 2023.

7 Schwedischer Vorsitz im Rat der EU: Swedish Presidency of the Council of the European Union first semester 2023, S. 33.

8 Rat der EU: Rat „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“, 15./16. Mai 2023, abrufbar unter www.consilium.europa.eu/de/meetings/eycs/2023/05/15-16/ (letzter Zugriff: 15.6.2023); überschattet war die Tagung durch den überraschenden Rücktritt der Kommissarin Mariya Gabriel, deren Portfolio im Bereich Bildung, Kultur und Jugend zunächst von Vizepräsident Margaritis Schinas übernommen wird.

9 Rat der EU: Schlussfolgerungen zu gefährdeten und vertriebenen Künstlerinnen und Künstlern, in: Amtsblatt der EU C185, 26.5.2023, S. 39–43; Sara Whyatt: Free to Create. Artistic Freedom in Europe. Council of Europe report on the freedom of artistic expression, 2023.

10 Schwedischer Vorsitz im Rat der EU: Programme. Free to Create – European Union Conference on Artistic Freedom and Cultural and Creative Industries“, 16.–17.2.2023.

11 Dokumente und Abschlusserklärung finden sich unter www.unesco.org/en/mondiaicult2022 (letzter Zugriff: 15.6.2023).

12 Länderberichte finden sich in Compendium of Cultural Policies & Trends: Country Reports, abrufbar unter www.culturalpolicies.net/covid-19/country-reports (letzter Zugriff: 15.6.2023); für Deutschland Olaf Zimmermann/Gabriele Schulz: Öffentliche Kulturförderung auf dem Höhenflug. Steigerung um 50 Prozent in den letzten zehn Jahren, in: Politik & Kultur 4/23, S. 3.

beschleunigen sollen.¹³ Finanzielle Hilfeleistungen erhalten die Kultur- und Kreativbranchen vor allem aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit, dem zentralen Instrument von NextGenerationEU, das Finanzhilfen und Darlehen zur Unterstützung von Reformen und Investitionen bereitstellt. Die Europäische Kommission hat eine Bestandsaufnahme dieser Investitionen und geplanten Reformen vorgenommen und dabei auch eine Übersicht über den Anteil der Kultur- und Kreativwirtschaft veröffentlicht. Die meisten Mitgliedstaaten haben in ihren jeweiligen nationalen Aufbau- und Resilienzplänen ein eigenes Kapitel zu Kunst und Kultur verankert. Auffällig ist dabei eine große Streuung der Fördervolumina, wobei in manchen Fällen – so auch in Deutschland – kein eigenes Kapitel zu Kunst und Kultur vorgesehen ist.¹⁴ Daneben wurden mehrere EU-Programme im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 angepasst, um die Kultur- und Kreativbranchen mittels bereichsübergreifender Maßnahmen zu unterstützen. Hierzu gehört vor allem die Aufstockung der Finanzmittel für das Programm Kreatives Europa, dem zentralen Förderprogramm für den Kultursektor.¹⁵ Festzustellen ist außerdem in allen Aktionsbereichen des Programms eine zunehmende Orientierung an den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen.¹⁶ Auch andere Programme mit einem kulturellen oder kreativwirtschaftlichen Bezug sind dem Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit verpflichtet. Beispiele sind etwa der Teilbereich „Kultur, Kreativität und inklusive Gesellschaft“ im Rahmen von Horizont Europa¹⁷ oder die bereichsübergreifende Initiative Neues Europäisches Bauhaus (NEB).¹⁸ Die Europäische Kommission hat im Dezember 2022 einen Bericht mit Aktionsplan vorgelegt, der die kulturelle Dimension der nachhaltigen Entwicklung in einer Gesamtschau der verschiedenen Politikbereiche und Programme der EU erfasst. Untersucht wurde, in welchem Umfang ökologische Maßnahmen in die Programme und Aktionen aufgenommen wurden, um Klimaschutz und biologische Vielfalt zu gewährleisten. Dabei spricht sich die Kommission für einen politischen Ansatz der EU für die kulturelle Dimension der nachhaltigen Entwicklung aus, der auf eine stärkere Verknüpfung zwischen der Kulturpolitik und der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in allen Initiativen, Programmen und Maßnahmen der EU ausgerichtet ist.¹⁹ Verwiesen wird daneben auf die regionale Dimension der Kulturförderung: Die Kultur- und Kreativbranchen gelten als wichtige Faktoren für die regionale wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, wobei vor allem das Kulturerbe ein

13 Europäische Kommission: Coronavirus response. How the EU responds to the coronavirus outbreak in support of the cultural and creative sectors, abrufbar unter <https://culture.ec.europa.eu/resources/coronavirus-response> (letzter Zugriff: 15.6.2023); Jan Smit et al.: Social and Economic Consequences of COVID-19, Europäisches Parlament, PE 740.071, März 2023, S. 92 ff.

14 Europäische Kommission: Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic analysis: Culture and Creative Industries, 2022.

15 Europäische Kommission: Creative Europe in 2023. Supporting resilient cultural and creative sectors, 24.11.2022; Europäische Kommission: Das CulturEU-Förderhandbuch. EU-Fördermöglichkeiten für die Kultur- und Kreativwirtschaft 2021–2027, 2022.

16 Toms Feijs et. al (Hg.): Final Report – Greening the Creative Europe Programme, Europäische Kommission, 2023.

17 Europäische Kommission: Durchführungsbeschluss zur Finanzierung des Programms zur Durchführung von „Horizont Europa“, dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, und zur Annahme des Arbeitsprogramms für 2023–2024, C(2022)7550 final, 6.12.2022.

18 Europäische Kommission: Fortschrittsbericht über das Neue Europäische Bauhaus, COM(2023)24 final, 16.1.2023; Europäisches Parlament: Das Neue Europäische Bauhaus. Entschließung zum Neuen Europäischen Bauhaus (2021/2255(INI)), 14.9.2022.

19 Europäische Kommission: Bericht über die kulturelle Dimension der nachhaltigen Entwicklung im Handeln der EU, COM(2022) 709 final, 9.12.2022, S. 4 ff.

Schlüsselement für das Image und die Identität der Städte und Regionen darstellt und häufig im Mittelpunkt des Städtetourismus steht.²⁰

Ratsarbeitsplan für Kultur 2023–2026

Auf der Grundlage der europäischen Agenda für Kultur²¹ hat der Kulturministerrat unter tschechischem Ratsvorsitz im November 2022 einen neuen Arbeitsplan für Kultur für die Jahre 2023 bis 2026 beschlossen.²² Die Mitgliedstaaten verständigten sich auf vier Schwerpunkte: Stärkung der Kultur- und Kreativbranche; Förderung der kulturellen Teilhabe und der Rolle der Kultur in der Gesellschaft; Berücksichtigung globaler Herausforderungen für die Kultur; Ausweitung der kulturellen Dimension in den Außenbeziehungen der EU. Für die Umsetzung sieht der Arbeitsplan eine Reihe von administrativen und prozeduralen Anpassungen vor, dazu zählen insbesondere eine stärkere Zielfokussierung, eine bessere Governance mit begleitendem Monitoring sowie mehr Flexibilität bei der Berücksichtigung aktueller Entwicklungen. Gestärkt werden soll außerdem die kulturelle Komponente in den Außenbeziehungen der EU. Ziel ist eine engere Koordinierung auf EU-Ebene und die Einbeziehung der Kultur in alle relevanten Bereiche des auswärtigen Handelns der EU.²³ Angestrebt wird außerdem eine verbesserte Abstimmung mit den Themen des Programms Kreatives Europa und anderer kulturbezogener Programme und Aktivitäten der Europäischen Union. Erforderlich erscheint dem Rat darüber hinaus eine Verbesserung der kulturstatistischen Methoden, um die Leistung der Kultur- und Kreativbranche besser beurteilen zu können. Zur Jahresmitte 2026 soll auf der Grundlage von Beiträgen der Mitgliedstaaten ein Evaluationsbericht über die Umsetzung des Arbeitsplans vorgelegt werden. Für die Bearbeitung der vorgesehenen Schwerpunktbereiche werden – wie bisher – thematische Expertengruppen mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten eingesetzt, die sich über nationale Initiativen austauschen und gemeinsame Empfehlungen ausarbeiten. Im vergangenen Jahr wurden mehrere Projekte bereits bestehender Arbeitsgruppen abgeschlossen. Dies betrifft etwa die OMK-Expertengruppe zur kulturellen Dimension der nachhaltigen Entwicklung, die 2021 im Rahmen des alten Arbeitsplans eingerichtet wurde und im September 2022 einen Bericht vorgelegt hat.²⁴ Veröffentlicht wurde ebenfalls im September 2022 ein Bericht einer OMK-Expertengruppe zum Thema Kulturerbe und Klimawandel.²⁵

Weiterführende Literatur

European Horizons (Hg.): Cornerstones for an Evolving Europe. New Policy Approaches to Economic Development, Environmental Policy, and Human Rights, Baden-Baden 2022.

Martin Kirschner (Hg.): Europa (neu) erzählen. Inszenierungen Europas in politischer, theologischer und kulturwissenschaftlicher Perspektive, Baden-Baden 2022.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.): Kulturfinanzbericht 2022, Wiesbaden 2022.

20 Magdalena Pasikowska-Schnass/Agnieszka Widuto: Culture and regional development, European Parliamentary Research Service, PE 733.600, 13.7.2022.

21 Europäische Kommission: Strategischer Rahmen für die Kulturpolitik der EU, abrufbar unter <https://culture.ec.europa.eu/de/policies/strategic-framework-for-the-eus-cultural-policy> (letzter Zugriff: 15.6.2023).

22 Rat der EU: Schlussfolgerungen zum Arbeitsplan für Kultur 2023–2026, in: Amtsblatt der EU, C 466, 7.12.2022, S. 1–18; Europäische Kommission: Bericht über den Arbeitsplan für Kultur 2019–2022, COM(2022) 317 final, 29.6.2022.

23 Europäisches Parlament: Entschließung zur Umsetzung der neuen europäischen Agenda für Kultur und der Strategie der EU für internationale Kulturbeziehungen, in: Amtsblatt der EU C 177/09, 17.5.2023, S. 78–94, Nr. 57 ff.

24 Europäische Kommission (Hg.): Stormy times. Nature and humans: cultural courage for change, 2022.

25 Europäische Kommission (Hg.): Stärkung der Resilienz des Kulturerbes gegen den Klimawandel: Der europäische Grüne Deal trifft Kulturerbe, 2022.

Grundrechte in der Europäischen Union

Gabriel N. Toggenburg*

Schlüsselwörter: Zivilgesellschaft, Kinder- und Frauenrechte, Menschen mit Behinderungen, Diskriminierungsschutz

Zivilgesellschaft als wichtiger Grundrechtsakteur und Grundrechte als Zielkonflikt

Der Grundrechtsschutz bleibt ein Politikbereich von zunehmender Bedeutung auf EU-Ebene, wenngleich dies nicht mit einer Abnahme grundrechtlicher Problematiken korreliert, wie bereits ein kurzer Blick auf das Thema der Migration zeigt.¹ Auch die Rechtsstaatsdebatte zeigt Lücken im Grundrechtsschutz auf.² Ein Aspekt der zunehmend ins Zentrum der Wahrnehmung rückt, ist die Rolle der Zivilgesellschaft für Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der EU. Diesem Thema nimmt sich der aktuelle Jahresbericht der Europäischen Kommission zur Anwendung der Grundrechtecharta an.³ Auch die Diskussion um die von der Kommission angekündigte Initiative zur Verteidigung der Demokratie vor verdeckter ausländischer Einmischung („defence of democracy package“) zeigte, dass zivilgesellschaftliche Akteure zentral für unsere Gesellschaften sind.

Das angekündigte „defence of democracy package“ zeigt im Übrigen, dass grundrechtsmotivierte Initiativen selbst Grundrechtsprobleme aufwerfen können (konkret geht es hier etwa um die Vereinbarkeit von geplanten Transparenzpflichten für Nichtregierungsorganisationen (NGOs) mit deren Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit).⁴ Ein Phänomen, dass sich 2022 auch im Kinderschutz zeigte. Bereits im Mai hatte die Kommission eine Verordnung zum Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch im Internet angenommen.⁵ Die Diskussion fokussierte unter anderem auf die Frage, ob der Vorschlag unverhältnismäßig massiv in den Datenschutz und das Recht auf Privatsphäre eingreife. Diskussion löste auch ein ungarisches Gesetz zum Kinderschutz aus, da einige seiner Bestimmungen darauf abzielen, den Zugang Minderjähriger zu Inhalten und Werbung einzuschränken, die „von dem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht abweichende Identitäten, Geschlechtsumwandlungen oder Homosexualität fördern oder darstellen“. In diesem Aspekt sieht die EU eine EU-rechtswidrige Diskriminierung, die gegen eine Reihe von EU-Vorschriften

* Honorarprofessor für das Recht der Europäischen Union und Europäischen Menschenrechtsschutz, Universität Graz; Head of Sector, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. Alles hier Gesagte spiegelt allein die persönliche Meinung des Autors wider.

1 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Asylum and migration: Progress achieved and remaining challenges, Overview 2015 – March 2023, 30.5.2023.

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

3 Europäische Kommission: Bericht, Ein vitaler zivilgesellschaftlicher Raum für die Wahrung der Grundrechte in der EU. Jährlicher Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2022, COM(2022) 716 final, 6.12.2022.

4 Pia Engelbrecht-Bogdanov: Joint Statement: EU foreign interference law a threat to civil society, Transparency International EU, 4.5.2023, abrufbar unter <https://transparency.eu/joint-statement-eu-foreign-interference-law-a-threat-to-civil-society/> (letzter Zugriff: 31.8.2023).

5 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, COM(2022) 209 final, 11.5.2022.

verstößt. Bislang einzigartig ist, dass sich der Vertragsverletzungsklage der Kommission⁶ fünfzehn EU-Mitgliedstaaten angeschlossen haben. Man mag darin eine wachsende Irritation der Mehrheit der Mitgliedstaaten dem Sonderweg gegenüber sehen, den Ungarn (aber auch Polen) in Sachen Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte beschreitet.

Im Dezember 2022 stellte die Kommission einen Vorschlag für ein Europäisches Elternschaftszertifikat vor.⁷ Dieses Zertifikat würde erlauben, dass die in einem EU-Mitgliedstaat begründete Elternschaft ohne spezielles Verfahren in allen anderen Mitgliedstaaten anerkannt wird. Was Frauenrechte anbelangt, so gingen die Verhandlungen zu einer Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt weiter.⁸ Auch die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt befindet sich seitens der EU nach wie vor in Vorbereitung (unterzeichnet hat die EU das Abkommen bereits am 13. Juni 2017). Das Europäische Parlament bedauert diese Verzögerung und „verurteilt nachdrücklich die politische Instrumentalisierung des Übereinkommens durch einige Mitgliedstaaten“.⁹

Menschen mit Behinderungen: Umsetzung des UN-Übereinkommens sowie der EU-Strategie 2021–2030

Juristisch hat der Schutz von Menschen mit Behinderungen eine Sonderstellung im Unionsrecht, da das Übereinkommen zu den Rechten von Personen mit Behinderungen der Vereinten Nationen das bisher einzige Menschenrechtsabkommen ist, dem sich die EU völkerrechtlich unterworfen hat. Die Europäische Union wird gegenwärtig das zweite Mal vom entsprechenden UN-Überwachungsausschuss überprüft. Im April 2023 hat die Union in einem 36-seitigen Dokument auf die Fragen des Überwachungsausschusses geantwortet.¹⁰ Wenn dieser dann seine Abschließenden Bemerkungen zur EU annimmt („Concluding Observations“), wird die EU die entsprechenden Empfehlungen umsetzen müssen.

Politisch ist das Thema bereits deshalb von beträchtlicher Bedeutung, da rund 87 Mio. Menschen mit Behinderungen in der EU leben – Tendenz aufgrund der Veralterung der Gesellschaften steigend. Trotz zahlreichen Bekenntnissen zu den Rechten der Menschen mit Behinderungen sind die Fortschritte aber schleppend. In der EU-Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030 hat die Kommission fast 60 Maßnahmen angekündigt und knapp über 20 Maßnahmen von den Mitgliedstaaten eingefordert. Die sieben „Leitinitiativen“ auf EU-Ebene sind die folgenden: ein Europäisches Ressourcenzentrum „AccessibleEU“; ein Europäischer Behindertenausweis; Leitlinien für die Ermöglichung eines unabhängigen Lebens; ein Rahmen für herausragende Sozialdienstleistungen;

6 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission verklagt Ungarn vor dem Gerichtshof der Europäischen Union wegen Verletzung von LGBTIQ-Rechten, IP/22/2689, 15.7.2022.

7 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung von Entscheidungen und die Annahme öffentlicher Urkunden in Elternschaftssachen sowie zur Einführung eines europäischen Elternschaftszertifikats, COM(2022) 695 final, 7.12.2022.

8 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, COM(2022) 105 final, 8.3.2022.

9 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt durch die Europäische Union (COM(2016)0109 – 2016/0062R(NLE)), 15.2.2023. Das Übereinkommen wurde zwar von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet aber die Ratifikation durch Bulgarien, Tschechien, Ungarn, Lettland, Litauen und die Slowakei ist ausständig.

10 Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Combined second and third reports submitted by the European Union under article 35 of the Convention, pursuant to the optional reporting procedure, due in 2021, SWD(2023) 95 final.

ein Paket zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Behinderungen; die Errichtung der Plattform für das Thema Behinderungen; und eine erneuerte EU-Personalstrategie, die sich insbesondere auch der Inklusion von Menschen mit Behinderungen annimmt.

Vom Paket zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen ist bisher nur ein Handbuch zur Rolle der öffentlichen Arbeitsvermittlungsämter veröffentlicht worden.¹¹ Was das Europäische Ressourcenzentrum zur Barrierefreiheit angeht, so hat das Europäische Parlament seine recht hoch gesteckten Erwartungen im Oktober 2022 präsentiert.¹² Es handelt sich aber hier nicht um eine neue EU-Agentur, sondern ein EU-finanziertes Expertennetzwerk.¹³ Das Zentrum wird eine Online-Bibliothek zum Thema Barrierefreiheit sowie eine Expertengemeinschaft aufbauen, Workshops und andere Schulungsaktivitäten anbieten und Leitlinien für die Umsetzung der Barrierefreiheit in verschiedenen Sektoren erarbeiten.

Unverwirklicht ist auch noch der Europäische Behindertenausweis. NGOs und andere interessierte Kreise fordern, dass der Ausweis über das Pilotprojekt hinausgeht, welches in den acht Staaten Belgien, Zypern, Estland, Finnland, Italien, Malta, Slowenien und Rumänien bereits seit einigen Jahren angeboten wird.¹⁴ Insbesondere wird es wichtig sein, dass der Ausweis EU-weit mit ähnlichen Vorteilen verbunden ist.

Auch für andere Leitinitiativen seitens der Kommission bleibt abzuwarten, inwiefern auf vorliegende Vorschläge eingegangen wird. Für die noch für 2023 erwarteten Leitlinien für die Ermöglichung eines unabhängigen Lebens hat das European Network on Independent Living (ENIL) z. B. vorgeschlagen, dass die Leitlinien Menschen mit Behinderungen freistellen müssen, ihre persönliche Assistenz selbst auszusuchen, anzustellen bzw. zu entlassen.

Das Europäische Parlament hat eine fast 40-seitige Entschließung mit dem Titel „Gleiche Rechte für Menschen mit Behinderungen“ angenommen.¹⁵ Diese enthält ein reiches Spektrum an Forderungen. So wird kritisiert, dass fünf Mitgliedstaaten noch nicht das Zusatzprotokoll zum UN-Übereinkommen ratifiziert haben, sodass in diesen Ländern keine Beschwerden beim UN-Überwachungsausschuss eingebracht werden können. Auch habe die Kommission zu wenig unternommen, um das Unionsrecht an das UN-Übereinkommen anzupassen. Es würden zu wenige Daten zur Situation von Personen mit Behinderungen gesammelt. In Hinsicht auf die Europawahlen im Juni 2024 kritisiert das Europäische Parlament, dass bei den letzten EU-Wahlen etwa 800.000 Personen wegen einer Behinderung oder psychischen Krankheit von der Teilnahme an den Wahlen ausgeschlossen waren. In 14 EU-Mitgliedstaaten wird Menschen, die ganz oder teilweise unter Vormundschaft stehen, das Wahlrecht verweigert – eine Tatsache, die auch die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (EU-Grundrechteagentur, FRA) kritisiert. In einer anderen Entschließung hatte das Parlament vorgeschlagen, die Vorschriften für die EU-Wahlen dahingehend zu ändern, dass alle EU-Bürger:innen, die das 16 Lebensjahr vollendet haben, an

11 Europäische Kommission: Studie, European Network of public employment services – Practitioner toolkit on strengthening PES to improve the labour market outcomes of persons with disabilities, 27.9.2022.

12 Europäisches Parlament: Entschließung zum Zentrum „AccessibleEU“ zur Unterstützung der Strategien für die Barrierefreiheit im Binnenmarkt der EU (2022/2013(INI)), in: Amtsblatt der EU C 132, 14.4.2023, S. 23–28.

13 Es besteht aus das aus 34 nationalen Expert:innen (den 6 großen Mitgliedstaaten stehen 2 Expert:innen zu).

14 An dem Pilotprojekt wird kritisiert, dass es wichtige Bereiche wie den Verkehr nicht abdeckt und, dass die Teilnahme von privaten und öffentlichen Dienst Anbietern rein freiwillig ist. Auch fehlt es an Informationen, weshalb der EU-weite Ausweis in Verbindung mit einer EU-weiten website stehen soll.

15 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Thema „Gleiche Rechte für Menschen mit Behinderungen“, 2022/2026(INI), 13.12.2022.

den Wahlen teilnehmen können, und zwar unabhängig davon, ob sie unter Vormundschaft stehen oder nicht.¹⁶ Der Vorschlag sah auch vor, die Wahlen generell besser zugänglich zu machen für Menschen mit Behinderungen. Doch die Initiative fand im Rat der Europäischen Union nur verhaltenen Anklang und riskiert somit ein Ruf ins Leere zu bleiben.¹⁷

Des Weiteren forderte das Parlament mehr Bemühungen ein, Menschen mit Behinderungen auf den primären Arbeitsmarkt zu integrieren.¹⁸ Auch was die Deinstitutionalisierung betrifft, kritisiert das Parlament, das es hier wenig Bewegung gebe. Nur die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten hat eine Strategie zur Deinstitutionalisierung von Menschen mit Behinderungen angenommen. Zudem fordert das Parlament die Kommission auf, die Berichterstattung über jene Gerichtsverfahren zu finanzieren, in denen die Mitgliedstaaten beschuldigt werden, Menschen mit Behinderungen diskriminiert zu haben. Was die Justizsysteme betrifft ist festzuhalten, dass die Ausgabe des Justizbarometers der EU-Kommission für 2022 erstmals Informationen zur Zugänglichkeit der Justizsysteme für Menschen mit Behinderungen enthält. Deutschland und Österreich schneiden im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten hier recht gut ab.¹⁹

Entwicklungen im EU-Gleichstellungsrecht: neue Vorschläge zu Gleichbehandlungsstellen und der alte Vorschlag zur EU-Gleichbehandlungsrichtlinie

Gleichstellungsstellen überwachen die Umsetzung des EU-Gleichstellungsrechts auf nationaler Ebene. Erstmals durch die Rassismusbekämpfungsrichtlinie im Jahre 2000 vorgesehen, wurden in den Jahren 2004, 2006 und 2010 weitere Richtlinien erlassen, die solche Stellen auch für den Bereich der Gleichbehandlung zwischen Mann und Frau vorsehen. Aus der Sicht des Europarechts besteht bislang keine Rechtspflicht, solche Behörden mit der Bekämpfung anderer Diskriminierungsformen (etwa Diskriminierungen auf der Grundlage des Alters oder der sexuellen Orientierung) zu betrauen.²⁰ Ein neuer Kommissionsvorschlag will nun auch institutionelle und prozedurale Bereiche des Gleichstellungsrechts harmonisieren. Dies wohl auch deshalb, weil der Eindruck entstand, dass die unverbindlichen Empfehlungen der Kommission aus dem Jahre 2018 nicht ausreichen, um eine Stärkung der Gleichbehandlungsstellen zu erreichen.²¹

Nach eingehenden Vorbereitungen hat die EU-Kommission im Dezember 2022 einen Vorschlag für die Harmonisierung der Standards für Gleichbehandlungsstellen vorgestellt.²² Dieser sieht vor, dass alle Gleichbehandlungsstellen ein Mandat für die

16 Europäisches Parlament: Legislative Entschließung zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie zur Aufhebung des Beschlusses (76/787/EGKS, EWG, Euratom) und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)), 3.5.2022.

17 Rat der Europäischen Union: Fortschrittsbericht zum Interinstitutionellem Dossier 2022/0902(APP), 10278/2/23, 23.6.2023.

18 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Thema „Gleiche Rechte für Menschen mit Behinderungen“ 2022/2026(INI), 13.12.2022; Der UN-Überwachungsausschuß hat im September 2022 seinen 8. Allgemeinen Kommentar abgegeben, und zwar zum Recht auf Arbeit und Anstellung, siehe Dokument CRPD/C/GC/8.

19 Europäische Kommission: Mitteilung, EU-Justizbarometer 2022, COM(2022) 234 final, 19.5.2022, S. 39.

20 In der Praxis beschäftigen sich allerdings die Stellen der allermeisten Mitgliedstaaten mit allen Diskriminierungsformen, die unter die Richtlinie 2000/78/EG fallen.

21 Europäische Kommission: Empfehlung (EU) 2018/951 zu Standards für Gleichstellungsstellen, in: Amtsblatt der EU L 167, 4.7.2018, S. 28–35.

22 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie über Standards für Gleichstellungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung von Personen ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft, [...], COM(2022) 689 final,

Bekämpfung jener Diskriminierungen haben, die gegenwärtig nach EU-Gesetzgebung verboten sind. Die Stellen müssen vollkommen unabhängig agieren können, vor allem hinsichtlich rechtlicher Struktur, Rechenschaftspflicht, Haushalt, Personalausstattung und organisatorischer Angelegenheiten. Es soll auch für ausreichende personelle, finanzielle und technische Ressourcenausstattung gesorgt sein, sodass die Stellen ihr Mandat auch tatsächlich erfüllen können. Ein Schwerpunkt wird auf effektive Rechtsdurchsetzung gelegt etwa durch die Gewährung von Klagerechten, inklusive eines Verbandsklagerechts. Das heißt, dass die Stellen anstelle eines Diskriminierungsopfers einen Fall gerichtsanhängig machen können. Die Stellen sollen in Hinkunft auch in gewissem Ausmaß eigene Ermittlungen anstellen können, Empfehlungen erlassen und andere Behörden bitten, bestimmte Daten zu sammeln.²³ Zusammenarbeit mit anderen Stellen kommt im Kommissionsvorschlag großes Augenmerk zu. Man möchte sichtlich, dass die Einrichtungen faktisch eine wesentlich größere Weitreiche bekommen. Regierung und anderen öffentliche Institutionen sollen bei einschlägigen Vorhaben die Gleichbehandlungsstellen konsultieren. Zugänglichkeit ist ein weiterer Schwerpunkt: die Dienste der Gleichstellungsstellen sollen gratis angeboten werden und eine niederschwellige Erreichbarkeit (regionale Stellen, Barrierefreiheit) soll garantiert werden. Neben jährlichen Tätigkeitsberichten sollen die Stellen alle vier Jahre einen Bericht mit Empfehlungen über den Stand der Gleichbehandlung und Diskriminierung, einschließlich möglicher struktureller Probleme veröffentlichen. Diese Vorschläge werden einen Einfluss generell auf die Menschenrechtsstrukturen in den EU-Mitgliedstaaten haben, da ja etwa ein Drittel der EU-Mitgliedstaaten ein System vorsieht, in dem die Aufgaben der Gleichstellungsstellen in die nationalen Menschenrechtsinstitutionen integriert sind.²⁴ Die Verhandlungen im Rat werden zeigen, ob es noch zu größeren Veränderungen des Kommissionsvorschlages kommen wird.

Ein Gesetzgebungsvorhaben, dass hingegen seit 14 Jahren im Rat quasi „hängengeblieben“ ist, stellt der Vorschlag der Kommission dar, das EU Gleichstellungsrecht horizontal zu harmonisieren, in dem Sinne, dass der Diskriminierungsschutz zumindest für die prominenten Diskriminierungsgründe Geschlecht, ethnische Herkunft, Alter, Behinderung, sexuelle Ausrichtung auch in den Bereichen jenseits des Arbeitsumfeldes und der Beschäftigung EU-weit angeglichen wird.²⁵ Im September 2022 erließ der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss eine Stellungnahme zu dem Thema und forderte den EU-Gesetzgeber auf sich zu bewegen.²⁶ Der Ausschuss argumentiert unter anderen, dass mehr als 20 Jahre nach der Verabschiedung des Vertrags von Amsterdam alle europäischen und nationalen Indikatoren darauf verwiesen, dass es nach wie vor zu vielfältigen Diskriminierung beim Zugang zu Gütern, zur Bildung sowie zu öffentlichen Dienstleistungen und zum Sozialschutz

7.12.2022. Siehe auch den (inhaltlich identischen, aber auf einer anderen Rechtsgrundlage erlassenen) Vorschlag für die Gleichstellung zwischen Mann und Frau, COM(2022) 689 final, 7.12.2022.

23 Dies hat etwa beim Italienischen Senat Irritation hervorgerufen – er hält den Vorschlag in diesem Punkt für unverhältnismäßig. Siehe Rat der Europäischen Union: Interinstitutional Files 2022/0400(COD) 2022/0401(APP), 8609/23, 24.4.2023.

24 Gabriel N. Toggenburg: Grundrechtsschutz durch Menschenrechtsinstitutionen, in: Christoph Grabenwarter (Hg.), Enzyklopädie Europarecht Europäischer Grundrechtsschutz, Band 2 der Enzyklopädie Europarecht, Baden-Baden 2021, S. 1231–1259.

25 Gabriel N. Toggenburg: Antidiskriminierungspolitik, in Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2020, S. 55–60, Übersichtstabelle.

26 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme zum Thema „Förderung der Gleichstellung in der EU“, in: Amtsblatt der EU C 75, 28.2.2023, S. 56–66.

komme. Dies entspricht auch der Einschätzung der EU-Grundrechteagentur.²⁷ Unter der spanischen EU-Präsidentschaft wird im Rat wieder dazu verhandelt. Jedoch hielt die EU-Präsidentschaft im Mai 2023 fest, dass zwei Mitgliedstaaten prinzipielle Probleme mit dem Vorschlag hätten und zwei weitere Parlamentsvorbehalte angemeldet haben. Vereinzelt wurde auch argumentiert, dass der Beitritt zum Übereinkommen zu den Rechten von Personen mit Behinderungen der Vereinten Nationen sowie der soeben beschriebene Vorschlag zu den Gleichbehandlungsstellen Abänderungen des Richtlinienvorschlages erfordern. So heißt es salomonisch, es seien

„gewisse Fortschritte erzielt, was erneut zeigt, dass der Entwurf der Richtlinie breite Unterstützung findet, doch sind eindeutig noch erhebliche weitere Arbeiten erforderlich, damit die erforderliche Einstimmigkeit im Rat erreicht werden kann“²⁸.

Gut Ding braucht eben Weil – eine im Grundrechtsschutz nur zu bekannte Weisheit.

Weiterführende Literatur

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Fundamental Rights Report 2023, 8.7.2023.

Europäisches Parlament: Entschließung zu der Lage der Grundrechte in der Europäischen Union 2020 und 2021 (2021/2186(INI)), 15.9.2022.

Gabriel N. Toggenburg: The EU Human Rights regime: development, actors, policy framework and effectiveness, in: Bård A. Andreassen (Hg.): Politics of international human rights law: Governance, distributive justice and international relations, Cheltenham 2023, S. 411–441.

Gabriel N. Toggenburg: Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 481–484.

27 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Equality in the EU 20 years on from the initial implementation of the equality directives, FRA Opinion 1/2021, 30.4.2021.

28 Rat der Europäischen Union: Interinstitutionelles Dossier 2008/0140(CNS), 9043/23 vom 23.5.2023.

Rechtsstaatlichkeit

Gabriel N. Toggenburg*

Schlüsselwörter: Konditionalitätsverordnung, Justizsysteme, Korruptionsbekämpfung, Medienvielfalt, Gewaltenteilung, unabhängige Menschenrechtsinstitutionen, Zivilgesellschaft

Die Rechtsstaatsdebatte bleibt ein heißes Eisen mit drei Komponenten

Die EU-Rechtsstaatsdebatte hat dreierlei miteinander kommunizierende Dimensionen, nämlich eine diplomatisch-politische, eine juristische und eine finanzielle. Die politische Dimension zeigt Schwächen und wenig Fortschritt. Neben diesen eher diplomatischen Übungen bleibt das Thema auch Gegenstand harter juristischer Auseinandersetzung. Die Europäische Kommission hat einige relevante Fälle gerichtsanhängig gemacht. Neu ist die finanzielle Dimension – erstmals wurden EU-Gelder Ungarn und Polen gegenüber eingefroren. Dass aber die Rechtsstaatlichkeit ein viel größeres Thema als „Polen“ oder „Ungarn“ ist, zeigt der alljährliche Rechtsstaatsbericht der Europäischen Kommission. Im Folgenden wird auf dessen Kernthemen Justiz, Korruption, Medien und Checks and Balances eingegangen, um aufzuzeigen, wo es krankt, im Rechtsstaatsgebäude der Mitgliedstaaten. Rechtsstaatsdefizite können sich in allen Bereichen auswirken – in ihrem Beitrag zum jüngsten Rechtsstaatsbericht der Kommission wies die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte etwa auf Sollbruchstellen im Bereich der Kontrollen an der Europäischen Außengrenzen hin.¹

Jüngste Entwicklungen auf politischer Ebene

Was die zwei Artikel 7-Verfahren gegen Ungarn und Polen betrifft, gab es wenig Fortschritt. Sie dümpelten im Rat vor sich hin, ohne zu Entscheidungen zu führen. Der erste Zyklus des halbjährlichen „Rechtsstaatsdialogs“ im Rat wurde zu Ende gebracht – alle EU-Mitgliedstaaten waren somit bereits einmal Gegenstand dieses (wohl kaum mehr als halbstündigen) Austausches im Rat. Am 13. Dezember 2022 diskutierten die Minister:innen die Situation in Polen, Portugal, Rumänien und Schweden. Am 21. März 2023 waren mit Slowakei und Finnland die letzten beiden Staaten an der Reihe. Ein zweiter Zyklus wurde begonnen und Ende 2023 will der Rat den Rechtsstaatsdialog evaluieren.² Das Europäische Parlament beschäftigte sich im Plenum aber insbesondere auch in der „Monitoring-Gruppe“ des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres mit den Rechtsstaatsentwicklungen in der EU. Für 2023 stehen Frankreich, Griechenland, Malta, Slowakei und

* Honorarprofessor für das Recht der Europäischen Union und Europäischen Menschenrechtsschutz and der Universität Graz, Head of Sector an der EU-Grundrechteagentur. Alles hier Gesagte spiegelt allein die persönliche Meinung des Autors wider.

1 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Submission to the European Commission in the context of the preparation of the annual Rule of Law Report 2023, abrufbar unter https://commission.europa.eu/document/download/6ce79f05-53fe-4c05-92d9-c1dc31989d9a_en?filename=110_1_52671_stake_contr_fra_en.pdf (letzter Zugriff: 4.9.2023), S. 42–47.

2 Rat der Europäischen Union: Jährlicher Rechtsstaatlichkeitsdialog, 6826/23, 28.2.2023.

Spanien auf dem Programm. Ähnliches gilt für die einschlägige Ad-hoc Gruppe des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, der 2023 eine Reihe von Länderbesuchen in Sachen Rechtsstaatlichkeit plant.³

Die Konditionalitätsverordnung zeigt Zähne

Im Berichtszeitraum hat die Kommission und sodann der Rat der EU, trotz Rechtsstaatsbedenken, die Gelder der Aufbau- und Resilienzfazilität der EU für Polen (17. Juni 2022) sowie für Ungarn (16. Dezember 2022) freigegeben – sehr zum Unmut des Europäischen Parlaments.⁴

Seit 2020 besteht allerdings auch die Möglichkeit, EU-Budgetmittel einzufrieren, wenn Staaten die Rechtsstaatlichkeit schleifen lassen und sich dies negativ auf das EU-Budget auswirken kann. Im Dezember 2022 war es erstmals so weit: Der Rat der EU hat Ungarn zustehende Gelder eingefroren. Er folgte damit dem Vorschlag der Kommission vom 18. September 2022, auf der Grundlage der Konditionalitätsverordnung EU-Gelder zu blockieren.⁵ Die Kommission begründet diesen Schritt mit groben korruptionsnahen Problemen in Ungarn: systemische Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwachstellen bei den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, ein hoher Anteil von Verfahren mit nur einem Bieter sowie geringe Wettbewerbsintensität bei öffentlichen Vergabeverfahren. Ebenso kritisiert sie Probleme bei der Aufdeckung, Prävention und Behebung von Interessenkonflikten aber auch im Zusammenhang mit Trusts von öffentlichem Interesse. Das klingt technisch, hat aber konkrete Auswirkungen: die Kommission schlug vor, 65 Prozent von drei Kohäsionsprogrammen⁶ zu blockieren – das hätte für Ungarn einen Zahlungsausfall in Höhe von 7,5 Mrd. Euro bedeutet. Der vom Rat am 15. Dezember angenommene Beschluss hat den Abzug – angesichts der von Ungarn vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen – auf 55 Prozent reduziert.

Der (vierte) Jahresbericht zur Rechtsstaatlichkeit 2023

Wieder besteht der Jahresbericht aus dem Bericht selbst (einer 40-seitigen Kommissionsmitteilung)⁷, aus einem Anhang mit den länderspezifischen Empfehlungen sowie aus den 27 Länderkapiteln.⁸ Die Struktur des Berichtes blieb nahezu unverändert. Neu ist, dass nun erstmals auf die Umsetzung der landespezifischen Empfehlungen der Kommission (erst im Bericht 2022 eingeführt) Bezug genommen wird. Hier zieht die Kommission ein insgesamt positives Bild: 65 Prozent der letztjährigen Empfehlungen seien ganz oder teilweise

3 Luxembourg, Kroatien, Belgien, Malta, Estland, Lettland, Frankreich, Griechenland, Malta, Slowakei und Spanien; s. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Ad hoc Group on Fundamental Rights and the Rule of Law - 2023 Country visits Programme, abrufbar unter https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/20230323_frlg-2023_cvprogramme_en.pdf (letzter Zugriff: 4.9.2023).

4 Europäisches Parlament: Entschließung zur Rechtsstaatlichkeit und zur möglichen Annahme des polnischen nationalen Aufbauplans (ARF) (2022/2703(RSP)), in: Amtsblatt der EU C 493, 27.12.2022, S. 108–111.

5 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, in: Amtsblatt der EU L 433, 22.12.2020, S. 1–10; Gabriel N. Toggenburg: Rechtsstaatlichkeit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2021, Baden-Baden 2021, S. 273–276.

6 Es geht um drei Operationelle Programme für Umwelt und Energieeffizienz; integrierten Verkehr; und zur territorialen Entwicklung und Siedlungsentwicklung.

7 Europäische Kommission: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, COM(2023) 800 final, 5.7.2023.

8 Sogenannte „Arbeitsunterlagen“ (Staff Working Documents, SWD). Siehe etwa für Deutschland: Europäische Kommission: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023. Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, SWD(2023) 805 final, 5.7.2023; Der Landesbericht hat 44 Seiten (33 ohne Anhänge).

umgesetzt worden. Gleichzeitig bestünden mit Blick „auf einige Mitgliedstaaten nach wie vor systemische Bedenken“.

Das Europäische Parlament hat mittlerweile zum (dritten) Rechtsstaatsbericht 2022 Stellung bezogen und würdigte insbesondere die länderspezifischen Empfehlungen als positiv.⁹ Das Parlament bekräftigt allerdings seine Forderung, dass der alljährliche Rechtsstaatsbericht sich auch der EU selbst widmen sollte, „im Hinblick auf die Gewaltenteilung, die für die Korruptionsbekämpfung geltende Rahmenregelung, die Rechenschaftspflicht und das System von Kontrolle und Gegenkontrolle“¹⁰. Tatsächlich wirft der Korruptionsskandal, der seit Ende 2022 das Europäische Parlament erschütterte, die Frage nach der Rechtsstaatsleistung der EU selbst auf.¹¹ Das Parlament kündigte eine Reform seiner Transparenzregeln an¹² und die Europäische Kommission schlug eine Vereinbarung für die Einrichtung eines Gremiums für ethische Normen vor¹³.

Justizsysteme

Während sich die Wahrnehmung der Unabhängigkeit von Gerichten in den Bevölkerungen laut EU-Justizbarometer 2023 in 12 Mitgliedstaaten verbessert hat, gab es in 13 Mitgliedstaaten eine Verschlechterung dieser Wahrnehmung bei den Unternehmen.

Was die Rolle von Justizräten angeht, so sieht die Kommission Probleme etwa in der Slowakei (unzureichende Garantien in Bezug auf die Entlassung von Mitgliedern der Justizräte), Bulgarien (Zusammensetzung des Obersten Justizrats), Spanien (Allgemeiner Justizrat wurde nicht neu besetzt), Zypern (Zusammensetzung des Obersten Justizrates), Polen (mangelnde Unabhängigkeit des nationalen Justizrats, Zusammensetzung des Obersten Gerichts), Malta und Griechenland (mangelnde Einbindung der Justiz bei Ernennung hochrangiger Richterstellen), Lettland (mangelnde Garantien gegen unzulässige politische Einflussnahme bei der Ernennung von Richter:innen am Obersten Gerichtshof), Irland (Zusammensetzung der Kommission für die Ernennung von Richter:innen), Slowakei (Straftatbestand des Rechtsmissbrauchs, der sich negativ auf Richter:innen auswirken kann).

Auch was die Stellung der Staatsanwaltschaft betrifft, gibt es Sorgen seitens der Kommission, insbesondere was Spanien (Trennung der Amtszeit des Generalstaatsanwalts von der Amtszeit der Regierung), Österreich (Pläne zur Einrichtung einer unabhängigen Bundesstaatsanwaltschaft kamen nicht voran), Zypern (Staatsanwaltschaft ist Teil des Juristischen Dienstes der Republik), Slowakei (Generalstaatsanwalt kann Entscheidungen von Staatsanwälten aufheben ohne gerichtliche Überprüfung) oder Polen (Aufgaben des Justizministers und des Generalstaatsanwalts immer noch nicht getrennt) betrifft.

Was das disziplinarrechtliche Regime angeht, so äußerte die Kommission Bedenken zu Polen, wo Richter:innen weiterhin wegen des Inhalts ihrer gerichtlichen Entscheidungen

9 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Thema „Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union“ (2022/2898(RSP)), B9-0189/2023, 30.3.2023.

10 Auch soll in den Augen des Parlaments ein Gremium unabhängiger Sachverständiger einbezogen werden, „das die drei Organe in enger Zusammenarbeit mit der Agentur für Grundrechte beraten soll“.

11 Die belgische Föderalstaatsanwaltschaft ermittelte unter anderen gegen die ehemalige Vizepräsidentin des Parlaments, Eva Kaili, und vormalige Mitglieder und Bedienstete des Parlaments wegen Korruption im großen Stil („Qatargate“).

12 Europäisches Parlament: Entschließung zu Empfehlungen für die Reform der Vorschriften des Europäischen Parlaments zu Transparenz, Integrität, Rechenschaftspflicht und Korruptionsbekämpfung (2023/2034(INI)), 13.7.2023.

13 Europäische Kommission: Mitteilung, Vorschlag für eine Vereinbarung über die Einrichtung eines interinstitutionellen Gremiums für ethische Normen, COM/2023/311 final, 8.6.2023.

belangt wurden, oder Bulgarien, wo die Aufsichtsbehörde des Obersten Justizrates von politischer Einflussnahme bedroht erscheint.

Was die Qualität und Effizienz der Justiz betrifft, spielen Ressourcen eine Rolle. Hier bestehen Bedenken in Litauen, wo sich seit 2008 die Gehälter von Staatsanwälten und Gerichtsbediensteten nicht verändert haben. Ähnliche Sorgen gibt es in anderen Ländern wie etwa Slowenien, den Niederlanden, Tschechien, aber auch in Deutschland (dort wurde der Pakt für den Rechtsstaat, mit dem die Bundesmittel für das Justizsystem bereitgestellt worden waren, nicht verlängert).

Korruptionsbekämpfung

2023 hat die Kommission eine Mitteilung zu dem Thema erlassen¹⁴ und gleichzeitig einen Richtlinienvorschlag vorgestellt¹⁵. Die Richtlinie legt Regeln für die Definition von und Strafen für Korruptionsdelikte fest und erweitert die Liste der Korruptionsdelikte über klassische Korruptionstatbestände hinaus um Veruntreuung, unerlaubte Einflussnahme, Amtsmissbrauch etc.

Die Eurobarometer-Umfrage von 2023 zum Thema Korruption zeigt, dass Korruption Anlass zur Sorge ist. Sieben von zehn Europäer:innen denken, dass Korruption in ihrem Land weitverbreitet ist. Mehr noch: mehr als vier von zehn Europäer:innen empfinden, dass die Korruption in ihrem Land zugenommen habe.

Wenn auch fast alle EU-Mitgliedstaaten nationale Strategien zur Korruptionsbekämpfung erlassen zu haben, gibt es zahlreiche Mängel. In Bulgarien gibt es in den Augen der Kommission noch keine Erfolgsbilanz in Form von rechtskräftigen Verurteilungen in prominenten Korruptionsfällen. In Malta bestehen nach wie vor Herausforderungen was die Dauer der Ermittlungen angeht. In Griechenland fielen die relativ hohe Zahl von Freisprüchen und Bewährungsstrafen auf. Lücken gibt es auch bei der Überwachung von Interessenkonflikten. So mangelt es in Slowenien an der Überwachung auf kommunaler Ebene. In Finnland fallen Minister:innen nicht unter den Verhaltenskodex und in Bulgarien bestehen bei den Integritätsmaßnahmen für Personen in hohen Führungspositionen erhebliche Lücken. Umsetzungsprobleme gibt es insbesondere in Portugal, Spanien aber auch Frankreich (dort scheinen nicht alle Mitglieder des Parlaments ihre Interessen im Einklang mit den geltenden Integritätsregeln zu erklären).

Medienpluralismus und Medienfreiheit

Strategische Klagen gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit (SLAPP) sind eine besondere Form der Drangsalierung von Journalisten, mit dem Ziel, diese möglichst mund- und schreibtot zu machen. Hierzu gingen im Berichtszeitraum die Verhandlungen zur Anti-SLAPP-Richtlinie weiter.¹⁶ Auch waren die Staaten noch damit beschäftigt, die Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2021 zur Sicherheit von Journalisten umzusetzen – 2023 wird dazu Bericht zu erstatten sein.

14 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung über die Bekämpfung von Korruption, JOIN/2023/12 final, 3.5.2023.

15 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung der Korruption, [...], COM (2023) 234 final, 3.5.2023.

16 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), COM(2022) 177 final, 27.4.2022.

Eine wichtige Funktion für die Garantie von Medienpluralismus nehmen unabhängige Medienaufsichtsbehörden wahr. Was Zuständigkeiten und die Unabhängigkeit dieser Behörden betrifft, so legt die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie aus dem Jahre 2018) Anforderungen fest. Dennoch hat die Kommission in ihrem Rechtsstaatsbericht einiges zu bemängeln. So bestehen Bedenken bezüglich unzureichender Schutzmaßnahmen gegen unzulässige politische Einflussnahme auf das Ernennungsverfahren oder die Arbeitsweise der Aufsichtsbehörden etwa in Ungarn, Slowenien und Polen. Für Griechenland und Rumänien werden mangelnde Ressourcen der Einrichtungen festgestellt.

Ein Thema sind auch die Vergabe von Werbeschaltungen seitens der Regierungen. Hier sind Transparenz und faire Kriterien notwendig. Doch für Österreich bemängelt der Bericht, dass diese Fairness ungeregelt blieb. Auch in Bulgarien fehlt ein klarer Rahmen zur Gewährleistung von Transparenz bei der Zuweisung staatlicher Werbeausgaben. Für Ungarn wird erwähnt, dass keine Maßnahmen ergriffen wurden, „um die Weiterleitung erheblicher Mengen an staatlicher Werbung an Medienunternehmen gerechter zu gestalten“. Auch in Kroatien gab es in dieser Hinsicht keine Fortschritte.

Gewaltenteilung (Kontrolle und Gegenkontrolle)

Zentral für die Gewaltenteilung und Kontrolle sind unabhängige Institutionen und Organisationen. Das gleiche gilt für Höchstgerichte. Der Rechtsstaatsbericht betont, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit ein wesentliches Element der gegenseitigen Kontrolle in einer konstitutionellen Demokratie ist. Deren Einrichtung, Zusammensetzung und Funktionsweise fällt zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, doch muss der Rahmen des Unionsrechts gewahrt bleiben. Den sah die Kommission verletzt hinsichtlich des Verfassungsgerichtshofs in Polen. Das bereits im Dezember eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren wegen des polnischen Verfassungsgerichtshofes und seiner Rechtsprechung insbesondere zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts wurde im Februar 2023 gerichtsanhängig, da Polen nicht die Bedenken der Kommission ausräumen konnte (oder wollte).¹⁷ Die Kommission ist unter anderem der Auffassung, dass der Verfassungsgerichtshof die Anforderungen an ein zuvor durch Gesetz errichtetes unabhängiges und unparteiisches Gericht nicht mehr erfüllt. Dies ergebe sich aus Unregelmäßigkeiten bei den Ernennungsverfahren für drei Richter im Dezember 2015 und der Auswahl seines Präsidenten im Dezember 2016.¹⁸

Um bei der Republik Polen zu bleiben, die sich als „enfant terrible“ der Europäischen Rechtsstaatsdebatte zunehmend profiliert: Einen Aufruhr verursachte am Ende des Berichtszeitraums ein polnisches Gesetz, das einen Verwaltungsausschuss ermächtigte, zu entscheiden, ob Einzelpersonen das Recht auf Ausübung eines öffentlichen Amtes im Zusammenhang mit der Verwaltung öffentlicher Mittel für bis zu zehn Jahre entzogen werden. Der Verdacht liegt nahe, dass es sich hier um ein Regierungsinstrument zur Verhinderung unliebsamer Kandidaten auf dem politischen Parket handelt. Anfang Juni leitete die Europäische Kommission deshalb ein Vertragsverletzungsverfahren ein, mit der Begründung, dass das Gesetz den Grundsatz der Demokratie (Artikel 2 und 10 EUV), die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und des Rückwirkungsverbots von Sanktionen (Art. 49 der Charta) sowie

17 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Europäische Kommission beschließt, POLEN wegen Verstößen gegen EU-Recht durch den polnischen Verfassungsgerichtshof vor dem Europäischen Gerichtshof zu verklagen, 15.2.23.

18 Europäische Kommission: Europäische Kommission beschließt, 2023; Europäische Kommission/Republik Polen (Rechtssache C-448/23), in: Amtsblatt der EU C 304, 28.8.2023, S. 17–18.

die allgemeinen Grundsätze der Rechtssicherheit und der Rechtskraft, das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz (Artikel 47 der Charta), den Grundsatz „ne bis in idem“ (keine Strafe zwei Mal in derselben Sache) und den Schutz des Berufsgeheimnisses (Artikel 7 der Charta) sowie die Bestimmungen des EU-Datenschutzes (DSGVO und Art. 8 der Charta) verletze.¹⁹ Das ist insofern bedeutsam, als dass es zeigt, dass zunehmend die EU-Verfassungswerte, wie auch die Grundrechte der Grundrechtecharta, zu justiziablen Ankeren von Vertragsverletzungsverfahren werden.

Die Qualität, Inklusivität und Kontrolle des Rechtsetzungsprozesses ist ein weiteres Thema, dem sich der Rechtsstaatsbericht annimmt. Hier bemerkt die Kommission kritisch, dass in einer Reihe von Mitgliedstaaten formelle Rahmenbedingungen für die Konsultation der Interessenträger fehlen oder diese noch nicht ausreichend angewendet werden. In Malta besteht etwa kein Verfahren, während in Griechenland die Zeiträume für öffentliche Konsultationen oft zu kurz sind. In der Slowakei kommen oft beschleunigte Verfahren zur Anwendung. Auch in Polen sei es noch gängige Praxis, Gesetze im Wege von Verfahren zu erlassen, die nur eine begrenzte Konsultation erfordern. Auch in Rumänien und Luxemburg seien Fortschritte notwendig.

Was nationalen Menschenrechtsinstitutionen und ähnliche Einrichtungen betrifft, unterstreicht der Rechtsstaatsbericht deren Bedeutung. Neben positiven Entwicklungen werden aber auch in diesem Bereich negative Dimensionen vermerkt. So bestehen in Litauen weiterhin Bedenken hinsichtlich der personellen und finanziellen Ressourcen, die dem Büro der parlamentarischen Bürgerbeauftragten zugewiesen werden. In Ungarn sind es Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit des Grundrechtebeauftragten, und in Kroatien der Zugang zu Informationen beim Bürgerbeauftragten, die Sorge erwecken. In vier Mitgliedstaaten besteht nach wie vor keine akkreditierte nationale Menschenrechtsinstitution. Während es in Italien und Tschechien Diskussionen zur Errichtung einer derartigen Einrichtung gibt, fallen Malta und Rumänien durch Stillstand aus der Reihe.

Weiterführende Literatur

Friedrich Erlbacher/Katarzyna Herrmann: Fundamental values in the European Union – from principles to legal obligations, in: Europäische Kommission, Juristischer Dienst (Hg.): 70 years of EU law. A Union for its citizens, 2022, S. 30–53.

Gabriel N. Toggenburg: Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 481–484.

19 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Rechtsstaatlichkeit: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen POLEN ein, da das neue Gesetz zur Einsetzung eines Sonderausschusses gegen EU-Recht verstößt, 8.6.2023.

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Christoph Gusy und Jonas Blazzkowski*

Schlüsselwörter: Cybersicherheit, Europol, Schengener Grenzkodex

Herausforderungen durch Krieg und Digitalisierung

Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit im vergangenen Jahr war nicht nur geprägt durch den russischen Krieg in der Ukraine, sondern auch durch den fortschreitenden Prozess hin zu einem digitalen Europa der Zukunft. Auf der Agenda der Europäischen Union (EU) standen somit neben dem Thema der inneren Sicherheit auch Vorhaben zur Harmonisierung im grenzüberschreitenden (Daten)Austausch. Zudem legte die Europäische Kommission ihren jährlichen Bericht über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten vor.

Polizeiliche Zusammenarbeit

Infolge des andauernden völkerrechtswidrigen Angriffskrieges von Russland auf die Ukraine nahm die Zahl der gegen die EU und ihre Mitgliedstaaten gerichteten Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen weiter zu.¹ Dies lenkte wieder einmal den Fokus polizeilicher Zusammenarbeit auf eine verstärkte Kooperation im Bereich der Cybersicherheit, welche notwendigerweise auch ein Thema der tschechischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2022 wurde.²

Bereits 2021 hatte die Kommission einen EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit vorgeschlagen, mit welchem Empfehlungen zu einer vereinfachten Zusammenarbeit auch im Bereich der digitalen Infrastruktur der Mitgliedstaaten untereinander verbunden wurden.³ Hierfür trat am 16.1.2023 die Richtlinie NIS-2 in Kraft, welche durch die Aufhebung der Richtlinie NIS-1 eine weitergehende Harmonisierung im Bereich der Cybersicherheit anstrebt, um einen einheitlichen Rechtsrahmen auf diesem Gebiet zu gewährleisten.⁴ Art. 7 der Richtlinie (EU) 2022/2555 legt fest, dass die Mitgliedstaaten zunächst eine nationale Sicherheitsstrategie zu erarbeiten haben, wobei diese bestimmte Inhalte (Abs. 1) und Konzepte (Abs. 2) beinhalten muss. Diese müssen von Mitgliedstaaten fortlaufend anhand

* Prof. Dr. Christoph Gusy, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld; Jonas Blazzkowski, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld.

1 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Cyberabwehr: EU verstärkt Maßnahmen gegen Cyberbedrohungen, IP/22/6642, 10.11.2022.

2 Tschechischer Vorsitz im Rat der EU: Programm der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft. Europa als Aufgabe, 2022, S. 7.

3 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit: Mehr Sicherheit durch intensivere grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, IP/21/6645, 8.12.2021.

4 Richtlinie (EU) 2022/2555 des Europäischen Parlaments und Rates vom 14. Dezember 2022 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und der Richtlinie (EU) Nr. 2018/1972 sowie zur Aufhebung der Richtlinie (EU) Nr. 2016/1148 (NIS-2-Richtlinie), in: Amtsblatt der EU L 333/80, 27.12.2022.

von wesentlichen Leistungsindikatoren überprüft und aktualisiert werden (Abs. 7), um dauerhaft ein hohes Maß an Cybersicherheit gewährleisten zu können. Das Cyberkrisenmanagement der Mitgliedstaaten untereinander wird zudem durch einen Informationsaustausch über eine Kooperationsgruppe (Art. 14 Richtlinie (EU) 2022/2555) und dem europäischen Netzwerk der Verbindungsorganisationen für Cyberkrisen (EU-CyCLONe) (Art. 16 Richtlinie (EU) 2022/2555) verbessert.

Zudem gilt seit dem 16.1.2023 auch die Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen.⁵ Im Hinblick auf diese Resilienz fordert Art. 4 Richtlinie (EU) 2022/2557 die Erarbeitung einer Strategie auch unter Berücksichtigung von Cybersicherheitsrisiken, Cyberbedrohungen und Cybersicherheitsvorfällen. Art. 9 Abs. 6 Richtlinie (EU) 2022/2557 ergänzt, dass hierbei eine enge Zusammenarbeit unterschiedlich national zuständiger Behörden sicherzustellen ist.

Im Rahmen der Umsetzung der EU-Strategie zur Cyberabwehr schlug die Kommission zudem einen Rechtsakt zur Cyber-Solidarität vor.⁶ Der Vorschlag zielt auf die Schaffung einer EU-Cybersicherheitsreserve und gegenseitiger mitgliedstaatlicher Hilfestellungen bei Cyberangriffen ab, um so als EU effektiv auf digitale Angriffe reagieren zu können.⁷ Somit wurden weitere wesentliche Abschnitte der EU-Cybersicherheitsstrategie auf dem Weg zu einer digitalen Zukunft in Europa umgesetzt.⁸

Seit dem 28.6.2022 gilt zudem die Verordnung (EU) 2022/991, welche neue Befugnisse für Europol in die Verordnung (EU) 2016/794 aufnimmt. Das am 1.7.1999 gegründete „Europäische Polizeiamt“ (Europol) erhält nunmehr die Möglichkeit, in das Schengener Informationssystem (SIS) Informationen aus Drittstaaten über Verdächtige und Straftäter:innen einzugeben. Auch sollen die nationalen Ermittlungsbehörden Europol umfangreiche und komplexe Datensätze zur Verfügung stellen, sodass durch deren Analyse eine Verbindung zwischen Straftaten in unterschiedlichen Mitgliedstaaten hergestellt werden kann. Damit soll zukünftig sichergestellt werden, dass Europol das Kernstück auf EU-Ebene bei der Bekämpfung von schwerer Kriminalität bildet bzw. bilden kann.⁹ Das erfordert eine zunehmend bessere internationale Vernetzung. Zudem agieren Gruppen oder Einzeltäter oft länder- oder grenzübergreifend, was eine intensivere polizeiliche Zusammenarbeit durch koordinierte Unterstützung einer europäischen Polizeibehörde in Zukunft zwingend notwendig macht.¹⁰ Kritik wird hieran jedoch seitens des europäischen Datenschutzbeauftragten geäußert, welcher Risiken in der fehlenden Kompensation der neuen Befugnisse durch starke Datenschutzgarantien sieht.¹¹ Zwar war der Gesetzgeber bemüht, die neuen

5 Richtlinie (EU) 2022/2557 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über die Resilienz kritischer Einrichtungen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/114/EG des Rates, in: Amtsblatt der EU L 333/164, 27.12.2022.

6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über Maßnahmen zur Stärkung der Solidarität und der Kapazität in der Union für die Erkennung, Vorsorge und Bewältigung von Cybersicherheitsbedrohungen und -vorfällen, COM(2023) 209 final, 18.4.2023.

7 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Cyber: towards stronger EU capabilities for effective operational cooperation, solidarity and resilience, IP/23/2243, 18.4.2023.

8 Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland: Pressemitteilung, Europäische Verteidigung stärken: EU-Vorschläge zur Cyberabwehr, 10.11.2022.

9 Rat der EU: Pressemitteilung: Europol: Rat nimmt Rechtsakt zur Übertragung neuer Aufgaben an, 442/22, 24.5.2022.

10 Europol: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022, 13.7.2022, S. 29.

11 Europäischer Datenschutzbeauftragter: Pressemitteilung, Amended Europol Regulation weakens data protection supervision, EDPS/2022/16, 27.6.2022.

Herausforderungen durch den technischen Fortschritt mit den Datenschutzinteressen der Betroffenen in Einklang zu bringen,¹² jedoch ist offen, wie sich dies in der Praxis bewähren wird.

Sicherheitsfragen im Bereich der Außengrenzen

Im Bereich der Außengrenzen war der durch den Ukraine-Krieg ausgelöste Flüchtlingsstrom von wesentlicher Bedeutung. Bis Mitte Juni 2023 wurden bereits 5.958.800 Geflüchtete aus der Ukraine in Europa erfasst und stellen die EU neben humanitären auch vor sicherheitsrelevante Herausforderungen.¹³ Die EU hat bereits frühzeitig das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine beschlossen, um die innere Sicherheit der Aufnahmeländer zu schützen.¹⁴ Zu den zulässigen Maßnahmen infolge der am 4.3.2022 getroffenen Feststellung zählen u. a. eine finanzielle Unterstützung der EU-Außengrenze oder Möglichkeiten, Personen zum Schutz der inneren Sicherheit von der Aufnahme auszuschließen.¹⁵ Nachdem die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) auch den Drittstaat Moldau seit dem 17.3.2022 bei der Grenzsicherung operativ unterstützt, wurde die Unterstützung auf weitere Drittstaaten, v. a. der Balkanländer, ausgeweitet.¹⁶ Um die innere Sicherheit der EU zu schützen, soll die illegale Einwanderung und die grenzüberschreitende Kriminalität nicht erst an der EU-Außengrenze zu bekämpft werden.¹⁷

In diesem Zusammenhang wird zur Bekämpfung der Instrumentalisierung von Migrant:innen und zu Maßnahmen an den Außengrenzen bei einer Gesundheitskrise aktuell ein Reformvorschlag zu einem neuen Schengener Grenzkodex im Europäischen Parlament diskutiert.¹⁸ Das ist ein wiederholter Versuch, der Uneinigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik und den Defiziten im Bereich der Sicherheit der Außengrenzen durch die Änderung von Rechtsvorschriften zu begegnen.¹⁹

Noch ist offen, was mit einem neuen Schengener Grenzkodex novelliert werden wird; stehen daneben doch auch die Kontrollen an den Binnengrenzen auf dem Prüfstand, welche

12 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2022/991 vom 8. Juni 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 in Bezug auf die Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien, die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen und die Rolle von Europol in Forschung und Innovation, in: Amtsblatt der EU L 169/1, 27.6.2022.

13 UNHCR Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation, abrufbar unter <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (letzter Zugriff: 23.6.2023).

14 Rat der EU: Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, in: Amtsblatt der EU L 71/1, 4.3.2022.

15 Rat der EU: Richtlinie 2001/55/EG vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der EU L 212, 7.8.2001.

16 Rat der EU: Pressemitteilung, Moldau: Rat beschließt Abkommen über operative Unterstützung durch Frontex angesichts der Invasion Russlands in die Ukraine, 279/22, 17.3.2022.

17 Rat der EU: Pressemitteilung, Grenzmanagement: Rat genehmigt Aufnahme von Verhandlungen mit vier Partnern im Westbalkan über Zusammenarbeit mit Frontex, 955/22, 18.11.2022.

18 Rat der EU: Pressemitteilung, Schengener Grenzkodex: Rat legt seine allgemeine Ausrichtung fest, 534/22, 10.6.2022.

19 Bernd Walter: Der Schengener Grenzkodex auf dem Prüfstand, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 42(8)/2023, S. 563–568.

eine erhebliche, wenn nicht sogar unionsrechtswidrige Beeinträchtigung der Personenfreizügigkeit darstellen.²⁰

Dass die Europäische Union nicht nur die Sicherheit der Grenzen auf dem Land, sondern auch die maritimen Grenzen in Bezug auf Sicherheitsfragen im Blick hat, zeigt die aktualisierte Strategie zum Schutz des maritimen Raums (EUMSS).²¹ Diese wurde insbesondere in Folge des noch ungeklärten Anschlags auf die Nord-Stream Pipelines erstellt.²² Zu den strategischen Zielen zählen u. a. die Intensivierung der Tätigkeiten auf See, wie verstärkte Sicherheitskontrollen in EU-Häfen, sowie eine verstärkte Überwachung des maritimen Raums und die Stärkung des gemeinsamen Informationsraums (CISE).²³ Auch hierbei zeigt sich, dass die EU aufkommende Fragen im Bereich der Sicherheit der Außengrenzen zum Schutz der inneren Sicherheit rasch zu lösen versucht.

Justizielle Zusammenarbeit

Die EU strebt weitergehend an, eine engere und effektivere Zusammenarbeit im Bereich der Justiz herzustellen. Zur Verfolgung dieses Zieles hat die Europäische Kommission Anfang April 2023 einen Vorschlag für die Übertragung von Strafverfahren zwischen den Mitgliedstaaten erarbeitet. Er soll die unterschiedlichen Vorschriften harmonisieren und einen einheitliche EU-Rechtsrahmen schaffen.²⁴ Bereits 2018 hat die Kommission hierzu u. a. Vorschriften vorgeschlagen, welche es den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten erleichtern soll, elektronische Beweismittel grenzüberschreitend zu sammeln und auf diese zugreifen zu können.²⁵ Es geht darum, praktische Probleme in teils langwierigen Verfahren sowie Zuständigkeitsfragen zu lösen. So soll die justizielle Zusammenarbeit auch unter Zuhilfenahme der neuen technischen Möglichkeiten verbessert werden. Am 25.1.2023 bestätigte der Rat eine Einigung mit dem Europäischen Parlament über neue Vorschriften zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Zugangs zu elektronischen Beweismitteln.²⁶ Das Europäische Parlament diskutierte intensiv eine Verordnung über die Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Zivil-, Handels- und Strafsachen auseinanderzusetzen, welche die Rechtssysteme und Zusammenarbeit effizienter machen soll.²⁷

Dass aber allein solche Regelungen zur Erreichung des Zieles nicht ausreichen, zeigt das EU-Justizbarometer, welches nach wie vor eklatanten Spielraum für Verbesserungen bei

20 Anna Katharina Mangold/Anna Kompatscher: Das Ende von Schengen?, 23.2.2023, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/das-ende-von-schengen/> (letzter Zugriff: 24.6.2023).

21 Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland: Presseartikel, Sicherheit: EU aktualisiert Strategie zum Schutz des maritimen Raums vor neuen Bedrohungen, 10.03.2023.

22 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über die Aktualisierung der EU-Strategie für maritime Sicherheit und des Aktionsplans „Eine erweiterte EU-Strategie für maritime Sicherheit angesichts sich wandelnder maritimer Bedrohungen“, Join(2023) 8 final, 10.3.2023, S. 3.

23 Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland: EU aktualisiert Strategie zum Schutz des maritimen Raums, 2023.

24 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über die Übertragung von Verfahren in Strafsachen, COM(2023) 185 final, 5.4.2023.

25 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Sicherheitsunion: Kommission erleichtert Zugang zu elektronischen Beweismitteln, IP/18/3343, 17.4.2018.

26 Rat der EU: Pressemitteilung, Elektronische Beweismittel: Rat bestätigt Einigung mit dem Europäischen Parlament über neue Vorschriften zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Zugangs zu elektronischen Beweismitteln, 48/23, 25.1.2023.

27 Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung über die Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit und des Zugangs zur Justiz in grenzüberschreitenden Zivil-, Handels- und Strafsachen und zur Änderung einiger Rechtsakte im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit, A9-0062/2023, 9.3.2023.

der Digitalisierung der Justizsysteme in den Mitgliedstaaten aufzeigt.²⁸ Immerhin hat die EU eine Verordnung über ein elektronisches Datenverarbeitungssystem (EDV) für den grenzüberschreitenden elektronischen Datenaustausch im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit eingeführt.²⁹ Es bleibt aber noch ein langer Weg, bis das volle Potential der neuen technischen und rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden kann, was nicht zuletzt an den unterschiedlich schnellen Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten liegt.

Rechtsstaatlichkeit

Wie bereits 2020 die deutsche verfolgte auch die schwedische Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2023 das Ziel, die Rechtsstaatlichkeit als Fundament der EU zu wahren.³⁰ Gerade hier hat der russische Angriffskrieg auf die Ukraine gezeigt, wie wichtig die Rechtsstaatlichkeit für die innere Sicherheit der EU ist.

Der vierte Bericht über die Rechtsstaatlichkeit,³¹ welcher seit Herbst 2020 jährlich veröffentlicht wird, zeigt, dass durch Reformen in den einzelnen Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Justiz, deren Effizienz und Qualität erhöht werden konnte, jedoch auch, dass in anderen Mitgliedstaaten diesbezüglich große Defizite bestehen.³² So wurde nach erforderlicher Anhörung (Art. 7 Abs. 1 EUV) von Polen am 15.2.2023 Klage vor dem europäischen Gerichtshof wegen des polnischen Verfassungsgerichtshof und seiner Zweifel am Vorrang des EU-Rechts erhoben.³³ Ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen, bei welchem es um ein neues Gesetz zur Einsetzung eines Sonderausschusses zur Untersuchung der russischen Einflussnahme geht, wurde ebenfalls in die Wege geleitet.³⁴

Nachdem im dritten Bericht über die Rechtsstaatlichkeit aus 2022 erstmalig auf die öffentlich-rechtlichen Medien und den Schutz ihrer Unabhängigkeit vor politischer Einflussnahme eingegangen wurde, zeigt die diesjährige Untersuchung, dass manche Mitgliedstaaten mittels Reformen bestrebt waren, die Unabhängigkeit der Medien zu stärken, andere hingegen durch die bestehenden Regelungen die Standards für die Wahrung der Unabhängigkeit weiterhin nicht erfüllen.³⁵

Die Erstellung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit dient neben der gegenseitigen Kontrolle dem Zweck, den Mitgliedstaaten Verbesserungen in den genannten

28 Europäische Kommission: The 2023 EU Justice Scoreboard, COM(2023) 309, 8.6.2023.

29 Bundesrat: Unterrichtung durch die Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein EDV-System für die grenzüberschreitende Kommunikation in Zivil- und Strafverfahren (e-CODEX) und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726 COM((2020) 712 final, 735/20, 3.12.2020, S. 39.

30 Swedish Presidency of the Council of the European Union: sweden2023.eu, abrufbar unter <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/media/ntkerqpw/the-swedish-presidency-programme.pdf> (letzter Zugriff: 30.6.2023), S. 3.

31 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

32 Europäische Kommission: 2023 Rule of Law Report, COM(2023) 800 final, 5.7.2023, S. 3 ff.; Europäische Kommission: Rule of Law Report 2023. Country chapter abstracts and recommendations, 5.7.2023, S. 7, 17, 25, 27, 35, 37, 41, 43, 45.

33 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Europäische Kommission beschließt, POLEN wegen Verstößen gegen EU-Recht durch den polnischen Verfassungsgerichtshof vor dem Europäischen Gerichtshof zu verklagen, IP/23/842, 15.2.2023.

34 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Rechtsstaatlichkeit: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen POLEN ein, da das neue Gesetz zur Einsetzung eines Sonderausschusses gegen EU-Recht verstößt, IP/23/3134, 8.6.2023.

35 Europäische Kommission: 2023 Rule of Law Report, S. 19.

Teilbereichen, aber auch einigen anderen aufzuzeigen.³⁶ Erstmals wurden hierzu im Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 konkrete Empfehlungen an die Mitgliedstaaten adressiert, um das Niveau der Rechtsstaatlichkeit zu erhöhen. Positiv ist hierbei im Bericht aus 2023 hervorzuheben, dass 65 Prozent dieser Empfehlungen ganz oder teilweise nachgekommen wurde.³⁷ Allerdings wird auch wieder deutlich, dass sich einige Mitgliedstaaten seit Jahren eher als „reformunwillig“ darstellen.³⁸ Dort besteht erheblicher Reformbedarf.

Fazit und Ausblick

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit bleiben Kernthemen der EU, weil gerade sie, wie gezeigt, die europäische Integration eindrücklich transportieren, aber auch spaltende Tendenzen erkennen lassen. So bleibt spannend, wie die EU die damit einhergehenden Probleme gerade auch im Bereich der Digitalisierung lösen will. Dass auch hier die internationalen Einflüsse nicht unberücksichtigt bleiben können, macht die Aufgabe komplexer, die Lösungen zugleich dringlicher. Bis zur 2024 stattfindenden Europawahl ist nicht mehr viel Zeit.

Weitergehende Literatur

Oliver Rüß/Markus Lutz: Die novellierte Europol-Verordnung: Eine europäische Antwort auf das FBI?, in: GSZ 5/2022, S. 221–228.

Hermann-Josef Blanke/Aimee Sander: Die europäische Rechtsstaatlichkeit und ihre Widersacher – Anmerkungen zur Situation in Polen mit einem Seitenblick auf Ungarn, in: Europarecht (EuR) 58(1)/2023, S. 54–83.

36 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Bericht zur Rechtsstaatlichkeit: Fortschritte bei 65 % der Empfehlungen, aber weitere Maßnahmen sind erforderlich, IP/23/3631, 5.7.2023.

37 Europäische Kommission: 2023 Rule of Law Report, S. 1.

38 Vgl. hierzu bspw. jeweils Kapitel 2.1 Justizsysteme und die angemerkten Bedenken in Polen, Ungarn, Rumänien, Kroatien und Slowakei, in: Europäische Kommission: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, 2021, 2022 und 2023.

Schlüsselwörter: Sportsektor nach Pandemie, Fußball-Weltmeisterschaft Katar, Athlet:innen aus Russland

Wachstum, Differenzierung und Kontroversen

Als zentrales Merkmal europäischer Sportpolitik zeichnet sich sowohl mit Blick auf den Spitzen- als auch den Breitensport ein immer umfassenderes und ausdifferenzierteres Spektrum an Aktivitäten auf europäischer Ebene ab. Die zunehmende Zahl von Akteuren, Projekten und Interessen führt dabei nicht nur zu einer kaum mehr überschaubaren Vielfalt, sondern auch zu verstärkten Kontroversen. In der öffentlichen Debatte spiegelten sich die jüngsten Interessendivergenzen am deutlichsten in der Debatte um die Zulassung von russischen und belarussischen Athlet:innen zu internationalen Sportevents wider.

Sportpolitik der EU-Institutionen

Sowohl der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2022 als auch der schwedischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2023 wurde nur ein begrenztes Maß an Ambition in der Sportpolitik zugeschrieben. Neben der Dopingbekämpfung hatte die tschechische Ratspräsidentschaft die Bedeutung nachhaltiger und zugänglicher Sportinfrastrukturen in den Mittelpunkt gerückt.¹ Die sportbezogenen Prioritäten der schwedischen Ratspräsidentschaft lagen auf der Förderung von Good Governance und Integrität. Im Mai 2023 debattierten die EU-Sportminister:innen über Transparenz, Demokratie und Menschenrechten bei internationalen Sportereignissen und verbanden dies mit der Forderung nach verstärkten Aktivitäten der Mitgliedstaaten. Zu den Kernthemen des EU-Sportforums in Stockholm im Mai 2023 zählte neben Integritätsaspekten die Rolle von Frauen im Sport.

Der Fokus der Aktivitäten der Europäischen Kommission war insbesondere auf die Implementierung von sport- und bewegungsbezogenen Aktivitäten für einen gesunden Lebensstil gerichtet. Hierzu wurde auf symbolträchtige Aktionen wie die Woche des Europäischen Sports und die Vergabe der „#BeActive-Awards“ im September 2022 gesetzt sowie ein Sport- und Innovationsgipfel im Mai 2023 in Brüssel ausgerichtet. Mit einer Anhörung und einer – für die Sportverbände unbefriedigenden – Empfehlung reagierte die Kommission auf eine Resolution des Europäischen Parlaments (EP) aus dem Jahr 2021, die gefordert hatte, dass illegale Sport-Livestreams zeitnah blockiert werden können. Abgelehnt wurde von der Kommission das italienische Ansinnen, die Renovierung von Stadien mit Mitteln der Aufbau- und Resilienzfazilität zu finanzieren. Aufgrund ihrer zentralen Rolle bei der Neubildung der Regierung in Bulgarien trat die für den Sport zuständige Kommissarin Mariya Gabriel im Mai 2023 von ihrem Amt zurück; übernommen wurden die Aufgaben interimistisch vom griechischen Kommissions-Vizepräsidenten Margaritis Schinas.

* Jean Monnet-Professor für Sport und Politik; Leiter des Instituts für Europäische Sportentwicklung und Freizeitforschung, Deutsche Sporthochschule Köln.

1 Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu nachhaltiger und zugänglicher Sportinfrastruktur, in: Amtsblatt der EU C494, 28.12.2022.

Einen schweren Stand hat die Sportpolitik im EP, da die auf Integritätsziele gerichteten Stellungnahmen von der Korruptionsaffäre im eigenen Haus überschattet wurden. Im November 2022 war eine Entschließung angenommen worden, in der die Abgeordneten den Zuschlag der Fußball-Weltmeisterschaft an Katar kritisierten, da diese durch Bestechung erfolgt sei, die Menschenrechtsbedingungen im Lande nicht akzeptabel seien und in der FIFA „ungezügelter, systemischer und tief verwurzelter Korruption“ herrsche.² Als im Dezember 2022 Bestechungsversuche von EU-Parlamentarier:innen der S&D-Fraktion durch Katar und Marokko bekannt wurden, die dazu führten, dass u. a. die italienische Parlamentsvizepräsidentin Eva Kaili festgenommen wurde, war die Glaubwürdigkeit des EP erschüttert. Zu den weiteren Aktivitäten des EP zählte eine Entschließung zu E-Sport und Videospielen sowie die Entschließung zur Entwicklung einer EU-Radverkehrsstrategie. Im April 2023 organisierte das EP unter Federführung des polnischen EVP-Abgeordneten Tomasz Frankowski eine Konferenz zum Thema „Ökologische Nachhaltigkeit im Sport“.

Sportpolitik der Verbände

Nach dem Ausschuss russischer und belarusischer Athlet:innen von internationalen Sportevents in Folge des russischen Angriffskrieges läutete der Vorstoß des Präsidenten des Internationalen Olympischen Komitees, Thomas Bach, zum Jahresende 2022 hinsichtlich deren Rückkehr – wenngleich unter Verzicht auf nationale Symbole wie Fahne und Hymne – einen grundlegenden Kurswechsel ein. Die große Mehrheit der Sportfachverbände folgte dem Vorschlag des IOC; 36 nationale Dachverbände sprachen sich jedoch gegen eine Wiederzulassung aus. Verschärft wurde der Konflikt durch den Umstand, dass vor allem europäische Staaten den IOC-Vorschlag kritisch debattierten und sich ebenfalls gegen eine Rückkehr von russischen Sportler:innen aussprachen. An den European Games, die im Juni 2023 im polnischen Krakau als Kontinentalwettbewerb ausgerichtet wurden und eine wichtige Etappe auf dem Weg zu den Olympischen Spielen in Paris 2024 markieren, durften Athlet:innen aus Russland und Belarus auf Entscheidung der European Olympic Committees nicht teilnehmen. Angesichts dieser Konstellation droht dem Sport eine Zerreißprobe.

Beruhigter zeigte sich die Sportorganisationen in einer weiteren Grundsatzfrage des europäischen Sportsystems: In den beiden im Dezember 2022 veröffentlichten Schlussanträgen des Generalanwalts des Europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen „Super League vs. UEFA/FIFA“ und „International Skating Union vs. EU-Kommission“ ging es u. a. um die Frage, ob Sportverbände gegen EU-Recht verstoßen, wenn diese für sich selbst ein Monopol im europäischen Sport beanspruchen bzw. denjenigen Strafen androhen, die unabhängige Wettbewerbe etablieren wollen. Generalanwalt Athanasios Rantos plädierte dafür, die bestehenden Sportstrukturen als legitim zu bewerten und infolgedessen auch Einschränkungen des Wettbewerbsrechts zu konzedieren. Neue Wettbewerbe können nach seiner Sicht zwar von anderen Anbietern ausgerichtet werden, die daran beteiligten Akteure dann aber aus den bestehenden nationalen Ligen von Sportverbänden ausgeschlossen werden.

Weiterführende Literatur

- Henk-Erik Meier et al.: The Capture of EU Football Regulation by the Football Governing Bodies, in: Journal of Common Market Studies 61(3)/2023, S. 692–711.
Richard Parrish: EU Sport Diplomacy: An Idea Whose Time Has Nearly Come, in: Journal of Common Market Studies 60(5)/2022, S. 1511–1528.

2 Europäisches Parlament: Entschließung vom 24. November 2022 zur Menschenrechtslage im Zusammenhang mit der FIFA-Weltmeisterschaft in Katar (2022/2948(RSP)), in: Amtsblatt der EU C 167, 5.5.2023, S. 99–104.

Struktur- und Regionalpolitik

Julian Dörr*

Schlüsselwörter: informelle Wirtschaftspolitik, Regional- und Strukturpolitik, Kohäsionspolitik, Industriepolitik, europäische Souveränität

Der Wandel zu einer „informellen Wirtschaftspolitik“

Seit ihrer Schaffung in den 1970er Jahren erfuhr die Regional- und Strukturpolitik eine zunehmende Aufwertung – die jedoch bis heute im paradoxen Gegensatz zu ihrer öffentlichen Bekanntheit steht.¹ Der Bedeutungszuwachs der Kohäsionspolitik zeigt sich erstens an ihrer steigenden quantitativen Ausstattung. So entfallen im gegenwärtigen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU 2021–2027 rund 31 Prozent (330 Mrd. Euro) der gesamten Haushaltsmittel auf dieses Politikfeld – ähnlich viel, wie auf die europäische Agrarpolitik.² Dazu kommen zusätzliche Mittel aus Sonderprogrammen (wie etwa die Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (RECT-EU) und der Just Transition Fund (JTF)), sodass Fördermittel in Höhe von rund 400 Mrd. Euro zu Verfügung stehen. Hierbei wuchs der Etat für die Kohäsionspolitik stetig an: Im Jahr 1976 betrug der Anteil der Kohäsionsmittel an den Gesamtausgaben lediglich rund 8 Prozent und verzeichnete dazu im Vergleich v. a. in den letzten Finanzperioden einen deutlichen Zuwachs.³

Zweitens zeigt sich ihr Stellenwert insbesondere in qualitativer Hinsicht. Denn der politische Anspruch und Gestaltungswille der Europäischen Kommission schlägt sich insbesondere in der Regional- und Strukturpolitik nieder. Der Aufgaben- und Anwendungsbe- reich des Politikfeldes nahm in einem Maße zu, dass von einer Hinwendung zu einer europäischen „informellen Wirtschaftspolitik“ gesprochen werden kann. So durchlief die Kohäsionspolitik seit ihrem Bestehen wie wohl wenig andere EU-Politikfelder einen erheblichen Wandel, der durch die Reaktion auf die Covid-19-Pandemie noch einmal verstärkt wurde. Jüngst sind zudem geopolitische Überlegungen zu einer „europäischen Souveränität“ hinzugetreten, die sich im Bemühen der Verringerung wirtschaftlicher und technologi- scher Abhängigkeiten widerspiegeln.

* Leiter Digitalisierungs- und Innovationspolitik, Die Familienunternehmer e.V.

- 1 Die europäische Kohäsionspolitik wird in großen Teilen der Öffentlichkeit wenig wahrgenommen. So geben nur 41 Prozent der EU-Bevölkerung an, dass sie durch die Kohäsionspolitik mitfinanzierte Projekte in ihrer Nachbarschaft kennen. Insbesondere hängt die Sichtbarkeit mit dem Umfang der geförderten Projekte in einem Land zusammen: Während in den Hauptempfängerregionen die Kohäsionspolitik relativ bekannt ist, so nimmt der Wert in den vergleichsweise wohlhabenden EU-Mitgliedstaaten rapide ab; Europäische Kommission: Flash Eurobarometer 497: Citizens' awareness and perception of EU regional policy, 2286 / FL497, Oktober 2021.
- 2 Margit Schratzenstaller: Stagnierender Mehrjähriger Finanzrahmen trotz zunehmender Herausforderungen, in: Wirtschaftsdienst 101(2)/2021, S. 82–87; Europäischer Rat/Rat der EU: Langfristiger EU-Haushaltsplan, ab- rufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-long-term-budget/> (letzter Zugriff: 21.7.2023).
- 3 Julian Dörr: Die Bedeutung der Kohäsionspolitik für die europäische Integration: Aktuelle Bestandsaufnahme eines unbekannten Politikfeldes, in: ZFAS Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 1/2016, S. 27–37.

Will man die heutige Ausrichtung der Kohäsionspolitik und ihre dynamische Anpassungsfähigkeit an Krisen und politische Agenden verstehen, sollte zunächst der Blick auf ihre Entwicklungsgeschichte gerichtet werden.

Die Entwicklung einer Nischenpolitik zu einem zentralen EU-Instrument

Die Bedeutung der Regional- und Strukturpolitik als Instrument zur Verwirklichung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhaltes“ (EUV, Art. 3 Abs. 3) zeigt sich in ihrer primärrechtlichen Verankerung. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) als Kerninstrument dieses Politikfeldes soll „durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union“ (AEUV, Art. 176) beitragen. Das Grundprinzip der Kohäsionspolitik ist es somit, aus ökonomischen und sozialen Motiven in den Markt zu intervenieren, um räumliche wirtschaftliche Disparitäten zu verringern. Sie soll Entwicklungsrückstände vorrangig wirtschaftsschwacher Regionen über eine mittelbare oder unmittelbare Beeinflussung des Regionalgefüges, auch im Hinblick auf eine bessere Durchsetzung gesamtwirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Anliegen, vermindern.

Der offizielle Beginn der europäischen Kohäsionspolitik ist auf das Jahr 1975 zu datieren, in dem der EFRE begründet wurde. Der Zeitraum vorher, der durch den 1957 geschaffenen Europäischen Sozialfonds (ESF) und den 1961 begründeten Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) geprägt waren, kann aufgrund der höchstens indirekten räumlichen Wirkungen als kein genuin regionalpolitisches Instrumentarium gewertet werden – auch wenn der ESF später in die Kohäsionspolitik eingegangen ist.⁴

Verfolgte die Kohäsionspolitik anfangs nur dieses Ausgleichsziel, so entgrenzte sich der Förderumfang zunehmend und erweiterte sich der Zielkanon der Gemeinschaftspolitik. Waren zu Beginn lediglich Regionen förderberechtigt, die objektiv als am stärksten benachteiligte Gebiete galten – unter der Ägide von Jaques Delors fortan mit der 75 Prozent-Regel quantifiziert⁵ – oder die, als vom Strukturwandel betroffen zählten, wurde diese Konzentration auf wirtschaftsschwache Gebiete nach und nach aufgeweicht. Die Zäsur erfolgte schließlich endgültig ab 2007 als sowohl die Förderziele verändert als auch das Fördergebiet massiv ausgeweitet wurde.⁶ So kam es erstmals dazu, dass das gesamte Gebiet der EU in die Förderung einbezogen wurde und seitdem auch per se relativ wohlhabende Gebiete Fördermittel erhalten.⁷ Ein Zustand, der auch in der gegenwärtigen Situation andauert. Anders als in den Vorperioden, bei denen Regionen also entweder gewisse Bedingungen erfüllen mussten oder es Gegenstand der Verhandlungen zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten war, wann sich Regionen auf den Status Strukturwandel berufen konnten, hatte nun per se jede Gebietskörperschaft Anspruch auf die Bezugsmöglichkeit von

4 Ernst Haas: The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–57, Notre Dame 1958/2004.

5 Gebietskörperschaften gelten dann als „arm“, wenn sie ein geringeres Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf aufweisen als 75 Prozent des EU-Durchschnitts.

6 Für einen detaillierten Nachweis: Julian Dörr: Die europäische Kohäsionspolitik auf dem Weg zu einer „informellen Wirtschaftspolitik“, in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 67/2016, S. 193–221.

7 Neben dem EFRE und dem ESF kam 1994 der Kohäsionsfonds (KF) zum Portfolio hinzu. Mittels dieses Fonds werden Länder mit einem BIP unter 90 Prozent des EU-27-Durchschnitts gefördert. Der KF grenzt sich von der bisherigen Logik der Kohäsionspolitik jedoch dadurch ab, dass er keine regionale, sondern eine nationale Bezugsebene besitzt.

Kohäsionsmitteln. Zum Beispiel erhielten weite Gebiete Bayerns, Hessens und Baden-Württembergs in der Periode 1988–1994 keine Kapitalhilfen, in den letzten drei Perioden hingegen schon. Nach Oberbayern und damit etwa auch München flossen in der Periode 2007–2013 rund 886 Mio. Euro an Strukturmitteln. Und das, obwohl Bayern als Ganzes mit 137,9 Prozent des durchschnittlichen EU-Bruttoinlandsprodukts pro Kopf als überdurchschnittlich wohlhabend gelten muss und mittelbar einen wichtigen finanziellen Beitrag zum EU-Haushalt leistet.

Dies stellt eine Durchbrechung des Subsidiaritätsprinzips dar, also jenem wichtigen Baustein der EU, nachdem ein Eingriff europäischer Institutionen erst dann gerechtfertigt ist, wenn die jeweiligen unteren Ebenen nicht selbst zu einer vernünftigen Lösung in der Lage sind bzw. nicht dazu in die Lage versetzt werden können. Denn es werden eben auch wirtschaftsschwache Gebiete gefördert, deren übergeordnete Instanzen wirtschaftsstark sind und durchaus leistungsfähig genug wären, diese subsidiäre Hilfe allein zu übernehmen. Aus dieser Sicht erscheint eine Strukturförderung in weitgehend wirtschaftsschwachen Ländern wie Rumänien oder aber bei grenzüberschreitenden Problemen, die eine Koordination der betroffenen Länder erfordern, sinnvoll. Angesichts der derzeitigen Praxis sind allerdings Zweifel angebracht, ob es sich tatsächlich um eine bedarfsgerechte Förderung handelt. Fälle von Mittelfehlentwicklungen oder gar von Missbrauch beherrschen regelmäßig die Berichterstattung über die Kohäsionspolitik. So wurde jüngst medial intensiv diskutiert, inwiefern die EU die Modernisierung des Fußballstadions des italienischen Proficlubs AC Florenz durch den Corona-Wiederaufbaufonds mitfinanzieren solle.⁸

Normativ legitimiert wurde diese Umwidmung nicht durch eine demokratisch getroffene Grundsatzentscheidung oder eines von der Mehrheit der Mitgliedstaaten explizit intendierten Policywandels, sondern durch das Narrativ der Notwendigkeit der Herstellung einer zukunfts- und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur als wesentliche Determinante für Wachstum und Lebensqualität. Entsprechend wird die Kohäsionspolitik als zentrales Instrument zur Umsetzung der Lissabon-Agenda bzw. der Nachfolge-Strategie „Europa 2020“ gesehen und erhebt faktisch den Anspruch einer generellen Wirtschaftspolitik für alle Gebiete und Bürger:innen der EU zu sein. Nun ist nicht mehr allein davon die Rede, das Wohlstandsgefälle zu verringern, sondern neue Ziele wie die Innovationsfähigkeit und die Förderung von Schlüsseltechnologien sowie der Umwelt- und Klimaschutz rücken in den Vordergrund. Der Trend zur „Generalförderung“ wurde zudem durch die Reaktion auf die Covid-19-Pandemie weiter verstärkt, da weitere erhebliche finanzielle Mittel mobilisiert wurden (REACT EU als Teil des Aufbauinstruments NextGenerationEU (NGEU), das wiederum im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität errichtet wurde).

Die Regional- und Kohäsionspolitik ab 2022

Mit dem MFR 2021–2027 und den im Juni 2021 verabschiedeten Regelungen zur Umsetzung der Kohäsionspolitik begann die aktuelle Förderperiode. Das Förderinstrument der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) besteht aus den folgenden Einzelfonds: EFRE, Kohäsionsfonds (KF), europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF), Fonds für einen gerechten Übergang (JTF), Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds

⁸ Christian Schubert: Streit um EU-Förderung. Doch kein EU-Geld für italienische Stadien, in: FAZ.net, 23.4.2023.

(AMIF), Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI), Fonds für die innere Sicherheit (ISF) sowie den ESF+, der nunmehr neben dem ESF u. a. auch die Youth Employment Initiative (YEI) und den FEAD beinhaltet.⁹

Die Kohäsionspolitik verfolgt die beiden Ziele „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ sowie „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“. Lediglich innerhalb des ersten Förderzwecks findet ansatzweise eine Binnendifferenzierung aufgrund der Bedürftigkeit statt: Als „stärker entwickelte Regionen“ gelten Gebiete mit mehr als 100 Prozent des EU-27-Durchschnitts-BIP-pro-Kopf. Die „Übergangsregionen“ müssen ein BIP-pro-Kopf zwischen 75 Prozent und 100 Prozent des EU-27-Durchschnitts aufweisen. Die „weniger entwickelten Regionen“ sind weiterhin Regionen mit einem BIP-pro-Kopf von unter 75 Prozent des EU-27-Durchschnitts.¹⁰ Je nach Regioneneinstufung variieren die Kofinanzierungssätze zwischen 40 und 85 Prozent.

Die Neuorientierung im Zeichen der Geopolitik

Spätestens seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und den sich verschärfenden Spannungen zwischen den USA und China sucht die Europäische Union ihre geopolitische und -ökonomische Rolle in der Welt. Stichworte dieses Bemühens um Selbstbehauptung sind technologische Souveränität und ökonomische Resilienz. Entsprechend ist eine Renaissance der Industriepolitik zu beobachten, die sich zum Ziel gesetzt hat, sowohl abgewanderte Wertschöpfungsketten (z. B. die Chipindustrie) in die EU zurückzuholen als auch Zukunftsindustrien wie die Batteriefertigung anzusiedeln sowie unabhängiger von ausländischen Rohstoffquellen zu werden. Als ein Hebel hierfür wird auch die Kohäsionspolitik als „informelle Wirtschaftspolitik“ angesehen, die deshalb zukünftig sicherlich viel stärker auf diese strategische Zielsetzung ausgerichtet werden wird – und sich damit immer weiter von ihrer ursprünglichen Intention der Förderung lediglich wirtschaftsschwacher Gebiete entfernt. Schon jetzt werden mittels des Instrumentariums der Important Project of Common European Interest (IPCEI) dahingehende Projekte wie bspw. für Mikroelektronik und „Next Generation Cloud Infrastructure and Services“ ermöglicht und finanziert.¹¹ Befeuert werden solche staatlichen Subventions- und Ausgabenprogramme durch den US-amerikanischen Inflation Reduction Act of 2022 (IRA), dem die Europäische Kommission erklärtermaßen etwas entgegen setzen möchte. Im Frühjahr 2023 hat sie daher angekündigt, dass sie eine neue Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP: Strategic Technologies for Europe Platform) auflegen will. Anders als beim verworfenen EU-Souveränitätsfonds soll das Geld hierzu aus bereits bestehenden Fonds umgeschichtet und von den Mitgliedstaaten mit 10 Mrd. Euro aufgestockt werden.¹² Die Mittel sollen aus einer Reihe bestehender EU-Fonds stammen, darunter InvestEU, dem Forschungsförderprogramm Horizon Europe, dem Innovationsfonds, dem Europäischen Verteidigungsfonds sowie dem Fonds der Kohäsionspolitik. Der Anwendungsbereich dieses neuen Fonds wurde auf die

9 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24.6.2021, in: Amtsblatt der EU L 231/159, 30.6.2021, S. 159–706.

10 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17.12.2013, in: Amtsblatt der EU L 347/320, 20.12.2013, Art. 90.

11 Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland: Presseartikel, Kommission ändert Beihilfavorschriften für wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, 25.11.2021, abrufbar unter https://germany.representation.ec.europa.eu/news/kommission-andert-beihilfavorschriften-fur-wichtige-vorhaben-von-gemeinsamem-europaischem-interesse-2021-11-25_de (letzter Zugriff: 21.7.2023).

12 Théo Bourgery: Statt Souveränitätsfonds: EU-Kommission legt Technologiefonds vor, in: Euractiv, 21.6.2023.

drei Bereiche Spitzentechnologie („Deep Tech“), saubere Technologien und Biotechnologien ausgerichtet.

Inwiefern eine EU-Industriepolitik mit durchdeklinierten Produktionszielen und Planquoten jedoch (ordnungspolitisch) überhaupt sinnvoll ist und wie kohärent sich das Nebeneinander mit der Kohäsionspolitik gestaltet, bleibt zu diskutieren.¹³

Ausblick und Reformdiskussion

Insgesamt betrachtet zeichnet sich die Kohäsionspolitik durch einen Paradigmenwechsel der Förderung aus. Sie verwandelt sich schleichend von einer Unterstützungspolitik, ursprünglich für vorwiegend wirtschaftsschwache Regionen, zu einer „Quasi-Wirtschaftspolitik“ für die gesamte EU. Da die Kohäsionspolitik weder sämtliche Instrumente einer genuine Wirtschaftspolitik besitzt noch die Europäische Kommission sie alleine gestaltet, kann von einem Ersatzinstrument, einer „Ersatzwirtschaftspolitik“ gesprochen werden. So stellt auch der Europäische Rechnungshof kürzlich fest, dass sich „einige Hauptmerkmale der Kohäsionspolitik geändert“ hätten, „wie etwa ihr Schwerpunkt auf weniger entwickelte Regionen.“¹⁴ Diese Entwicklung sei mit dem Risiko verbunden, „dass der wiederholte Rückgriff auf die Kohäsionspolitik zur Bewältigung von Krisen ihr vorrangiges strategisches Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den Regionen zu stärken, in Mitleidenschaft zieht.“¹⁵ Eine Tendenz, die sich durch die ambitionierten Maßnahmen zum Klimaschutz (Green New Deal), die Sicherung ökonomischer und geopolitischer Souveränität (Industriepolitik) sowie die abklingende Bekämpfung der Covid-19-Krise noch verstärkt. Das beweist, dass einmal geschaffene Mittel und Förderlinien eher umgewidmet werden, wenn der ursprüngliche Zweck entfällt, als dass sie zurückgeführt werden.

Diese Entwicklung ist als das Ergebnis der politökonomischen Logik von Spillover-Effekten gut erklärbar.¹⁶ Entscheidender Treiber dürfte das Eigeninteresse der Europäischen Kommission sein: Eine Kohäsionspolitik, die sich auf die Förderung der wirtschaftsschwächsten Gebietskörperschaften konzentriert, wäre eine Politik, die darauf hinarbeitet, sich langfristig selbst abzuschaffen. Denn je erfolgreicher die Kohäsionspolitik wirkt, desto schneller würden *ceteris paribus* die Aufholprozesse verlaufen und desto schneller wäre eine Gemeinschaftspolitik überflüssig. Die Beispiele Irlands und der neuen deutschen Bundesländer, die aufgrund ihrer ökonomischen Aufholprozesse zu den wohlhabenden Regionen aufgeschlossen haben, deuten die Dimension eines solchen Rückzugs an.¹⁷ Damit gilt: will die Europäische Kommission auf lange Sicht das Politikfeld der Kohäsionspolitik mit seinen Haushaltsmitteln behalten, so muss sie alternative Betätigungsfelder erschließen. Dies gilt selbst vor dem Hintergrund möglicher, angesichts jüngster geopolitischer Entwicklungen wahrscheinlicher gewordener, Erweiterungsrunden mit sozioökonomisch

13 Daniel Kleimann et al.: How Europe should answer the US Inflation Reduction Act, Bruegel Policy Contribution 4/2023.

14 Europäischer Rechnungshof: Anpassung der Vorschriften für die Kohäsionspolitik zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie, Sonderbericht 2/2023, S. 5.

15 Europäischer Rechnungshof: Anpassung der Vorschriften für die Kohäsionspolitik, S. 7.

16 Ingeborg Tömmel: EU Governance of Governance: Political Steering in a Non-Hierarchical Multilevel System, in: *Journal of Contemporary European Research* 12(1)/2016, S. 406–423; John Bachtler/Carlos Mendez: Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds, in: *Journal of Common Market Studies* 45(3)/2007, S. 535–564.

17 Europäische Kommission: Kohäsion in Europa bis 2050. Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Luxemburg 2022.

schwachen Regionen. So haben etwa die Beitrittskandidaten-Länder Nordmazedonien, Montenegro, Albanien und Serbien zusammen lediglich rund 12,5 Mio. Einwohner:innen.

Genauso alt wie die Kohäsionspolitik ist die Frage nach der Wirksamkeit der Kapitalhilfen. Neben Beispielen in denen die Unterstützungsleistungen tatsächlich zum Aufbau einer nachhaltigen Wirtschaftsstruktur geführt haben, gibt es zahlreiche Fälle, in denen diese entweder geringe Multiplikatoreffekte hatten oder aufgrund mangelnder Rechtsstaatlichkeit zu Verschwendung und sogar Missbrauch geführt haben.¹⁸ In diesem Zusammenhang wird ebenfalls die Absorptionskapazität diskutiert, inwiefern also in den Regionen überhaupt ausreichend Projekte vorliegen und zudem eine leistungsfähige Verwaltung existiert, die zur Begleitung und Umsetzung der kohäsionspolitischen Maßnahmen nötig ist.¹⁹ So ist oft festzustellen, dass Mittel nicht abgerufen werden können. Deshalb erscheint es ratsam mehr Fokus auf das Institution- und Capacity-Building zu legen.²⁰ Dem liegt die – mittlerweile auch von Internationalem Währungsfonds und Weltbank im Kontext der Entwicklungspolitik akzeptierte – Erkenntnis zu Grunde, dass es aufgrund unterschiedlicher Institutionen, Verwaltungstraditionen und kultureller Prägungen keine einheitlichen Blaupausen zur wirtschaftlichen Entwicklung gibt. So erfordern verschiedene Problemlagen auch verschiedene Herangehensweisen. Die neuen Mitgliedstaaten in Ost- und Mitteleuropa benötigen beispielsweise mehr Hilfen für den Ausbau von Verwaltungskapazitäten und für die Sicherung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen als die Altmitglieder. Ferner gilt es auch die Form der Kapitalhilfen in den Blick zu nehmen. Die Zahlung von gebundenen, mit Konditionalitäten versehenen Kohäsionsmitteln ist angesichts der teilweisen Mängel rechtsstaatlicher Strukturen in bestimmten Mitgliedstaaten nicht nur eine technische, sondern vor allem eine politische Frage. So hat die Europäische Kommission angekündigt Polen Strukturmittel in Höhe von 110 Mrd. Euro so lange zu blockieren, bis sich Fortschritte bei der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere der Unabhängigkeit der polnischen Justiz, einstellen.²¹

All diese Problemkreise sollten aufgrund des quantitativen und qualitativen Gewichts der Kohäsionspolitik diskutiert werden. Denn als sicher kann gelten, dass die europäische Regional- und Strukturpolitik weiter an Bedeutung gewinnen wird, um dem Anspruch des Vertrages von Lissabon gerecht zu werden, eine „in hohe[m] Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ zu verwirklichen.²²

Weiterführende Literatur

John Bachtler et al. (Hg.): EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction, London 2020.

Julian Dörr: Die europäische Kohäsionspolitik. Eine ordnungsökonomische Perspektive, Berlin 2017.

Marjorie Jouen: La politique européenne de cohésion, Paris 2011.

Robert Leonardi: Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe, Basingstoke 2005.

Willem Molle: European Cohesion Policy, London 2007.

Ines Hartwig: Struktur- und Regionalpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 583–590.

18 Julian Dörr: EU-Strukturpolitik auf Abwegen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.4.2017.

19 Europäische Kommission: 2014-2020 ESIF Overview, abrufbar unter <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#> (letzter Zugriff: 21.7.2023).

20 Europäische Kommission: Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014–2020, in: Amtsblatt der EU C 209, 23.7.2013, S. 1–45.

21 Thomas Gutschker: EU-Rechtsstaatsbericht: Schlechtes Zeugnis für Polen, in: FAZ.net, 5.7.2023.

22 Julian Dörr/Nils Goldschmidt/Alexander Lenger: Toward a European social market economy? The normative legacy of Walter Eucken, Alexander Rüstow, and beyond, in: Malte Dold/Tim Krieger (Hg.): Ordoliberalism and European Economic Policy: Between Realpolitik and Economic Utopia, London 2019, S. 207–222.

Tourismuspolitik

Patrick Stockebrandt und Marco Mazzone*

Schlüsselwörter: Tourismusagenda 2030, Kurzzeitvermietungen, Datenraum für Tourismus, multimodales Reisen

Ein digitaler europäischer Tourismussektor

Die EU will den Tourismussektor krisenfester, digitaler und umweltfreundlicher gestalten. Im Zeitraum von Juni 2022 bis Juni 2023 stand v. a. die Digitalisierung im Fokus. So soll der Datenaustausch zukünftig forciert werden, um u. a. Probleme im Bereich der Kurzzeitvermietungen frühzeitig erkennen und entsprechende Maßnahmen ergreifen zu können. Ferner soll der Datenaustausch helfen, Hürden beim multimodalen Reisen zu überwinden. Um die verschiedenen Ziele der Tourismuspolitik zu erreichen, forcierte die EU den regelmäßigen Austausch über bewährte Praktiken zwischen den verschiedenen Interessenträgern, z. B. im Rahmen des European Tourism Day oder des European Tourism Forum. Die markanteste Neuerung ist die Verabschiedung der Tourismusagenda 2030.

Tourismusagenda 2030

Der Rat der EU hat im Dezember 2022 die Tourismusagenda 2030 – samt mehrjährigen Arbeitsplan – angenommen. Sie beinhaltet viele Ziele, etwa den ökologischen Fußabdruck auch im Tourismusbereich zu minimieren, indem bspw. die Lebensmittelverschwendung und Umweltverschmutzung reduziert werden sollen. Weiterhin soll der Ausbau eines ganzjährigen Angebots unterstützt werden. Darüber hinaus sollen ökonomische, umweltbezogene und soziale Auswirkungen des Tourismus EU-weit besser nachvollzogen werden können. Hierfür soll eine einheitliche Datengrundlage geschaffen, Probleme identifiziert und die dahingehend abgeleiteten Indikatoren bis 2030 verbessert werden. Hintergrund ist u. a., dass zunehmender Tourismus auch negative Auswirkungen auf den lokalen Wohnungsmarkt haben kann. Deshalb ist ein Ziel der Tourismusagenda, mehr Transparenz mit Blick auf Kurzzeitvermietungen zu schaffen.

Regulierung von Kurzzeitvermietungen

Nach Ablauf der aufgrund der Covid-19-Pandemie hervorgerufenen Reisebeschränkungen erholt sich der Tourismussektor weiter. Dies lässt sich auch an Statistiken zu sog. Kurzzeitvermietungen erkennen, die über Buchungsportale für Ferienwohnungen abgeschlossen werden. So übertraf 2022 das Vor-Corona-Niveau aus dem Jahr 2019 durchgehend. Insbesondere im dritten und vierten Quartal kam es zu mehr Kurzzeitvermietungen.¹ Diese

* Dr. Patrick Stockebrandt, Leiter des Fachbereichs Verbraucher & Gesundheit, Centrum für Europäische Politik (cep), Freiburg; Marco Mazzone, Wissenschaftlicher Referent, cep, Freiburg.

1 Eurostat: Nights booked via online platforms: 2022 tops 2019, 3.4.2023, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230403-3> (letzter Zugriff: 16.7.2023).

werden in den kommenden Jahren wohl auch weiter zunehmen.² Kurzzeitvermietungen stellen eine beliebte Alternative zu klassischen Unterkünften wie Hotels dar, jedoch können sie das vorhandene Wohnangebot in beliebten Touristenstädten verknappen und in der Folge Preise für Mieten in die Höhe treiben. Einige europäische Städte haben bereits erste Maßnahmen ergriffen, um den Markt für Kurzzeitvermietungen zu regulieren.³ Die Europäische Kommission hat dieses Problem ebenfalls erkannt und im November 2022 einen Vorschlag für eine Verordnung zu Kurzzeitvermietungen⁴ vorgelegt, durch die einheitliche Regelungen über die Erhebung und den Austausch von Daten geschaffen werden sollen. So sollen Buchungsportale z. B. zukünftig verpflichtet werden, jeden Monat Daten zu Kurzzeitvermietungen an die lokalen Behörden zu melden. Dies soll den Städten helfen, Fehlentwicklungen zu identifizieren und gezielte Maßnahmen zu ergreifen.⁵

Ein europäischer Datenraum für Tourismus und multimodales Reisen

Wie in ihrer Datenstrategie angekündigt, möchte die Europäische Kommission auch einen sog. Datenraum für Tourismus schaffen. Ein solcher Datenraum kann Interessenträgern des Tourismussektors u. a. dabei helfen, ein besseres Verständnis für Verhalten, Wünsche und Ziele von Reisenden zu erlangen. Darauf aufbauend können Angebote verbessert und Ressourcen geschont werden.⁶ Des Weiteren sind solche Daten für eine verbesserte Ausgestaltung des sog. multimodalen Reisens entscheidend. Bei jener Reiseart werden mehrere Verkehrsträger – teilweise auch über Landesgrenzen hinweg – verwendet. Bislang bestehen erhebliche Hürden. So gibt es keine durchsetzbaren Passagierrechte und die Recherche sowie Buchung über einen Mobilitätsanbieter oder eine Plattform sind umständlich oder gar unmöglich. Die Kommission verfolgt weiter das Ziel, wesentliche Hürden beim multimodalen Reisen – auch mithilfe einer verbesserten Datenlage – zu beseitigen.

Weiterführende Literatur

- Simona Frazzani et al.: Remaining challenges for EU-wide integrated ticketing and payment systems – Final report, Juli 2019.
- Europäische Kommission: Staff working document on data spaces, SWD(2022) 45 final, 23.2.2022.
- Martin Kagerbauer: Multimodalität, in: Dirk Vallée/Barbara Engel/Walter Vogt (Hg.): Stadtverkehrsplanung Band 1, Berlin 2021, S. 179–198.
- Thomas Aguilera/Francesca Artioli/Claire Colomb: Explaining the diversity of policy responses to platform-mediated short-term rentals in European cities: A comparison of Barcelona, Paris and Milan, in: *Environment and Planning A: Economy and Space* 53(7)/2021, S. 1689–1712.

-
- 2 Christopher Ledsham: Prognose, wie sich Hotels und Kurzzeitvermietungen in Europa nach COVID erholen, in: *Statista*, 26.9.2022.
 - 3 Euronews: Wohnungsnot: Wie EU-Länder versuchen, kurzzeitige Ferienvermietungen einzudämmen, 25.4.2023.
 - 4 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über die Erhebung und den Austausch von Daten im Zusammenhang mit Dienstleistungen im Bereich der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften und zur Änderung der Verordnung (EU 2018/1724), COM(2022) 571 final, 7.11.2022.
 - 5 Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland: Pressemitteilung, Mehr Transparenz, besserer Datenaustausch: EU-Verordnung zu Kurzzeitvermietungen vorgelegt, 7.11.2022.
 - 6 Als ein von der EU finanziertes Vorbereitungsprojekt soll der „DATES“ Datenraum dienen, in dem bspw. neue Geschäftsmodelle entwickelt werden können. Siehe NECSTouR: European Regions for Competitive and Sustainable Tourism: DATES: Turning the vision of a European tourism data space into reality, 19.12.2022, abrufbar unter <https://necstour.eu/public-news/dates-turning-vision-european-tourism-data-space-reality> (letzter Zugriff: 16.7.2023).

Umwelt- und Klimapolitik

Aline Bartenstein*

Schlüsselwörter: Grüne und soziale Transformation, Emissionsreduktionsziele, Green Deal, Fit for 55

Wind of change: die EU-Klimapolitik zwischen Konflikt und Kompromiss

Die zunehmende politische Polarisierung in Bezug auf die Klimapolitik, die spätestens mit den Gelbwestenprotesten in Frankreich sichtbar wurde, hat innerhalb der EU-Mitgliedstaaten zu intensiven Auseinandersetzungen über die angemessenen klimapolitischen Maßnahmen und die damit verbundenen sozialen Auswirkungen geführt. Auch die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten beschränken sich nicht länger nur darauf, wer die meisten Emissionen einsparen muss. Seit der Einführung des Green Deal im Jahr 2019, der vorrangig als Wachstumsstrategie konzipiert wurde, haben die innerhalb der EU geführten Diskussionen über Klimafragen eine soziale Komponente erhalten. Die Debatte über die sozial-ökologische Transformation hat in Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine weiter an Bedeutung gewonnen. Der Krieg hat Energiearmut und den Übergang des Energiesektors von fossilen Brennstoffen zu alternativen Energiequellen zu zentralen Themen im öffentlichen Diskurs gemacht, wie die neue Energieeffizienzrichtlinie und die derzeit in Verhandlung stehende Erneuerbare-Energien-Richtlinie verdeutlichen. Die Richtlinien sind Teil des Plans REPowerEU, der mithilfe der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) zusätzliche EU-Mittel bereitstellt, um die Investitionen in saubere Energie zu erhöhen. Im Rahmen der ARF sollen 37 Prozent der Gesamtmittelausstattung für Maßnahmen verwendet werden, die zu den Klimazielen beitragen. Es bleibt abzuwarten, ob die Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne diesen Ambitionen gerecht werden wird.

Der Green Deal veranschaulicht zudem die Verletzlichkeit der europäischen Industrie. Neben der Debatte um Energiekosten für die Industrie steht die Sorge um die Verfügbarkeit kritischer Ressourcen im Fokus, die für die Umsetzung der grünen (und digitalen) Transformation erforderlich sind. Abgesehen vom internationalen Wettbewerb um notwendige Ressourcen wie Lithium geht es dabei auch um die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der europäischen Industrie durch vermehrtes Recycling von (kritischen) Ressourcen. In Verbindung mit der europäischen Industriestrategie strebt der Green Deal außerdem an, dass die EU-Industrie durch emissionsarme Güterproduktion, Kreislaufwirtschaft und nachhaltiges Produktdesign international eine führende Rolle einnimmt.

Die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Klimapolitik werden auch durch die unterschiedlichen energiepolitischen Präferenzen verursacht, was im Fall von Frankreich und Deutschland oftmals zu spannungsgeladenen Verhandlungen führt.¹ Insbesondere die Einbeziehung der Atomenergie als förderungswürdige Technologie wird heftig diskutiert, da dies Konsequenzen für andere Bereiche, wie z. B. die

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Universität Hamburg.
1 Philipp Jäger: Europe's engine or wrench in the works? French-German cooperation on EU energy policy, Hertie School Jacques Delors Centre Policy Brief, 26.7.2023.

Wasserstoffherzeugung, hätte. Während Deutschland Wasserstoff aus Atomkraft nicht als grünen Wasserstoff deklarieren will, sieht Frankreich dies als Notwendigkeit an.

Aktuelle Entwicklungen der EU-Klimapolitik im Kontext des ‚Fit for 55‘-Pakets

Die europäische Klimapolitik hat seit dem letzten Jahr verschiedene weitere Schritte unternommen, um die anvisierten Emissionsreduktionsziele von 55 Prozent bis 2030 zu erreichen. Besonders hervorzuheben sind die Rechtsakte, die zur Erreichung der ehrgeizigeren Reduktionsziele im Rahmen des Fit for 55-Pakets formuliert worden sind. Das Fit for 55-Paket umfasst eine Reihe von Vorschlägen für die Anpassung und Aktualisierung von EU-Rechtvorschriften sowie neuer Gesetzesinitiativen für die Erreichung der EU-Klimaziele. Die im April 2023 neu beschlossene Lastenteilungsverordnung² umfasst alle Sektoren, die nicht durch das Europäische Emissionshandelssystem (EHS) abgedeckt werden, z. B. Straßenverkehr, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft. Die Lastenteilungsverordnung regelt für alle Mitgliedstaaten sowie Island und Norwegen die verbindlichen Jahresziele. Im EU-weiten Durchschnitt sollen die Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021–2030 um 40 Prozent reduziert werden. Für Deutschland bedeutet dies eine Absenkung von 50 Prozent (vorher 38 Prozent) der Treibhausgasemissionen bis 2030. Die individuellen Zielvorgaben richten sich nach dem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) jedes Mitgliedstaates und der Kostenwirksamkeit.

Die Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft³, die ebenfalls zum Fit for 55 Paket gehört, hebt das EU-Ziel für den Nettoabbau von CO₂ durch natürliche Senken von 225 Mio. Tonnen auf 310 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente bis 2030 an. Dieses Ziel wird in nationalstaatliche Zielvorgaben übersetzt. Weiter regelt die Verordnung das Verbot der Minus-Bilanz (bekannt als No-Debit-Regel), welches vorsieht, dass die Emissionen aus Forstwirtschaft und Landnutzung durch einen gleichwertigen CO₂-Abbau ausgeglichen werden müssen.

Auch das Europäische Emissionshandelssystem wurde als Teil des Pakets reformiert. Die Emissionsrechte werden von vormals –43 Prozent auf nun –62 Prozent gegenüber dem Stand von 2005 gekürzt. Eine Neuerung ist, dass das Emissionshandelssystem auf den Schiffsverkehr ausgeweitet wird.⁴ Die Ziele umfassen nicht nur CO₂-, sondern auch Methan- und Stickstoffdioxid-Emissionen. Die Null-Emissionsvorschrift für Liegeplätze soll außerdem die Luftverschmutzungsemissionen in Häfen verringern. Im Luftfahrsektor

2 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2023/857 vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999, in: Amtsblatt der EU L 111, 26.4.2023, S. 1–17.

3 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2023/839 vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/841 hinsichtlich des Geltungsbereichs, der Vereinfachung der Berichterstattungs- und Compliance-Vorschriften und der Festlegung der Zielvorgaben der Mitgliedstaaten für 2030 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 hinsichtlich der Verbesserung der Überwachung, der Berichterstattung, der Verfolgung der Fortschritte und der Überprüfung, in: Amtsblatt der EU L 107, 21.4.2023, S. 1–28.

4 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2023/957 vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/757 zur Einbeziehung von Seeverkehrstätigkeiten in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Überwachung, Berichterstattung und Prüfung in Bezug auf Emissionen von zusätzlichen Treibhausgasen und Emissionen von zusätzlichen Schiffstypen, in: Amtsblatt der EU L 130, 16.5.2023, S. 105–114.

sollen die Zertifikate ab 2026 vollständig versteigert werden.⁵ Außerdem soll ein neues getrenntes Emissionshandelssystem für Gebäude, Straßenverkehr und Kraftstoffe für weitere Sektoren zum Jahr 2027 eingeführt werden.

Der neu eingerichtete Klima-Sozialfonds⁶ soll – ausgestattet mit den Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem – genutzt werden, um finanziell schwächere Haushalte, Kleinstunternehmer:innen und Verkehrsteilnehmer:innen zu unterstützen, und somit den erhöhten Kosten durch die Ausweitung des EHS auf die neuen Sektoren entgegenzuwirken. Mit Einführung der Verordnung wird erstmals der Versuch unternommen, Energie- und Mobilitätsarmut auf der europäischen Ebene zu definieren. Dies ist insofern ein Meilenstein, als dass es in manchen Mitgliedstaaten bis dato keinerlei dieser Definitionen gab. Die Mitgliedstaaten sollen bis zum 30. Juni 2025 Klima-Sozialpläne vorlegen. Diese Pläne sollen ausführen, wie zum einen die benachteiligten Haushalte und Verkehrsnutzer:innen finanziell ausgestattet werden sollen, um die notwendigen Investitionen in Energieeffizienz und Dekarbonisierung zu leisten, und zum anderen wie die höheren Kosten abzumildern sind, um Energie- und Mobilitätsarmut zu vermeiden.

Obwohl der Klima-Sozialfonds in seiner derzeitigen finanziellen Ausstattung vielmehr wie ein Tropfen auf dem heißen Stein wirkt (87 Mrd. Euro ab 2026), so hat er gleichzeitig darüber hinausgehende Funktionen. Zum einen war der Klima-Sozialfonds als Verhandlungsmasse wichtig, um vor allem die skeptischen – größtenteils osteuropäischen – Mitgliedstaaten vom Green Deal und der damit einhergehenden Emissionsreduzierung zu überzeugen. Zum anderen dient der Klima-Sozialfonds – neben weiteren Fonds – als Legitimationsinstrument für den Green Deal. Unter dem Stichwort ‚niemanden zurücklassen‘, das durch die UN 2030 Agenda auch in den europäischen Diskurs Einzug gehalten hat, wird die Aufgabe verstanden, besonders schwache Gruppen im Transformationsprozess mitzunehmen, um keine noch größeren sozialen Ungleichheiten zu erzeugen. Die Befürchtung um eine verstärkte Politisierung durch die Klimapolitik – wie Frankreich etwa mit den Gelbwestenprotesten erlebt hat – veranlasste insbesondere einige französische Abgeordnete im Europäischen Parlament dazu, gewisse Schutzvorrichtungen einzufügen, um die Preise für Heizkosten nicht weiter nach oben zu treiben. Letztlich wurde argumentiert, dass Länder, wie bspw. Frankreich und Deutschland, die schon vor Inkrafttreten des erweiterten EHS eine CO₂-Bepreisung auf Heiz- und Brennkosten vornahmen, die Einführung des EHS kaum spüren würden.⁷ Noch eine weitere ‚Schutzfunktion‘ wurde eingeführt. Falls die Preise für die Heiz- und Brennkosten im Vorjahr zu hoch ausfallen würden, könnte die Einführung des erweiterten EHS um ein Jahr verschoben werden.

Die Verhandlungen zur Reform des EHS und des Klimasozialfonds waren besonders kontrovers im Hinblick auf die Errichtung des zweiten Emissionsmarktes für Gebäude, Straßenverkehr und Kraftstoffe für weitere Sektoren. Dieser separat angelegte Emissionsmarkt soll auf deutsche Wünsche zurückgehen. Kritisiert wurde, dass Deutschland bis

5 Europäisches Parlament/Rat der EU: Richtlinie (EU) 2023/958 vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG in Bezug auf den Beitrag des Luftverkehrs zum gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionsziel der Union und die angemessene Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus, in: Amtsblatt der EU L 130, 16.5.2023, S. 115–133.

6 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2023/955 vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, in: Amtsblatt der EU L 130, 16.5.2023, S. 1–51.

7 Paul Messad: French Greens play spoilsport as EU Parliament votes on carbon market reform, in: Euractiv, 17.4.2023.

zuletzt schleppend und problemsuchend agiert hätte.⁸ Trotz der Differenzen wurde das Paket mit einer Mehrheit von 413 Ja-Stimmen im Europäischen Parlament angenommen.

Darüber hinaus wird verstärkt auf die sozio-ökonomischen Effekte der erhöhten CO₂-Bepreisung und der damit einhergehenden Transformation weg von fossilen Energieträgern geachtet. Zu nennen ist hier die Verordnung zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichs (CBAM)⁹, der die Verlagerung von Treibhausgasemissionen in Nicht-EU-Länder verhindern soll, ein Projekt, das von der französischen Ratspräsidentschaft besonders forciert wurde. Ausgangspunkt des Rechtsaktes ist die Befürchtung, dass sich Unternehmen angesichts der CO₂-Bepreisung etwa dazu entscheiden könnten, zur Produktion ihrer Güter in Länder auszuweichen, die weniger strenge Emissionsvorschriften haben („carbon leakage“), um so ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Daher sollen auch bei importierten Waren die CO₂-Kosten eingepreist werden, indem die EU-Handelspartner virtuell mit dem EU-Emissionshandelssystem (EHS) verknüpft werden. In der Vergangenheit wurde der Gefahr des Carbon Leakage durch die Gratiszuteilung von Emissionszertifikaten begegnet, sowie durch nationale Beihilfemaßnahmen im Fall von gestiegenen Stromkosten. Die kostenlose Zuteilung der Zertifikate soll nun schrittweise bis 2030 auslaufen, um das Preissignal der Zertifikate nicht länger zu schwächen. Umstritten ist, ob die Verordnung mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) (z. B. Nicht-Diskriminierung der Handelspartner) konform ist. Dieser und andere Gründe waren in der Vergangenheit dafür ausschlaggebend, die Idee des CO₂-Grenzausgleichs nicht weiter zu verfolgen. Mit 487 Ja-Stimmen fand sich auch für dieses Vorhaben eine breite Unterstützung im Europäischen Parlament.

Angestoßen vom Green Deal und der neuen Strategie der Europäischen Kommission für ein nachhaltiges Finanzwesen von 2021¹⁰ trat Anfang 2023 die Richtlinie zur unternehmerischen Nachhaltigkeitsberichterstattung¹¹ in Kraft. Unternehmen werden dazu angehalten, transparente Berichte über ihre nachhaltigkeitsbezogenen Chancen und Risiken zu verfassen, die auch die Effekte des Unternehmens auf Mensch und Umwelt darstellen. Ziel dieser Transparenzberichte ist, dass die Unternehmen nach entsprechenden Kriterien an den Finanzmärkten bewertet werden können.

Die Verhandlungen zum EU-Verbrenner-Aus haben nicht nur in der deutschen Debatte für starke Emotionen gesorgt. Die Verordnung¹² regelt, dass in der EU ab 2035 neu zugelassene PKWs und leichte Kleinfahrzeuge – sprich Fahrzeuge mit Diesel- oder Benzinmotoren – kein Kohlendioxid mehr ausstoßen dürfen. Deutschland, unter Druck der FDP, drängte gemeinsam mit Bulgarien, Italien und Polen auf eine Ausnahmeregelung für E-Fuels. E-Fuels sollen als klimaneutral gelten, wenn sie mit Erneuerbaren Energien hergestellt werden. Von einigen anderen Mitgliedstaaten erfolgte Kritik, da Deutschland die anfängliche Zustimmung zu den Grundsätzen der Verordnung so kurzfristig zurücknahm.

8 Federica Di Sario: EU reaches deal on critical climate policy after marathon talks, in: Politico, 18.12.2022.

9 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2023/956 vom 10. Mai 2023 zur Schaffung des CO₂-Grenzausgleichssystems, in: Amtsblatt der EU L 130, 16.5.2023, S. 52–104.

10 Europäische Kommission: Mitteilung, Strategie zur Finanzierung einer nachhaltigen Wirtschaft, COM(2021) 390 final, 6.7.2021.

11 Europäisches Parlament/Rat der EU: Richtlinie (EU) 2022/2464 vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, in: Amtsblatt der EU L 322, 16.12.2022, S. 15–80.

12 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2023/851 vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/631 im Hinblick auf eine Verschärfung der CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge im Einklang mit den ehrgeizigeren Klimazielen der Union, in: Amtsblatt der EU L 110, 25.4.2023, S. 5–20.

Im Juni 2023 hat die Kommission einen neuen Vorschlag für eine Verordnung über die Transparenz und Integrität von Rating-Tätigkeiten in den Bereichen Umwelt, Soziales und Governance (ESG) eingebracht (COM(2023) 314 final). Ziel der Verordnung ist es die Nachhaltigkeitsprofile von Unternehmen vergleichbarer zu machen, indem die ESG-Ratings in Bezug auf Zuverlässigkeit, Vergleichbarkeit und Transparenz verbessert werden sollen.

Das Europäische Parlament hat nach erster Lesung im Juli 2023 der Verordnung¹³ für mehr Ladestationen und alternative Tankstellen zugestimmt, nachdem sich Parlament und Rat im März 2023 auf verbindliche nationale Ziele für den Aufbau einer Infrastruktur für alternative Kraftstoffe für Pkw und Lkw geeinigt hatten. Die Verordnung zielt auf die Einrichtung von deutlich mehr Elektroauto-Ladestationen (bis 2026 mit einer Leistung von mindestens 400 Kilowatt alle 60 Kilometer) sowie Wasserstofftankstellen (bis 2031 alle 200 Kilometer) an Hauptverkehrsstraßen in der EU.

Internationale Klimapolitik

Auf der internationalen Ebene sind zwei für die Gestaltung der EU-Klimapolitik wichtige Ereignisse zu nennen. Während der Weltklimakonferenz (COP27) im November 2022 in Sharm el-Sheikh, Ägypten, machte sich die EU für die Einrichtung eines Fonds für Verluste und Schäden stark. Verluste und Schäden beziehen sich auf die Auswirkungen extremer Wetterbedingungen auf die physische und soziale Infrastruktur armer Länder sowie auf den Finanzbedarf für den Wiederaufbau nach klimabedingten Katastrophen. Während dieser Vorstoß von den einen als historisch gefeiert wurde, gab es von anderer Seite Kritik, dass es sich bei diesem Vorstoß weniger um einen Kompromiss als um einen wieder aufgewärmten Vorschlag handeln würde, der wenig neue Substanz beinhaltet.¹⁴ Insgesamt wurde das Einlenken der EU gelobt, da sie durch die Zustimmung zum Fonds bewiesen hatte, dass sie eine Führungsrolle in den Klimaverhandlungen einnehmen könne. Gleichzeitig wurde evaluiert, dass die EU mit einer schwachen Position in die Verhandlungen eingetreten ist, da sie für die Forderung weiterer Emissionsreduktionen nur über einen geringen Spielraum verfügte angesichts der eigenen schwierigen Lage in Hinblick auf die hohen Kosten fossiler Energien.

Beim Weltwirtschaftsforum in Davos Anfang 2023 präsentierte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen den European Green Deal Industrial Plan.¹⁵ Diese Initiative soll die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie auf dem Weg zur Klima-Neutralität stärken. Der Plan ist als Antwort auf große Investitionspakete weltweit zu verstehen, wie den United States' Inflation Reduction Act oder Japans grüne Transformationspläne. Der Green Deal Industrial Plan sieht hingegen nicht vor, neue Finanztöpfe zu eröffnen, sondern Gelder aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zu nutzen. Vier Säulen stützen den Industriepan, angefangen bei der Vereinfachung von regulatorischen Rahmenbedingungen, über die Beschleunigung von Investitionen, einer Qualifizierungsoffensive und dem Ausbau

13 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2021) 559 final, 14.7.2021.

14 Fiona Harvey/Adam Morton/Patrick Greenfield: Cop27: EU agrees to loss and damage fund to help poor countries amid climate disasters, in: The Guardian, 18.11.2022.

15 Europäische Kommission: Mitteilung, Ein Industriepan zum Grünen Deal für das Klimaneutrale Zeitalter, COM(2023) 62 final, 1.2.2023.

globaler Kooperationsbeziehungen sowie der Einbettung der grünen Transformation in Freihandelsabkommen.¹⁶

Verschiedene Gesetzesinitiativen sollen den grünen Industrieplan flankieren, unter anderem der Net-Zero Industry Act¹⁷, den die Kommission im März 2023 präsentierte. Ziel der Gesetzesinitiative ist es, klimaneutrale Technologien zu fördern. Streitpunkt war, dass die Kommission in ihrem Vorschlag nur fortgeschrittene Atomkrafttechnologien berücksichtigte, ohne sie jedoch als strategisch förderbare Netto-Null Technologien zu listen. Im Parlament scheint sich jedoch eine Mehrheit für die Förderung von Atomkrafttechnologien zu formen.

Neue EU-Regelungen zur Umweltpolitik: Debatten und Handlungsansätze

Im Juni 2022 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Wiederherstellung der Natur eingebracht, der für großen Zwist im Europäischen Parlament gesorgt hat. Die Europäische Volkspartei (EVP) stellte sich gemeinsam mit den rechtsnationalen Fraktionen und einigen weiteren Liberalen und Konservativen gegen den Gesetzesentwurf, konnte aber keine Mehrheit sichern. 15 Mitglieder der EVP-Fraktion stellten sich gegen die Fraktionslinie, darunter vor allem Abgeordnete aus Irland und Tschechien. Die EVP argumentierte, dass das Gesetz negative Effekte auf die Lebensmittelproduktion haben könnte. Andere Parteien unterstrichen, dass die Wiederherstellung der Natur Grundvoraussetzung für die Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme ist. Obwohl sich das Parlament knapp hinter den Gesetzesentwurf stellte, wird der angenommene Text als unzureichend wahrgenommen, da der Text durch die Änderungsanträge der EVP und ultrakonservativen Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer (EKR) an Ambitionen eingebüßt hat. Die Annahme des Texts wurde in zweierlei Hinsicht als symbolhaft wahrgenommen. Zum einen verdeutlicht er die politischen Grabenkämpfe um die Ausrichtung der Klima- und Umweltpolitik ein Jahr vor den europäischen Parlamentswahlen. Zum anderen konnte er kurz vor der COP28 die Ambitionen der EU für mehr Biodiversität unterstreichen.¹⁸

Hintergrund für diesen Gesetzesvorstoß ist unter anderem die Weltnaturkonferenz, die 2022 in Montreal stattfand. Die internationale Staatengemeinschaft hat dort eine neue globale Vereinbarung zum Schutz der Natur getroffen, das „Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework“. Das übergeordnete Ziel der Vereinbarung ist es, dass der Mensch bis 2050 in vollkommenem Einklang mit der Natur leben soll. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen bis 2030 30 Prozent der weltweiten Land- und Meeresflächen unter Schutz gestellt werden und 30 Prozent der geschädigten Ökosysteme an Land und im Meer renaturiert werden.

Im Rahmen des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft, der 2020 von der Kommission vorgestellt worden ist, wurden im Laufe des letzten Jahres verschiedene Maßnahmen beschlossen. Ziel der Kreislaufwirtschaft ist es, die Wiederverwendung und das Recycling von Produkten zu fördern. Im Dezember 2022 wurden neue Regeln zu persistenten

16 Manfred Fischedick: Inflation Reduction Act der USA und Global Green Deal Industrial Plan der EU: Eine Einordnung im Kontext der Herausforderungen von Klimaschutz und Versorgungssicherheit, Wuppertal Institut Statements, 21.2.2023.

17 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Ökosystems der Fertigung von Netto-Null-Technologieprodukten (Netto-Null-Industrie-Verordnung), COM(2023) 161 final, 16.3.2023.

18 Claire Stam: Erfolg für Green Deal: EU-Parlament beschließt Renaturierungsgesetz, in: Table Climate, 18.7.2023.

organischen Schadstoffen getroffen.¹⁹ Unter persistenten organischen Schadstoffen versteht man giftige Chemikalien mit einer hohen Langlebigkeit, die sich – wenn sie freigesetzt werden – in lebenden Organismen und Nahrungsketten anreichern. Die Verordnung beschließt die Einführung strengerer Grenzwerte, die Förderung der Entfernung von Schadstoffen aus der Recyclingkette und das Verbot bestimmter Chemikalien.

Die Kommission schlug außerdem im November 2022 weitere Maßnahmen zur Recyclingfähigkeit von Verpackungen und Verpackungsabfällen vor.²⁰ Die Verordnung zielt primär auf die verstärkte Verwendung recycelter Materialien. Gleichzeitig schlägt die Kommission vor, dass Verbraucher:innen, bestimmte Produkte in wiederverwendbaren Verpackungen erwerben können und dass bestimmte unnötige Verpackungen verboten werden (vorrangig Einwegverpackungen). Im Juli 2023 stimmte nach dem Parlament auch der Rat einer neuen Verordnung über Batterien und Altbatterien zu.²¹ Die Verordnung regelt den gesamten Lebenszyklus von Batterien, von der Herstellung bis zur Wiederverwendung und zum Recycling. Diskutiert wird – Stand Juli 2023 – auch der Vorschlag für eine neue Ökodesign-Verordnung²² mit dem Ziel das Angebot und die Nachfrage nach nachhaltigen Waren zu steigern und die nachhaltige Produktion dieser Waren anzuregen. Damit soll der Weg weg von der Wegwerfgesellschaft frei gemacht werden, indem unverkaufte Textilien und Elektrogeräte nicht länger vernichtet werden dürfen.

Im Mai 2023 wurde eine neue Verordnung erlassen, die die Gefahr der Entwaldung und Waldschädigung im Zusammenhang mit Produkten, die in der EU gehandelt werden, möglichst geringhalten soll, um die Verschlechterung von Waldökosystemen zu verhindern.²³ Dafür werden in der Verordnung verbindliche Sorgfaltspflichten für alle Händler:innen und Marktteilnehmer:innen getroffen, die bestimmte Rohstoffe, wie Soja oder Palmöl, in der EU bereitstellen oder ausführen.

Gesellschaftspolitische Fragen in der EU-Klimapolitik

Die Spannungen auf der politischen Ebene sind gleichfalls im Kontext der Klimaprotestbewegungen zu sehen. Die Protestbewegung, die für mehr Klimaschutz eintritt, ist eine heterogene Gruppe, die sich bezüglich ihrer Wahl der Protestformen unterscheidet. Während die Fridays for Future-Bewegung vor allem angemeldete Demonstrationen durchführt, gibt es europaweit verschiedene Protestgruppen, die auch bereit sind, andere Protestformen zu wählen wie etwa die Blockade von öffentlichen Flughäfen oder Straßen. Die Reaktionen europäischer Regierungen auf diese Protestformen unterscheiden sich wenig. In Frankreich, Deutschland und dem Vereinigten Königreich wird mit Gesetzesverschärfungen und

19 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung zur Änderung der Anhänge IV und V der Verordnung (EU) 2019/1021 über persistente organische Schadstoffe, PE-CONS 39/22, 12.10.2022.

20 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG, COM(2022) 677 final, 30.11.2022.

21 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung über Batterien und Altbatterien, zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG und der Verordnung (EU) 2019/1020 und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG, PE-CONS 2/1/23 REV 1, 12.7.2023.

22 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG, COM(2022) 142 final, 30.3.2022.

23 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2023/1115 vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010, in: Amtsblatt der EU L 150, 9.6.2023, S. 206–247.

Gefängnisstrafen auf die Proteste geantwortet.²⁴ Von einem verschärften politischen Diskurs, der auf Wortbilder wie „Klimaterrorist:innen“ zurückgreift, wird jedoch dringend abgeraten.²⁵ Auf gesellschaftlicher Ebene ist in der Bewertung der Proteste und der Klimapolitik ein gemischtes Bild festzustellen. Die Unterstützungsbereitschaft für Klimaproteste hat sich seit 2021 halbiert.²⁶ Das Bewusstsein für die Notwendigkeit für Klimapolitik bleibt hoch, doch die Unterstützung vor allem für die als extrem empfundenen Protestformen etwa der Letzten Generation sinkt.²⁷

Gleichzeitig sind Desinformationskampagnen zum Klimawandel ein nicht neues, aber wachsendes Problem, das in allen europäischen Gesellschaften sichtbar wird. Für den Umgang mit Desinformationskampagnen wurde bislang noch keine Patentlösung gefunden. Auf europäischer Ebene ist die Anwendung möglicher Maßnahmen zudem weitestgehend beschränkt. Auf EU-Ebene wurde das EU Disinfo Lab²⁸ initiiert, um Desinformationsplattformen und -narrative aufzudecken.

Neben aktuellen Debatten über die Kostenverteilung der Klimapolitik werden auch Fragen von intergenerationaler Solidarität und Gerechtigkeit im europäischen Diskurs sichtbar. So hat Ursula von der Leyen im September 2022 in ihrer Rede zur Lage der Union von der Notwendigkeit gesprochen, einen neuen Vertragsartikel zu Solidarität zwischen den Generationen aufzunehmen. Da eine derartige Vertragsänderung aktuell nicht im Raum steht, ist ihr Vorschlag primär als Zeichen über die Bewusstwerdung der diachronen Dimension von Klimapolitik zu verstehen, wie es auch schon das Deutsche Bundesverfassungsgericht aufgezeigt hat.²⁹ Die Transformation führt nicht nur zu weiteren Verteilungskonflikten zwischen Arm und Reich sowie Nord und Süd, sondern auch zu Verantwortungsdiskussionen zwischen aktuellen und zukünftigen Generationen.

Weiterführende Literatur

Sebastian Oberthür/Ingmar von Homeyer: From emissions trading to the European Green Deal: the evolution of the climate policy mix and climate policy integration in the EU, in: *Journal of European Public Policy* 30(3)/2023, S. 395–412.

Tim Rayner et al: *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics*, Cheltenham 2023.

Heiner von Lüpke/Johanna Wietschel: Deutsche Klimapolitik im Wechselspiel mit der Europäischen Union, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2021, S. 329–350.

Gaby Umbach: Umwelt- und Klimapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): *Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration*, Wiesbaden 2023, S. 609–614.

24 Verfassungsblog: Debate, Kleben und Haften: Ziviler Ungehorsam in der Klimakrise, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/category/debates/kleben-und-haften-ziviler-ungehorsam-in-der-klimakrise/> (letzter Zugriff: 11.8.2023).

25 Stephen Albrecht et al.: Transnationale Sicherheitsrisiken: Politische Polarisierung in Zeiten der Krise, in: International Center for Conversion (BICC)/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) (Hg.): *Friedensgutachten 2023*, S. 123–141, hier S. 132.

26 More in Common: Wie schaut die deutsche Gesellschaft derzeit auf die Klimabewegung?, 11.8.2023.

27 Daniel Saldivia Gonzatti/Sophia Hunger/Sven Hutter: Analysebericht zur Studie 'Environmental Protest Effects on Public Opinion: Experimental Evidence from Germany', OSF Preprints, Juni 2023.

28 EU Disinfo Lab: A vibrant home for disinformation activists and experts. 11.8.2023.

29 Bundesverfassungsgericht: Pressemitteilung, Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich, 31/2021, 29.4.2021.

Verkehrspolitik

Daniel Martínek und Sebastian Schäffer*

Schlüsselwörter: Militärische Mobilität, Solidarity Lanes, Straßenverkehrssicherheit, Flughafen-Slots

Transport und Sicherheit im Schatten des Krieges

Die nach dem 24. Februar 2022 ausgerufenen Zeitenwende hat nicht nur Konsequenzen für die Verteidigungspolitik der EU. Wer hätte gedacht, dass es einer Anpassung europäischer Verkehrspolitik hinsichtlich militärischer Mobilität bedarf? Der Angriffskrieg gegen die Ukraine hat auch weitere Auswirkungen auf die Transportwege innerhalb der EU, Themen wie Schiffbarkeit der Donau und Intermodalität treten hier in den Vordergrund. Aber auch Dauerbrenner wie die Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit sowie die insbesondere während der Covid-19-Pandemie diskutierten Flughafen-Slots und die damit verbundenen Leerflüge prägten das vergangene Jahr.

Folgen des Krieges in der Ukraine

Die russische Invasion in der Ukraine prägt weiterhin die Verkehrspolitik der Europäischen Union, insbesondere in ihren östlichen Mitgliedstaaten. Neben dem eingestellten Flugverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und der Russischen Föderation bleibt auch der Luftraum über der Ukraine weiterhin gesperrt. Wenn es um Verkehrspolitik und -strategien geht, spielen die sogenannten Solidarity Lanes während des anhaltenden Krieges in der Ukraine eine entscheidende Rolle. Diese zwei Monate nach der vollständigen russischen Invasion eingerichteten Transportkorridore ermöglichen den Export von Getreide und anderen Agrarprodukten aus der Ukraine, aber auch den Import von Gütern, die das Land benötigt, wie zum Beispiel humanitäre Hilfe, Tierfutter oder Düngemittel. Den Daten zufolge wurden rund 32 Mio. Tonnen ukrainische Agrarprodukte exportiert, was den ukrainischen Landwirt:innen und Unternehmen dank der Solidarity Lanes ein Einkommen von rund 26 Mrd. Euro bescherte. Für die Einrichtung dieser Verkehrswege wurde insgesamt 1 Mrd. Euro bereitgestellt, die sich aus Beiträgen der Kommission, der Europäischen Investitionsbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und der Weltbankgruppe zusammensetzen.¹

Das jahrelang übersehene Potenzial der Wasserstraßen in Europa ist gerade durch die Einschränkung der Verkehrsadern von und in die Ukraine voll zum Tragen gekommen. Die Donauroute und der rumänische Hafen von Constanța haben seit Februar 2022 in der Ukraine mehr als 50 Prozent der über Solidarity Lanes transportierten ukrainischen Getreideexporte gesichert. Die Förderung der Vollnutzung der Donau wird jedoch weitere Investitionen erfordern, beispielsweise in die Schienen- und Umschlaginfrastruktur in

* Sebastian Schäffer, Direktor, Institut für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM); Daniel Martínek, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM).

¹ Europäische Kommission/Europäischer Auswärtiger Dienst: Factsheet, EU solidarity with Ukraine, FS/22/3862, 23.5.2023.

Hafengebieten in Rumänien oder die Einrichtung einer sicheren Nachtschifffahrt auf dem Fluss, insbesondere im Sulina-Kanal.

Um die Nutzung der Solidarity Lanes noch weiter zu erleichtern, hat die Europäische Kommission Maßnahmen eingeführt, die der Ukraine und ihren Bürger:innen auf unterschiedliche Weise helfen sollen. Seit Juni 2022 wurden die Fahrendokumente aller ukrainischen Staatsbürger:innen, die sich in der EU aufhalten, sowie ukrainischer Berufskraftfahrer:innen von Lastkraftwagen und Bussen nach einer kurzen Schulung und einer Prüfung vorübergehend in der EU anerkannt.² Darüber hinaus sollte der Straßentransport von Gütern zwischen der EU und der Ukraine sowie der Republik Moldau durch im gleichen Monat unterzeichnete Abkommen garantiert werden. Er ermöglicht es ukrainischen, moldauischen und EU-Spediteur:innen, durch die Gebiete der jeweiligen Länder zu fahren und zwischen ihnen zu verkehren, ohne dass hierfür Genehmigungen erforderlich sind.³

(Gegen-)Integrationsauswirkungen des Krieges auf den Verkehrssektor

Die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine haben auch schwerwiegende Folgen für die europäische Integration, bei der die EU-Verkehrspolitik eine wichtige Rolle spielt. Im Kontext von Entwicklungsstrategien und Schlüsselinvestitionen im Verkehrssektor sind sowohl Integrations- als auch Desintegrationstendenzen zu beobachten, die durch die Veränderungen der geopolitischen Dynamik in der Region Osteuropa bedingt sind. Im letzten Jahr konnten einerseits die Bemühungen erkannt werden, die Moldau und die Ukraine durch den Zugang zu EU-Fördermitteln für Verkehr, Energie und digitale Leistungen im Programmzeitraum 2021–2027 näher an die EU und ihren Binnenmarkt heranzuführen, wobei den Projekten mit Einbeziehung dieser beiden EU-Drittländer den Vorrang eingeräumt wird.⁴

Darüber hinaus sollten durch verschiedene Investitionen die Eisenbahnverbindungen zwischen der EU, der Ukraine und Moldau angesichts der jüngsten durch den Krieg verursachten Unterbrechungen der Lieferketten verbessert und weiterentwickelt werden.⁵ Angesichts der turbulenten Umstände erhielt auch die Region des Westbalkans neue Impulse, indem neue Verkehrsabkommen mit Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien unterzeichnet wurden. Dabei wurden die vier südosteuropäischen Staaten an das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) angeschlossen. Dies stellt einen weiteren wichtigen Schritt bei der Konnektivitätsintegration des Westbalkans in die EU dar.⁶

Andererseits wurde jedoch angesichts des russischen Angriffskrieges und der Position Belarus' in dem Konflikt beschlossen, Moskau und Minsk aus der TEN-V-Struktur auszuschließen. Eine Zusammenarbeit mit diesen beiden Ländern wird unter den gegenwärtigen

2 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU 2022/1280) zur Festlegung besonderer und vorübergehender Maßnahmen, in Anbetracht der Invasion der Ukraine durch Russland, in Bezug auf von der Ukraine gemäß ihren Rechtsvorschriften ausgestellte Fahrendokumente, in: Amtsblatt der EU L 195, 22.7.2022, S.13–20.

3 Europäische Kommission/Generaldirektion Mobilität und Verkehr: Presseartikel, Supporting Ukrainian exports and improving connections to the EU: EU strengthens cooperation with Ukraine and Moldova, 29.6.2022.

4 Europäische Kommission/Generaldirektion Mobilität und Verkehr: Pressemitteilung, Commission further integrates Ukraine into EU Single Market through the Connecting Europe Facility for infrastructure funding, IP/23/3061, 6.6.2023; Europäische Kommission/Generaldirektion Mobilität und Verkehr: Pressemitteilung, Commission further integrates Moldova into EU Single Market through the Connecting Europe Facility for infrastructure funding, IP/23/2611, 9.5.2023.

5 Europäische Kommission/Generaldirektion Mobilität und Verkehr: Presseartikel, Rail: Commission initiates feasibility study to better connect Ukrainian and Moldovan railway networks with EU, 21.10.2022.

6 Europäische Kommission/Generaldirektion Mobilität und Verkehr: Presseartikel, Connecting Europe: Commission signs high-level agreements with Western Balkans to improve transport links, 16.5.2023.

geopolitischen Umständen von der EU nicht mehr als angemessen angesehen.⁷ Es bleibt abzuwarten, wie herausfordernd es sein wird, sie wiederherzustellen, wenn sich die innenpolitischen Umstände in diesen beiden Ländern in der Zukunft ändern.

Militärische Mobilität als eine der Prioritäten der Verkehrspolitik

Im Einklang mit dem im März 2022 veröffentlichten Strategischen Kompass für Sicherheit und Verteidigung spiegelt der überarbeitete Aktionsplan zur militärischen Mobilität vielmehr die dringende Notwendigkeit wider, die Transportinfrastruktur für militärische Zwecke und den Transfer von Streitkräften in ganz Europa zu verbessern und effektiver zu gestalten. Dieser Aktionsplan beinhaltet unter anderem die Schaffung multimodaler Verkehrskorridore mit Verkehrsinfrastruktur mit Doppelnutzung, die für Militärtransporte geeignet sind, sowie der Bau bzw. die Erweiterung bereits bestehender Verkehrsknotenpunkte und Logistikzentren, welche die Verlegung von Truppen und militärischem Material erleichtern.⁸ Die Bedeutung und Relevanz der militärischen Mobilität für die EU wird auch durch den vorgelegten Vorschlag für eine überarbeitete Verordnung über das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) bestätigt, in dem zum ersten Mal auch die militärische Mobilität im transeuropäischen Verkehrsnetz berücksichtigt wurde.

Um die militärische Mobilität und Konnektivität der osteuropäischen Region zu fördern, könnten sich eine Reihe regionaler Kooperationsformate als nützlich erweisen. Regionale Gruppierungen wie die Bukarest Neun oder die Drei-Meere-Initiative erhalten Auftrieb, da sich beide für die Stärkung der Kapazitäten der NATO-Ostflanke und die Förderung von Investitionen in den Bereichen grenzüberschreitende Konnektivität, Energiekorridore und resiliente digitale Infrastruktur einsetzen. Via Baltica, eine internationale Straßenverbindung, die bald gebaut werden und Prag mit Helsinki verbinden soll, ist eines der Hauptprojekte der Drei-Meere-Initiative, die auch die militärische Mobilität in Europa erheblich verbessern wird.

Baseline-Projekt zur Straßenverkehrssicherheit

Die Europäische Kommission hat im März 2023 die Ergebnisse des sogenannten Baseline-Projekts zur Straßenverkehrssicherheit veröffentlicht.⁹ Die Studie umfasste acht wichtige Leistungsindikatoren, darunter Geschwindigkeitsübertretung, Trunkenheit am Steuer, Ablenkung durch Mobilfunkgeräte und Fahrzeugsicherheit, die in 18 Mitgliedstaaten untersucht wurden. Obwohl die Einhaltung der Verkehrsregeln laut der Studie hoch war, wurden Verbesserungspotenziale identifiziert, insbesondere im Zusammenhang mit Trunkenheit am Steuer. Die Ergebnisse zeigen, dass 1-2 Prozent der Fahrer:innen unter Alkoholeinfluss fahren, was Millionen von gefahrenen Kilometern entspricht. Insgesamt herrschen große Unterschiede bei den Indikatoren in den verschiedenen Mitgliedstaaten, was sich bereits in den Erhebungen zu den Straßenverkehrstoten in den vergangenen Jahrzehnten gezeigt hat.¹⁰ Das Projekt ist die größte Datenerhebung und -analyse von Leistungsindikatoren für die

7 Europäische Kommission/Generaldirektion Mobilität und Verkehr: Presseartikel: Presseartikel, Commission amends TEN-T proposal to reflect impacts on infrastructure of Russia's war of aggression against Ukraine, 27.7.2023.

8 Europäische Kommission/Generaldirektion Mobilität und Verkehr: Presseartikel, EU transport infrastructure: speeding-up investment in military mobility, 21.12.2022.

9 Europäische Kommission/Generaldirektion Mobilität und Verkehr: Presseartikel, European Commission publishes key indicators of road safety in Europe, 30.3.2023.

10 Europäische Kommission/Generaldirektion Mobilität und Verkehr: Mobility & Transport – Road Safety, abrufbar unter https://road-safety.transport.ec.europa.eu/index_en (letzter Zugriff: 18.6.2023).

Straßenverkehrssicherheit in Europa und wird die Entwicklung von Strategien und Überwachungsmaßnahmen unterstützen. Zukünftige Arbeiten werden im Projekt Trendline fortgesetzt, um die Datenerhebungsmethoden zu verbessern und neue Indikatoren zu erforschen und somit einen Beitrag zur Vision Zero – keine Straßenverkehrstoten bis 2050 – der Europäischen Kommission leisten.

In diesem Zusammenhang steht auch die Verordnung zur Straßenverkehrssicherheit sowie von vollständig fahrerlosen Fahrzeugen in der EU.¹¹ Sie führt obligatorische fortschrittliche Fahrerassistenzsysteme ein, um die Verkehrssicherheit zu verbessern, und schafft einen rechtlichen Rahmen für die Genehmigung automatisierter und fahrerloser Fahrzeuge in der EU. Die neuen Sicherheitsmaßnahmen umfassen Funktionen wie intelligente Geschwindigkeitsassistenten, Spurhaltesysteme, automatische Bremssysteme und Warnsysteme für Müdigkeit und Aufmerksamkeitsverlust. Diese Maßnahmen sollen bis 2038 über 25.000 Menschenleben retten und mindestens 140.000 schwere Verletzungen verhindern. Mit der Einführung technischer Vorschriften für automatisierte Fahrzeuge beabsichtigt die Europäische Kommission eine Vorreiterrolle für die EU zu übernehmen. Die Vorschriften gelten zunächst für neue Fahrzeugtypen und ab Juli 2024 für alle Neufahrzeuge.

Flughafen-Slots

Für kontroverse Diskussionen sorgte die Regulierung der Flughafen-Slots für Fluggesellschaften. Um diese zu behalten, wurden gerade während der Covid-19-Pandemie Leerflüge von Luftfahrtunternehmen durchgeführt. Zur Eindämmung dieser umweltschädlichen und nutzlosen Praxis, hatte die Europäische Kommission bestimmte Flexibilitäten bei den Zeitfenstern vorgeschlagen. Diese wurden vom Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 28. Oktober 2023 verlängert.¹² Der Nutzungssatz für die Flughafen-Slots wurde von 64 Prozent auf 75 Prozent angehoben und liegt dabei etwas unter den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen 80 Prozent. Dieser Wert gilt nun seit März 2023. Die Vereinbarung sieht zudem vor, mehr Flexibilität für Fluggesellschaften sowie für Zeitfensterkoordinatoren zu geben, um auf epidemiologische Entwicklungen und Auswirkungen der russischen Aggression gegen die Ukraine zu reagieren. Grundsätzlich wäre eine Überarbeitung der EU-Zeitnischenvorschriften sinnvoll. Diese sind zuletzt 2004 überprüft worden, seit 2011 liegt ein Vorschlag beim Europäischen Parlament und dem Rat, allerdings ohne Fortschritte. Das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission sieht für das dritte Quartal 2023 eine Überarbeitung der Verordnung vor.¹³

Weiterführende Literatur

Detlef Sack/Holger Straßheim/Karsten Zimmermann (Hg.): Renaissance der Verkehrspolitik. Politik- und mobilitätswissenschaftliche Perspektiven, Wiesbaden 2023.

Sebastian Schäffer: Verkehrspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 629–633.

11 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Neue Vorschriften zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit und zur Verwirklichung des Konzepts vollständig fahrerloser Fahrzeuge in der EU, IP/22/4312, 6.6.2022.

12 Europäische Kommission/Generaldirektion Mobilität und Verkehr: Presseartikel, Aviation: Commission welcomes political agreement on new EU slot relief rules, 13.10.2022.

13 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Arbeitsprogramm der Kommission für 2023. Eine entschlossen und geeint vorgehende Union, COM(2022) 548 final, 18.10.2022.

Währungspolitik

Gabriel Glöckler*

Schlüsselwörter: Inflation, Zinserhöhungen, Bilanzverkürzung, Klimawandel, Digitaler Euro

Geldpolitik in einem komplizierten Umfeld

Die Kombination von hartnäckig hoher Inflation und zugleich wirtschaftlichem Abschwung hat die Europäische Zentralbank (EZB) und ihre Geldpolitik im vergangenen Jahr vor eine besonders schwierige Herausforderung gestellt. Die Teuerung im Euroraum stieg auf ein Rekordhoch von über 10 Prozent im Oktober 2022. Energiekrise, Störungen der Lieferketten sowie eine robuste binnenwirtschaftliche Nachfrage waren die treibenden Faktoren. Seitdem sind die Preissteigerungen zwar rückläufig, aber die Inflation bleibt insgesamt deutlich zu hoch, und klar über dem mittelfristigen Preisstabilitätsziel von 2 Prozent. Die Volkswirtschaft im Euroraum hat den Energieschock und den Anstieg der Inflation zwar ohne Rezession gemeistert, rutschte aber in eine Stagnation. In diesem von extremer Unsicherheit geprägten Umfeld hat die EZB ihren geldpolitischen Kurs massiv und rapide gestrafft, indem sie die Zinssätze aggressiv – binnen eines Jahres um 4 Prozentpunkte – an hob und ihre Bilanz verringerte. Neben dem Hauptziel, die Preisentwicklung wieder unter Kontrolle zu bekommen und damit dem Kaufkraftverlust der Menschen in Europa Einhalt zu gebieten, standen noch weitere Herausforderungen an, vom Kampf gegen den Klimawandel bis zur möglichen Einführung eines digitalen Euro.

Anhaltende Inflation in einer insgesamt widerstandsfähigen Wirtschaft

Die Wiederöffnung der Wirtschaft nach den pandemiebedingten Einschränkungen und der russische Angriff auf die Ukraine haben im vergangenen Jahr zu einem beispiellosen Inflationsschub geführt. Der sprunghafte Anstieg der Energie- und Lebensmittelpreise trieb die Inflation im Euroraum in der zweiten Jahreshälfte 2022 deutlich in die Höhe. Gleichzeitig erholte sich der Konsum nach der Wiederbelebung der Wirtschaft nach der Covid-19-Pandemie. Starke gesamtwirtschaftliche Nachfrage traf auf ein unzureichendes Angebot, was einen massiven Aufwärtsdruck auf Preise auf weiter Front erzeugte. Im Oktober und November 2022 erreichte die Gesamtinflation mit über 10 Prozent ihren Höhepunkt.¹ Anfang 2023 verlangsamte sich der Preisauftrieb dank des Rückgangs der Energiepreise und staatlicher Maßnahmen, den Energiekostenanstieg für Haushalte und Unternehmen zu bremsen.

Als weitere Inflationstreiber spielten auch die Unternehmensgewinne und Löhne eine größere Rolle, was zu einer kontroversen Diskussion führte. Stichwort: Gewinninflation oder „Gierflation“.² Die Unternehmen gaben höhere Inputpreise an ihre Kunden weiter und erhielten sich damit ihre Gewinnmargen oder steigerten sie sogar. Im vierten Quartal 2022

* Principal Adviser, Europäische Zentralbank.

1 Eurostat: Euroindikatoren. Jährliche Inflation im Euroraum auf 10,7% gestiegen, 12/2022, 31.10.2022.

2 Lea Bernhardt/Tomaso Duso: Der Mythos von der Gierflation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.7.2023; Isabella M. Weber: Die Inflation der Verkäufer ins Visier nehmen, in: Project Syndicate, 13.7.2023.

trugen sie mehr als die Hälfte zum inländischen Preisdruck bei, mit einem Anstieg um 9,4 Prozent (gemessen als Gewinne per BIP-Einheit).³ In den vergangenen Monaten wurden nun aber auch Lohnsteigerungen zunehmend zu einem relevanten Treiber der Teuerung. Die Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer sind im ersten Quartal 2023 um 5,2 Prozent gestiegen,⁴ weil Gewerkschaften und Beschäftigte versuchen, die inflationsbedingten Realeinkommensverluste wenigstens teilweise wettzumachen. Die in den vergangenen Monaten abgeschlossenen Lohnvereinbarungen deuten darauf hin, dass der Lohndruck im Euroraum weiter steigen wird.⁵ Laut EZB-Projektionen könnten die Nominallöhne – also ohne Berücksichtigung der Inflation – bis Ende 2025 um weitere 14 Prozent steigen.

Höhere Gewinnspannen, höhere Löhne und ein höherer Preisdruck können zu einer problematischen, sich wechselseitig verstärkenden Dynamik zwischen den Sozialpartnern führen und die Inflationserwartungen in die Höhe treiben.⁶ Dies könnte eine inflationstreibende Lohn-Preis-Spirale zur Folge haben. Derzeit scheint dieses Risiko jedoch begrenzt. Die Inflationserwartungen, die eine Lohn-Preis-Spirale begünstigen, scheinen nach wie vor verankert. Außerdem wird erwartet, dass die Unternehmen nach einem Nachfragerückgang die höheren Löhne über moderatere Gewinnspannen auffangen. Das könnte eine derartige Spirale durchbrechen.⁷

Grundsätzlich ist es unter diesen Umständen schwierig, den Charakter des Preisauftriebs umfassend zu verstehen und die einzelnen Faktoren zu gewichten. Das macht zuverlässige Inflationsprognosen derzeit sehr schwierig. Es ist kaum mit Sicherheit einzuschätzen, welche Elemente der pandemie- und energiepreisbedingten Schocks vorübergehend sind und daher die weiter in der Zukunft liegenden Inflationsdaten kaum noch beeinflussen werden. Ebenso schwer abzuwägen ist, welche Veränderungen strukturell und bleibend sind, die beispielsweise das gesamtwirtschaftliche Angebot dauerhaft beeinträchtigen.

Je nach Einschätzung dieser Faktoren unterscheidet sich die Antwort auf die drängende Frage, wie lange die Inflation hoch bleiben wird. Die Preise sind inzwischen in mehreren Wirtschaftssektoren auf breiter Front rückläufig. Gleichzeitig geben die Unternehmen in manchen Branchen, insbesondere dem Dienstleistungssektor, immer noch die höheren Erzeugerpreise von zu Beginn der Krise an die Verbraucher weiter. Aus diesem Grund wird die Gesamtinflation im Euroraum laut Prognosen der EZB zwar weiter sinken, aber wohl erst im Jahr 2025 wieder dem 2-Prozent-Ziel nahekomen. Insbesondere die sogenannte Kerninflation – also die Teuerungsrate ohne die am stärksten schwankenden Preise für Energie und Lebensmittel – wird wohl nur langsamer zurückgehen.

Die im vergangenen Jahr aufgetretenen Schocks haben die Konjunktur im Euroraum deutlich gebremst. Das Wirtschaftswachstum im Euroraum sank von 5,3 Prozent (2021) auf 3,5 Prozent (2022).⁸ Im ersten Quartal 2023 schrumpfte die Wirtschaft im Euroraum um

3 Oscar Arce/Elke Hahn/Gerrit Koester: How tit-for-tat inflation can make everyone poorer, The ECB Blog, 30.3.2023.

4 Europäische Zentralbank: Economic Bulletin Issue 4, 2023.

5 Fabio Panetta: Rede, Monetary policy after the energy shock, 16.22.2023, abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230216~a297a41feb.en.html> (letzter Zugriff: 12.7.2023).

6 Christine Lagarde: Rede, Der Weg vor uns, 22.3.2023, abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230322~306119d102.de.html> (letzter Zugriff: 12.7.2023).

7 Isabel Schnabel: Rede, The risks of stubborn inflation, 19.6.2023, abrufbar unter https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230619_1~2c0bdf2422.en.html (letzter Zugriff: 12.7.2023).

8 Eurostat: Euroindikatoren. BIP im Euroraum unverändert und Erwerbstätigkeit um 0,3% gestiegen, 29/2023 8.3.2023.

0,1 Prozent. Die Nachfrage – insbesondere der Konsum – blieben schwach.⁹ Verbraucher und Unternehmen sehen ihre wirtschaftliche Zukunft mit weniger Zuversicht.

Die Wirtschaft im Euroraum insgesamt profitierte von einem sehr robusten Arbeitsmarkt. Seit Anfang 2022 wurden fast 3,5 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen, und die Arbeitslosigkeit erreichte mit 6,5 Prozent im Mai 2023 einen historischen Tiefstand.¹⁰

Die geldpolitische Reaktion der EZB

Das veränderte Umfeld hat zu einem rapiden und umfassenden Umschwung der EZB-Geldpolitik geführt. Gut ein Jahrzehnt war die Inflation hartnäckig unterhalb des Zielwerts von knapp 2 Prozent geblieben, weshalb die Geldpolitik stimulierend auf die Gesamtwirtschaft wirkte.

Die Normalisierung der Geldpolitik begann im Laufe des Jahres 2022 mit der Beendigung der Nettokäufe von Vermögenswerten im Rahmen des Programms zum Ankauf von Vermögenswerten (APP) und des Pandemie-Notfallprogramms (PEPP). Im Juli 2022 hob die EZB ihre Leitzinsen zum ersten Mal seit mehr als einem Jahrzehnt an, und der Zinssatz für die Einlagefazilität verließ zum ersten Mal seit 2014 den negativen Bereich. Höhere Zinssätze kühlen die Nachfrage ab, indem sie die Kreditaufnahme verteuern und damit zu weniger Konsum und Investitionen führen. Gleichzeitig erhöhen sich die Sparanreize. Die daraufhin einsetzende Abkühlung der Wirtschaft reduziert nach und nach den Preisdruck. Zinserhöhungen wirken sich auch auf die Inflationserwartungen aus, da sie die Entschlossenheit der EZB signalisieren, die Inflation zu bekämpfen. Seit Juli 2022 hat die EZB ihre Leitzinsen um 4 Prozentpunkte angehoben – die schnellste und umfangreichste geldpolitische Straffung in ihrer 25-jährigen Geschichte.

Nach anfänglich großen und raschen Zinsschritten verlangsamt die EZB nun, da die Inflation wieder sinkt, das Tempo. Zukünftigen Zinsentscheidungen macht die EZB von den Wirtschaftsdaten abhängig, und schaut dabei vor allem auf die Inflationsaussichten, die zugrunde liegende Inflation und wie stark und wie schnell sich die bisherigen Zinsschritte auf die Kreditvergabe, die Realwirtschaft und schließlich die Teuerung auswirken.

Zinserhöhungen sind das wichtigste Instrument der EZB zur Inflationsbekämpfung. Zusätzlich dazu hat die EZB auch die sogenannten geldpolitischen Sondermaßnahmen des letzten Jahrzehnts, insbesondere Programme für den Ankauf von Vermögenswerten, an das veränderte Umfeld angepasst. Nach acht Jahren der Bilanzausweitung begann die EZB im März 2023 mit der quantitativen Straffung durch das graduelle Zurückfahren ihres APP-Portfolios. Dies geschieht, indem sie die Zahlungen aus fällig werdenden Wertpapieren zunächst nur noch teilweise reinvestierte,¹¹ und ab Juli 2023 die Wiederanlage gänzlich einstellte.¹² In gleicher Weise wirkt das Ende einiger besonders langfristiger Kreditgeschäfte des Eurosystems an die Geschäftsbanken. Die Banken haben in diesem Zusammenhang einen großen Teil ihrer ausstehenden Kredite aus den gezielten längerfristigen Refinanzierungsgeschäften (GLRG) zurückgezahlt.¹³ Gleichzeitig hat die EZB beschlossen, die Tilgungsbeträge von Wertpapieren, die im Rahmen des PEPP erworben wurden, bei Fälligkeit

9 Eurostat: Euroindikatoren. BIP im Euroraum um 0,1% gesunken und Erwerbstätigkeit um 0,6% gestiegen, 6/5/2023, 8.6.2023.

10 Luis de Guindos: The inflation outlook and monetary policy in the euro area, 7.7.2023.

11 Europäische Zentralbank: Pressekonferenz, Erklärung zur Geldpolitik, 15.12.2022.

12 Europäische Zentralbank: Pressekonferenz, Erklärung zur Geldpolitik, 15.6.2023.

13 Isabel Schnabel: Rede, Back to normal? Balance sheet size and interest rate control, 27.3.2023, abrufbar unter https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230327_1~fe4ad3e9b.en.html (letzter Zugriff: 12.7.2023).

bis mindestens Ende 2024 flexibel wiederanzulegen, um ungerechtfertigte Fragmentierungsrisiken im Zusammenhang mit der Pandemie zu vermeiden.¹⁴

In der politischen Debatte in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets wurde die Änderung des geldpolitischen Kurses unterschiedlich aufgenommen. Zum einen sahen manche das rapide Umschwenken als Eingeständnis, dass die EZB zu zögerlich reagiert hatte.¹⁵ Jedoch stieg auch die Zahl der warnenden Stimmen, insbesondere aus den südlichen Ländern des Euroraums – wie Italien oder Portugal – wo die Sorge verbreitet ist, die geldpolitische Straffung und ihre die Wirtschaft dämpfenden Auswirkungen könnten zu weit gehen.¹⁶ In einigen Ländern mehrten sich die Sorgen über höhere Hypothekenzinsen – vor allem dort, wo es viele Darlehen ohne Zinsbindung gibt, wie z. B. in Irland.¹⁷ Denn dort führen Leitzinserhöhungen fast unverzüglich zu höheren Belastungen für Menschen, die einen Hauskredit abzahlen müssen. Auf der anderen Seite fanden sich in den Kommentaren in beispielsweise Deutschland oder den Niederlanden nachdrückliche Forderungen nach einem energischen Vorgehen der EZB und weitere Zinserhöhungen.¹⁸

Bankenpleiten und Fiskalpolitik als neue Risiken

Im Frühjahr 2023 erschienen die Finanzmarkturbulenzen in Folge von Bankenzusammenbrüchen in den Vereinigten Staaten und der Schweiz als eine mögliche neue Beeinträchtigung der Geldpolitik. Die Frage kam auf, inwiefern die geldpolitische Straffung – nicht nur im Euroraum, sondern quasi „konzertiert“ auch in den USA und vielen weiteren Teilen der Weltwirtschaft – selbst eine Ursache für Instabilität an den Finanzmärkten sein könnte. Denn die steigenden Zinsen offenbarten Schwächen im Finanzsystem, die sich während der langen Zeit der lockeren Geldpolitik aufgebaut hatten, aber damals kaum sichtbar waren.

Im Euroraum blieben jedoch die Auswirkungen der Turbulenzen dank der starken Kapital- und Liquiditätsausstattung der Banken begrenzt.¹⁹ In jedem Falle hatte die EZB klar kommuniziert, dass sie über das geldpolitische Instrumentarium verfügt, um das Finanzsystem des Euroraums erforderlichenfalls mit Liquiditätshilfen zu unterstützen und die reibungslose Übertragung der Geldpolitik zu gewährleisten.²⁰

Der Kurs der Inflationsbekämpfung der EZB hatte sich auch mit den Wechselwirkungen zwischen einheitlicher Geldpolitik und der nationalen Fiskalpolitik der Euroländer auseinanderzusetzen. Die fiskalische Unterstützung der Regierungen im Jahr 2022 trug dazu bei, die Auswirkungen der Energiekrise auf die Bevölkerungen und Unternehmen abzumildern. Jetzt, da der Energieschock abklingt, besteht das Risiko, dass die staatlichen Maßnahmen, sofern sie nicht befristet oder besonders zielgerichtet sind, die Inflation eher noch anheizen.²¹ Das wiederum könnte eine stärkere geldpolitische Reaktion erforderlich machen und die Wirtschaft weiter dämpfen könnte.

14 Europäische Zentralbank: Pressekonferenz, Erklärung zur Geldpolitik, 21.7.2022.

15 Mark Schrörs: „Es ist zu wenig und zu spät“, in: Börsen-Zeitung, 21.7.2022.

16 Joao Lima: ECB Hiking Critics Keep Up Political Heat From Portugal to Italy, in: Bloomberg, 29.6.2023.

17 Cillian Sherlock: More mortgage pain for Irish householders as ECB plots further rate increases, in: Irish Mirror, 8.6.2023.

18 Martin Arnold: Bundesbank chief says rate-setters must be 'more stubborn' in inflation fight, in: Financial Times, 22.3.2023; Toby Sterling: ECB's Knot says rate hikes are working, more needed, in: Reuters, 7.5.2023.

19 Andrea Enria: Rede, Exchange of views of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, 21.3.2023, abrufbar unter https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2023/html/ssm.sp230321_1.en.html (letzter Zugriff: 12.7.2023).

20 Europäische Zentralbank: Pressekonferenz, Erklärung zur Geldpolitik, 16.3.2023.

21 Johannes Simeon Bischl et al.: Fiscal policy implications of euro area countries' 2023 draft budgetary plans, in: ECB Economic Bulletin 8/2022.

„Grüne“ Geldpolitik (?)

Im vergangenen Jahr unternahm die EZB weitere Schritte, um den Kampf gegen den Klimawandel in ihre geldpolitischen Operationen zu berücksichtigen. Ab Oktober 2022 hat sie damit begonnen, ihre geldpolitischen Portfolios zu dekarbonisieren, indem sie ihre Bestände an Unternehmensanleihen zugunsten von Emittenten mit einer besseren Klimabilanz umschichtet – Fachleute sprechen von „Tilting“.²² Die Umschichtung basiert auf der Klimabilanz der Emittenten, die wiederum abhängig ist von den Emissionen der Emittenten in der Vergangenheit, von den gesetzten Zielen zur Emissionsverringerung, und schließlich von der Offenlegung von eigenen klimarelevanten Daten der Emittenten. Das Tilting schafft Anreize für Emittenten, ihre Klimabilanz zu verbessern, indem sie ihre Emissionen reduzieren und ihre eigenen Klimarisiken transparenter machen. Darüber hinaus kann die EZB durch das Tilting das klimarelevante Risiko der eigenen Bilanz reduzieren. Das Ende der Wiederanlage der Tilgungsbeträge aus den Kaufprogrammen im Zuge der geldpolitischen Straffung wird jedoch die Möglichkeiten zur Dekarbonisierung der geldpolitischen Portfolios erheblich einschränken.

Darüber hinaus hat die EZB weitere Schritte unternommen, um klimarelevante Überlegungen in ihren geldpolitischen Rahmen zu integrieren.²³ Im Januar 2023 veröffentlichte sie erstmals Statistiken, die bei der Analyse klimabezogener Risiken im Finanzsektor und der Beurteilung der grünen Umgestaltung der Volkswirtschaft helfen können. Dies ist ein erster Schritt; die Methodik der Indikatoren wird verbessert, sobald neue Datenquellen zur Verfügung stehen. Die EZB hat auch damit begonnen, den Klimawandel in die makroökonomischen Projektionen einzubeziehen, wozu unter anderem die Bewertung der Auswirkungen extremer Wetterereignisse auf die Inflation gehört. Schließlich legte die EZB im März 2023 (zeitgleich mit den nationalen Zentralbanken des Eurosystems) erstmalig den CO₂-Fußabdruck und die Klimarisiken ihres eigenen Anlageportfolios und der Beteiligungen des Eurosystems im Unternehmenssektor offen. Dies zeigte, dass das Tilting Früchte trägt, da die Karbonintensität der Emittenten im geldpolitischen Anlageportfolio allmählich zurückgegangen ist. Die Offenlegungen zeigen auch, dass die EZB die Emissionen aus Unternehmens- und Aktienanlagen in ihrem Pensionsfonds für ihre eigenen Mitarbeiter seit 2019 mehr als halbiert hat und den Anteil grüner Anleihen schrittweise von einem Prozent im Jahr 2019 auf 13 Prozent im Jahr 2022 erhöht hat.²⁴

Inwiefern – insbesondere in Zeiten hoher Inflation – dieses Engagement der Zentralbanken im Kampf gegen den Klimawandel angemessen, ausreichend, wirksam oder im Gegenteil möglicherweise außerhalb deren verfassungsmäßigen Mandats ist, hat im vergangenen Jahr zu einer heftigen Debatte geführt.²⁵ Die EZB sieht sich in der Pflicht, sich mit dem Klimawandel zu befassen, weil er sich auf die Wirtschaft und damit auf die Preisstabilität auswirkt und weil sie selbst klimabedingten Risiken ausgesetzt ist. Klar ist auch, dass die derzeitige geldpolitische Straffung den grünen Umbau der Wirtschaft verlangsamen könnte. Dieser erfordert umfangreiche Investitionen, die besonders empfindlich auf höhere

22 Europäische Zentralbank: Pressemitteilung, ECB provides details on how it aims to decarbonise its corporate bond holdings, 19.9.2022.

23 Europäische Zentralbank: Climate-related financial disclosures of the Eurosystem's corporate sector holdings for monetary policy purposes, März 2023; Europäische Zentralbank: Climate-related financial disclosures of the ECB's non-monetary policy portfolios, März 2023.

24 Europäische Zentralbank: Pressemitteilung, ECB starts disclosing climate impact of portfolios on road to Paris-alignment, 23.3.2023.

25 Chris Giles/Daria Mosolova: How do the Federal Reserve and ECB differ on tackling climate change? in: Financial Times, 13.1.2023.

Kreditkosten reagieren. Jedoch würde ohne nachhaltige Kontrolle der Teuerung der Dekarbonisierungspfad noch stärker beeinträchtigt und die Wirtschaft geschädigt.

Ein digitaler Euro als Beitrag zur Wahrung der strategischen Autonomie

Im Zuge der Digitalisierung müssen Zentralbanken und ihre Zahlungssysteme mit technischen Fortschritten und technologischen Innovationen mithalten. Viele Zentralbanken weltweit erwägen digitale Zentralbankwährungen als Ergänzung zum Bargeld. Die EZB prüft derzeit die mögliche Einführung eines digitalen Euro. Bei dem digitalen Euro würde es sich um Zentralbankgeld für digitale Zahlungen handeln, das den Bürgern, Unternehmen und Regierungen im gesamten Eurogebiet zur Verfügung stünde. Er wäre ein frei zugängliches europäisches öffentliches Gut, das auch die strategische Autonomie Europas stärken würde. Andernfalls könnte die Attraktivität des Euro als Währung sinken, wenn anderswo entwickelte digitalen Zentralbankwährungen in großem Umfang für grenzüberschreitende Zahlungen verwendet würden. Der Euro könnte auch der Konkurrenz innovativerer privater Alternativen wie Stablecoins ausgesetzt sein. Ein digitaler Euro wäre somit ein Anker für das europäische Finanzsystem und würde die Währungssouveränität und -stabilität Europas sowie die Stärke des Euro bewahren. Das Für und Wider eines digitalen Euros – und seiner Auswirkungen insbesondere auf das Bankensystem – werden jedoch nach wie vor kontrovers diskutiert; ob, wofür und für wen der digitale Euro am Ende nützlich sein wird, bedarf für einige noch weiterer überzeugender Argumente.²⁶ Hinzu kommen Ängste, dass aller Beteuerungen der Zentralbanken zum Trotz, die digitale Währung ein Schritt hin zur Abschaffung des Bargeldes, und insbesondere dessen Anonymität, sein könnte.²⁷

Die im Oktober 2021 begonnen Untersuchungsphase des Projekts Digitaler Euro verläuft planmäßig.²⁸ In dieser Phase werden Fragen zur Gestaltung und Verbreitung eines digitalen Euro geklärt. Der digitale Euro wäre zunächst für die Bürger des Euroraums, Unternehmen und Regierungen zugänglich. Er würde wie ein Portemonnaie funktionieren, das über bestehende Banking-Apps oder über eine vom Eurosystem bereitgestellte App zugänglich wäre. Beaufsichtigte Intermediäre würden den digitalen Euro vertreiben und müssten eine Reihe von verpflichtenden Kerndienstleistungen anbieten.

Die Ausgabe und Verwendung des digitalen Euro braucht eine klaren Rechtsrahmen. Ende Juni 2023 legte die Kommission dazu einen Gesetzesvorschlag vor.²⁹ Darin hat der digitale Euro den Status eines gesetzlichen Zahlungsmittels, um seine breite Akzeptanz als Zahlungsmittel zu gewährleisten. Ob zukünftig ein digitaler Euro ausgegeben wird oder nicht, wird in jedem Falle eine separate Entscheidung sein, die erst nach Verabschiedung des Rechtsakts getroffen würde.

Weiterführende Literatur

Christine Lagarde: Rede, Breaking the persistence of inflation, 27.6.2023, abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230627~b8694e47c8.en.html> (letzter Zugriff: 14.7.2023).

Fabio Panetta/Valdis Dombrovskis: Why Europe needs a digital euro, The ECB-Blog, 28.6.2023, abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2022/html/ecb.blog221125~d34babdf3e.en.html> (letzter Zugriff: 14.7.2023).

Tobias Kunstein: Währungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin: Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden 2023, S. 653–658.

26 Martin Arnold/Sam Fleming: The digital euro: a solution seeking a problem?, in: Financial Times, 16.5.2023.

27 Bjarke Smith-Meyer: Privacy fears dominate launch of digital euro plan, in: Politico, 28.6.2023.

28 Europäische Zentralbank: Pressemitteilung, Eurosystem launches digital euro project, 14.7.2021.

29 Europäische Kommission: Vorschlag zur Einführung des digitalen Euro, COM(2023) 369 final, 28.6.2023.

Weltraumpolitik

Jürgen Turek*

Schlüsselwörter: Europäische Luft- und Raumfahrt, wissenschaftlich-technologischer Fortschritt, militärische Sicherheit, Strategische Autonomie

Weltraumpolitik als Herausforderung für die strategische Autonomie Europas

Mächte wie Russland, China und Indien sowie private Unternehmer treten im Weltraum als wirtschaftliche und militärische Akteure immer wirkungsmächtiger auf. Dadurch verändern sich für die EU geostrategische Konstellationen und wichtige Politikbereiche: so die europäische Weltraumpolitik selbst, aber auch die Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie die europäische Industriepolitik. Die starke Marktstellung der europäischen Weltraumindustrie gerät durch privatwirtschaftliche Konkurrenten aus dem Ausland unter Beschuss. Markant sind hier unternehmerisch besonders agile Figuren. Die bekanntesten sind Jeff Bezos, Gründer des Big-Tech-Konzerns Amazon und Elon Musk, der den Elektroautohersteller Tesla besitzt und betreibt und mit seinem Unternehmen Space X den Weltraum für human-ökologisches Wachstum auf anderen Planeten nutzen will. Im Zentrum steht dabei eine bemannte Mars-Mission. Gleichzeitig betreibt Space X mit der Trägerrakete Falcon 9 und dem Raumschiff Dragon die Versorgung der internationalen Raumstation (ISS). In kurzer Zeit löste das Unternehmen die europäische Arianespace als Marktführer für Satellitenstarts ab. Mit dem Starlink-Projekt für einen weltweiten Internetzugang ist Space X zurzeit der weltgrößte Satellitenhersteller und -betreiber. Gleichzeitig erlangte Space X als Betreiber eines weltumspannenden Netzwerks von Satelliten zur Internetversorgung stark an Beachtung. Das Netzwerk umfasst derzeit 3.704 Satelliten (Stand März 2023) und gilt als multifunktional. Es ist auch für militärische Aufgaben nutzbar. Dieses Beispiel zeigt die Dynamik des Wettbewerbs um wissenschaftliche, wirtschaftliche und militärische Vorteile im All auf. Die Staaten und Unternehmen in der EU geraten durch solche Innovatoren und die militärischen Einsatzmöglichkeiten von Weltraumtechnologien durch rivalisierende Staaten wettbewerbs-, industrie- und sicherheitspolitisch unter Handlungsdruck. Der politische Zugzwang zur Behauptung der strategischen Autonomie Europas im All steigt.

Vertragsrechtliche Beeinträchtigungen der EU-Weltraumpolitik

Die Weltraumpolitik wurde mit dem Vertrag von Lissabon Teil der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik. Sie ist heute fester Bestandteil des 9. Forschungsrahmenprogramms „Horizont Europa“, das wie alle Forschungsrahmenprogramme nach dem Lissaboner Vertrag explizit ein Kapitel zur europäischen Raumfahrtspolitik enthält. Diese wird umgesetzt im Rahmen des aktuellen EU-Weltraumprogramms 2021 bis 2027. Seine Zielsetzungen sind eine hochwertigere Weltraumdatenerfassung, ein größerer ökonomischer Nutzen und die Schaffung von Arbeitsplätzen, mehr Sicherheit und Autonomie der EU und

* Geschäftsführer, Turek Consulting; Senior Fellow, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P), Ludwig-Maximilians-Universität München.

die Erlangung einer wichtigeren Rolle als Akteur im All. Nach wie vor gilt dabei die ziviltechnische Selbstverpflichtung der europäischen Weltraumpolitik. Diese dient nach dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) ausschließlich friedlichen Zwecken und der zivilen Zusammenarbeit zwischen einzelnen Staaten in der Weltraumforschung und -technologie.¹ Die Weltraumpolitik hat ein großes ökonomisches und wissenschaftlich-technisches Gewicht. Sie klammert sicherheits- und militärpolitische Programme aber aus, obwohl die Weltraumpolitik in vielen Fällen einen Bezug zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) hat. Denn, de facto ist der Weltraum seit langem Einsatzort für militärisches Gerät. Insbesondere die Grenzen zwischen friedlicher und militärischer Nutzung im Satellitengeschäft verschwimmen.² Seit Anfang der 2000er Jahre kreisen militärische Satelliten um die Erde. Sie dienen den Streitkräften zur Aufklärung, Frühwarnung, Kommunikation und Steuerung. Gesellschaft und Wirtschaft Europas sind digital und global extrem vernetzt. Weltraumgestützte Technologien spielen dabei eine herausragende Rolle. Im Rahmen systemischer Rivalitäten mit anderen Staaten sind sie wachsenden Risiken und Bedrohungen ausgesetzt. Die EU wird deshalb auf ein stärkeres Bewusstsein hinsichtlich der Verteidigung ihrer weltraumgestützten Infrastruktur oder der Entwicklung von Abschreckungsstrukturen im All nicht verzichten können, will sie ihrem eigenen Anspruch zu mehr strategischer Autonomie gerecht werden. Konsequenz zu Ende gedacht, bezieht das militärische Weltraumkapazitäten im Rahmen einer echten europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit ein.

Das „Secure Connectivity System“ der EU

Mit dem geplanten „Secure Connectivity System“ der EU wird hier richtig umgedacht. Die EU baut für 2,4 Mrd. Euro ein unabhängiges, sicheres und globales Satelliten-Internet auf, dessen Signale mit Quantentechnologie verschlüsselt werden. Satellitengestützte Kommunikation kann schnelle und sichere Dienste auch dann gewährleisten, wenn terrestrische Kommunikationsnetze z. B. durch Terrorismus oder Cyberangriffe unterbrochen wurden. Das Hochgeschwindigkeitsnetz wird Regierungen und dem Militär zur Verfügung stehen.³ Mit dem System weicht die EU die vormals strikte Eingrenzung ihrer Weltraumpolitik auf zivile Ziele erstmals auf. Mit Blick auf die imperialistischen Anmutungen anderer Staaten reagiert sie damit aber noch verhalten. Die EU ist im Rahmen von Galileo (Navigation), des European Geostationary Navigation Overlay Service (EGNOS) oder der Weltraumdatenerfassung im ziviltechnischen Sektor hervorragend aufgestellt. Neueste wissenschaftliche Missionen wie der geplante Jupiter Icy Moons Explorer (Juice) der ESA zur Erkundung des Gasriesen Jupiter gelten als wissenschaftlich-technologisch exklusiv. Mit Blick auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen Europas schöpft die europäische Weltraumpolitik ihr Potenzial aber nicht aus. Insbesondere komplexe Fähigkeiten zur Aufklärung, Frühwarnung, Kommunikation und Steuerung sind für sicherheitspolitische Zwecke von höchstem Belang, möchte die EU ihr eigenes Ziel der strategischen Autonomie ernstnehmen.

Weiterführende Literatur

Christian Mölling: Die Zukunft der deutschen militärischen Luft- und Raumfahrt, Hanns Seidel Stiftung, aktuelle analysen 91/2022.

1 Artikel 2, Übereinkommen zur Errichtung einer Europäischen Weltraumorganisation, SP-1271, 2003.

2 Monika Ermert: Weltraumfrieden am Ende?, in: Tagesspiegel, 21.4.2023.

3 Rat der EU: Pressemitteilung, Programm für sichere weltraumgestützte Konnektivität: endgültige Billigung durch den Rat, 142/33, 7.3.2023.

Wettbewerbspolitik

Henning Klodt*

Schlüsselwörter: Subventionskontrolle, Krisenbewältigung, Industriepolitik

Im Zielkonflikt mit anderen Politikbereichen

Nicht nur die europäische Wirtschaft schlittert von Krise zu Krise, sondern auch die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik. Kaum war die Covid-19-Pandemie abgeklungen, da trat der seit 2014 anhaltende Krieg zwischen Russland und der Ukraine ab Februar 2022 in eine neue, intensivere Phase. Hinzu kam die Energiekrise aufgrund der versiegenden Öl- und Gasimporte aus Russland, die zu heftigen Preisausschlägen auf den internationalen Energiemärkten führten. In all diesen Krisen reagierten die Mitgliedstaaten mit umfangreichen Subventionsprogrammen, die von der Europäischen Kommission mehr oder weniger unbeanstandet durchgewunken wurden.

Die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik wurde demzufolge vorrangig von der Beihilfenaufsicht dominiert. Allmählich drängt sich die Frage auf, ob die jetzt schon seit Jahren anhaltende permissive Kontrolle nationaler Subventionsprogramme nicht letztlich die etablierten Fundamente der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik unterspült und in ihrer Standfestigkeit gefährdet. Hinzu kommt die stark zunehmende Neigung sowohl der nationalen Regierungen als auch der Kommission selbst, lenkend in den sektoralen Strukturwandel einzugreifen. Sie erwarten, dass die dafür eingesetzten Subventionen nicht an der gemeinschaftlichen Beihilfenaufsicht scheitern mögen. Die Wettbewerbspolitik gerät damit verstärkt in einen Zielkonflikt mit anderen Politikbereichen. Die Zeiten für den Schutz des Wettbewerbs werden härter.

Beihilfen zur Krisenbewältigung

„In Krisenzeiten ist die Wettbewerbspolitik wichtiger denn je“, sagt die Kommission in ihrem aktuellen Wettbewerbsbericht.¹ Das erscheint einleuchtend, ist aber, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, in der Realität oftmals nur schwer umzusetzen.

Schon die Covid-19-Pandemie hatte der Kommission bei der beihilferechtlichen Beurteilung der nationalen Hilfsprogramme vielfältige Kompromisse und Zugeständnisse abverlangt. Der dafür erlassene „Befristete Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des Ausbruchs von Covid-19“² lief im Wesentlichen Ende Juni 2022 aus; lediglich die Regelungen zur Investitionsförderung und zur Solvenzhilfe blieben bis Ende 2023 in Kraft.

* Direktor a. D., Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

1 Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2022, COM(2023) 184 final, 4.4.2023, S. 2.

2 Europäische Kommission: Mitteilung, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, in: Amtsblatt der EU C 91, 20.3.2020, S. 1–9, danach mehrfach überarbeitet und verändert.

Aber schon machte die neue Krise um den Ukraine-Krieg einen neuen Krisenrahmen notwendig.³ Mit ihm wurden die Mitgliedstaaten ermächtigt, diejenigen Liquiditätssengpässe von Unternehmen zu kompensieren, die von den Sanktionen gegen Russland und den entsprechenden Gegensubventionen betroffen sind. Da viele Anzeichen darauf hindeuten, dass dieser Krieg nicht kurzfristig beendet werden wird, dürfte die Befristung dieses Krisenrahmens ebenfalls nicht kurzfristig beendet werden.

Die Mitgliedstaaten meldeten im Bereich dieses Krisenrahmens 182 nationale Beihilfemaßnahmen an, die allesamt genehmigt wurden. Insgesamt wurde damit ein Beihilfevolumen von 670 Mrd. Euro freigegeben. Anmeldungen kamen aus sämtlichen Mitgliedstaaten; das Schwergewicht lag allerdings bei Deutschland mit 53 Prozent, bei Frankreich mit 24 Prozent und bei Italien mit 7 Prozent. In Deutschland ragt insbesondere die Rekapitalisierung des Energieunternehmens Uniper heraus. Uniper gehört zu den größten Energieunternehmen der Welt und betreibt große Gasspeicher. Das Unternehmen war in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, weil es im Vertrauen auf langfristig günstige Gaslieferungen aus Russland entsprechend langfristige Lieferverträge mit seinen Kunden abgeschlossen hatte, die nach weitgehendem Wegfall der russischen Lieferungen mit teuren Einkäufen auf den Weltmärkten bedient werden mussten. Die deutsche Bundesregierung notifizizierte eine sofortige Kapitalerhöhung von acht Milliarden Euro zur Abwendung einer Insolvenz und von weiteren Kapitalerhöhungen von bis zu 26,5 Mrd. Euro. Diese Beihilfen wurden von der Kommission im Dezember 2022 genehmigt. Seither befindet Uniper sich zu 99 Prozent im Besitz der Bundesrepublik Deutschland.⁴

Von den übrigen Mitgliedstaaten und auch von Teilen der Europäischen Kommission wurden die umfangreichen Beihilfen der deutschen Regierung mit einem gewissen Misstrauen betrachtet, da geargwöhnt wurde, das reiche Deutschland verschaffe sich auf diese Weise einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Ländern. Bei den Krisensubventionen hält Deutschland – wie oben erwähnt – einen Anteil von 53 Prozent, während der Anteil an der Wirtschaftsleistung der EU nur bei 25 Prozent liegt. Ein Teil dieser Diskrepanz wird sicherlich dadurch erklärt, dass die deutsche Wirtschaft (und die deutsche Politik) in besonders starkem Ausmaß auf die langfristige Verfügbarkeit von billigem russischen Gas gesetzt hatte. Zu einem anderen Teil mag das hohe Subventionsvolumen aber auch damit zu erklären sein, dass die deutsche Bundesregierung innerhalb der EU eher zu den interventionsfreudigen Regierungen zählt.

Beihilfen zur Förderung des digitalen Wandels und des Umwelt- und Klimaschutzes

An Interventionsfreude mangelt es auch der Europäischen Kommission unter der Präsidentschaft von Ursula von der Leyen nicht, und zwar insbesondere dort, wo es um die Beförderung ihrer eigenen Kernziele geht.

Eines dieser Kernziele ist die Förderung des digitalen Wandels. Was an nationalen Subventionsprogrammen unter dieses Ziel subsumiert werden kann, darf auf besonders milde Beurteilung in der Beihilfenaufsicht hoffen. So genehmigte die Kommission im Jahr 2022 eine italienische Subvention zum Breitbandausbau in Höhe von 3,8 Mrd. Euro sowie eine spanische Subvention für den Ausbau des Mobilfunknetzes in ländlichen Gebieten in Höhe von 500 Mio. Euro.

3 Europäische Kommission: Mitteilung, Befristeter Krisenrahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine, in: Amtsblatt der EU C 426, 9.11.2022, S. 1–34; dieser Krisenrahmen wurde ursprünglich schon im März 2022 verkündet und danach mehrfach geändert.

4 Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2022.

Ein weiteres Kernziel der Kommission liegt bei den Umwelt- und Klimazielen im Rahmen des europäischen Grünen Deal. Ergänzt wurde er durch den im Mai 2022 beschlossenen Plan „REPowerEU“, mit dem die Energieeinsparung und der Übergang zu CO₂-armen Energiequellen gefördert werden soll. Damit sollen Wirtschaft und Verbraucher:innen vor Energieengpässen bewahrt, der Übergang zu sauberer Energie beschleunigt und die Ukraine durch die finanzielle Schwächung Russlands unterstützt werden.

Einen Schwerpunkt bildet dabei die Wasserstofftechnologie. Hier wurde unter anderem „ICPEI Hy2Tech“ (Important Project of Common European Interest) genehmigt (ein Projekt von 15 Mitgliedstaaten zur Förderung des industriellen Einsatzes von Wasserstoff; Beihilfevolumen: 5,4 Mrd. Euro). Genehmigt wurde auch „IPCEI Hy2Use“ (ein Projekt von 13 Mitgliedstaaten zur Förderung der Dekarbonisierung in besonders energieintensiven Wirtschaftszweigen wie der Zement- Stahl- und Glasindustrie; Beihilfevolumen: 5,2 Mrd. Euro). Hinzu kamen Genehmigungen für ein deutsches Projekt zur Förderung grüner Fernwärme (Beihilfevolumen: drei Mrd. Euro), eine spanische Subvention für das im Wasserstoffbereich tätige Unternehmen COBRA (Beihilfevolumen: 220 Mio. Euro) sowie die deutsche Förderung erneuerbarer Energiequellen aus Mitteln des EEG (Beihilfevolumen: 28 Mrd. Euro).⁵

Kartellaufsicht und Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen

Die von der Wettbewerbspolitik erwartete Unterstützung der Kernziele der Kommission wirkt sich nicht nur auf die Beihilfenaufsicht, sondern auch auf die Kartellaufsicht und die Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen aus.

So wurde ein gemeinsames Beschaffungskartell europäischer Gasunternehmen und Gasverbraucher:innen nicht nur von der Beihilfenaufsicht freigestellt, sondern darüber hinaus durch eine eigene, im Oktober 2022 von der Kommission vorgeschlagene und im Dezember desselben Jahres vom Rat beschlossene Notfallverordnung gefördert.⁶

Diese Maßnahmen erscheinen vor dem Hintergrund der Gaskrise als nachvollziehbar. Zusätzlich plant die Kommission jedoch, ein privates Unternehmen damit zu beauftragen, „die Nachfragebündelung auf EU-Ebene zu organisieren, den Bedarf an Gasimporten zusammenzuführen und auf dem Markt nach Angeboten zu suchen, die der Nachfrage entsprechen.“⁷ Damit begibt sich die Kommission auf den bedenklichen Weg, ihre vertragsgemäße Rolle als Kontroll- und Regulierungsinstanz („Hüterin der Verträge“) zu verlassen und selbst zum Marktakteur zu werden. Bei einer solchen Rollenverschiebung dürfte der Raum für eine gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik, die nicht zuletzt der Kontrolle von Marktakteuren dient, deutlich enger werden.

Zugleich hat die Kommission allerdings eine Untersuchung dazu eingeleitet, ob und inwieweit die privaten Marktteilnehmenden die Krisensituation auf den europäischen Erdgasmärkten ausgenutzt haben, um überhöhte Preise durchzusetzen. Dies entspricht durchaus ihren Kernaufgaben im Bereich der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen. In diesem Rahmen ging sie unter anderem der förmlichen Beschwerde des ukrainischen Gasproduzenten Naftogaz gegen die Preisgestaltung von Gazprom in

5 Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2022.

6 Rat der Europäischen Union: Verordnung über mehr Solidarität durch eine bessere Koordinierung der Gasbeschaffung, zuverlässige Preis-Referenzwerte und den grenzüberschreitenden Ausbau von Gas, in: Amtsblatt der EU L 335, 29.12.2022, S. 1–35.

7 Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2022, S.27.

verschiedenen Gasmärkten im Europäischen Wirtschaftsraum nach, wozu auch eine unangekündigte Durchsuchung in den deutschen Geschäftsräumen von Gazprom gehörte.

Fusionskontrolle

Neben der Aufsicht über Beihilfen, Kartelle und marktbeherrschende Unternehmen stellt die Fusionskontrolle eine zentrale Säule der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik dar. Im Jahr 2022 erließ die Kommission 368 Fusionskontrollbeschlüsse zu insgesamt 309 überprüften Subventionsvorhaben. Davon wurden 291 Vorhaben im vereinfachten Verfahren ohne Auflagen und weitere zwölf Vorhaben mit Auflagen genehmigt. Vier Vorhaben wurden im Verlauf des Prüfverfahrens von den beteiligten Unternehmen zurückgezogen. Zwei geplante Unternehmenszusammenschlüsse wurden untersagt.⁸

Zu den untersagten Fusionen gehört die Übernahme des kalifornischen Unternehmens Grail, das auf die Krebsdiagnostik spezialisiert ist, durch das ebenfalls in Kalifornien ansässige Unternehmen Illumina, das eine weltweit führende Rolle in der Gen- und Genomanalyse spielt. Da beide Unternehmen auch auf den europäischen Märkten tätig sind, hätte der Zusammenschluss bei der Europäischen Kommission angemeldet werden müssen (Stichwort: „effects doctrine“).

Die Kommission geht davon aus, dass beide Unternehmen diese Verpflichtung wesentlich und vorsätzlich ignorierten und ungeachtet des laufenden Prüfverfahrens der Kommission den Zusammenschluss vollzogen. Das sieht sie als „beispiellosen und sehr schwerwiegenden Verstoß“⁹ gegen das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht an. Sie verhängte deshalb ein Bußgeld von insgesamt 432 Mio. Euro. Diese Maßnahme ist allerdings noch nicht rechtskräftig, da die beteiligten Unternehmen gegen ein entsprechendes Urteil des Gerichts erster Instanz eine Revision beim Europäischen Gerichtshof eingelegt haben.

Ausblick

Der Freiburger Ökonom Walter Eucken (1891–1950), ein Vordenker der sozialen Marktwirtschaft, vertrat vehement die Auffassung, der Staat solle als Schiedsrichter auf den marktwirtschaftlichen Spielfeldern agieren und nicht zugleich als Mitspieler. Diese Einsicht gerät mehr und mehr unter die Räder eines veränderten Zeitgeistes. Die Schiedsrichterfunktion der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik wird zunehmend erschwert durch den verstärkten Hang zum industriepolitischen Interventionismus, der sowohl die Kommission als auch viele nationale Regierungen innerhalb und außerhalb der Europäischen Union erfasst hat. Ob sich diese Tendenzen, deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und den Wohlstand der Bürger:innen unsicher sind, wohl jemals wieder umkehren werden?

Weiterführende Literatur

Holger Friedrich: Wettbewerbspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Taschenbuch Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023.

Ingo Schmidt/Justus Haucap: Wettbewerbspolitik und Kartellrecht – Eine interdisziplinäre Einführung, München 2013.

Helmut Schröter/Robert Klotz/Bernhard von Wendland (Hg.): Europäisches Wettbewerbsrecht, Baden-Baden 2024.

⁸ Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2022.

⁹ Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland: Pressemitteilung, Fusionskontrolle: Kommission verhängt Geldbußen gegen Illumina und GRAIL, 12.7.2023.

Schlüsselwörter: Konjunktur, Arbeitslosigkeit, Inflation, Geldpolitik, Finanzpolitik, Handelspolitik

Im Spannungsfeld nachlassender Konjunktur und hoher Inflation

Die wirtschaftliche Expansion in der Europäischen Union hat sich seit der Jahresmitte 2022 spürbar verlangsamt. Dies hätte an sich stimulierende Maßnahmen seitens der Wirtschaftspolitik nahegelegt. Da allerdings die Inflation weiterhin beträchtlich über dem Ziel der Europäischen Zentralbank (EZB) liegt, hat diese die Zinsen sogar weiter angehoben. Und auch die Finanzpolitik ist nur begrenzt handlungsfähig. Zum einen waren während der Coronakrise erhebliche Schulden angehäuft worden, die nun zu steigenden Zinsen finanziert werden müssen. Zum anderen war sie seit Beginn der russischen Invasion in die Ukraine stark damit beschäftigt, die sozialen Folgen steigender Energie- und Nahrungsmittelpreise zu mildern. Positiv zu sehen ist, dass ungeachtet dieser Entwicklungen der Arbeitsmarkt bisher robust blieb.

EU-Wirtschaft am Rande der Rezession

Die Wirtschaft der EU steht am Rande einer Rezession. Im Schlussquartal 2022 nahm das saisonbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 0,1 Prozent gegenüber dem Vorquartal ab, und für das erste Quartal steht nach derzeitigem Rechenstand nur ein leichtes Plus von 0,1 Prozent zu Buche. Im Euroraum ist das saisonbereinigte BIP in beiden Quartalen gesunken, so dass man für ihn sogar von einer Rezession sprechen kann.¹

Für das zweite Quartal 2023 zeichnet sich ein Anhalten der Konjunkturschwäche ab. So ist nach Berechnungen von Eurostat die Bauproduktion zuletzt deutlich gesunken und die Industrieproduktion blieb schwach. Zudem hat sich das Wirtschaftsklima in der Industrie wie auch im Dienstleistungssektor im Laufe des zweiten Quartals weiter verschlechtert.² In ihrer Frühjahrsprognose hatte die Europäische Kommission für das Jahr 2023 noch eine Zunahme des BIP in der EU um 1,0 Prozent erwartet. Diese Prognose dürfte kaum zu halten sein.

Maßgeblich für die Schwächung der Konjunktur waren mehrere Faktoren. So sanken infolge der hohen Inflation die Realeinkommen der privaten Haushalte und damit auch die privaten Konsumausgaben. Deutlich steigende Kreditzinsen trugen wohl dazu bei, dass die Investitionen verlangsamt ausgeweitet wurden. Hinzu kommt eine Stagnation der Exporte in Anbetracht der sich verlangsamen Weltkonjunktur. Da allerdings die Einfuhren

* Prof. Dr. Roland Döhrn, Honorarprofessor, Universität Duisburg-Essen; Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen; Prof. Dr. Wim Kösters, em. Professor, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Ruhr-Universität Bochum; RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

1 Einer verbreiteten Definition nach spricht man von einer Rezession, wenn das saisonbereinigte BIP zwei Quartale in Folge sinkt.

2 Der im Auftrag der EU-Kommission erhobene Vertrauensindex verschlechterte sich im Laufe des ersten Halbjahres 2023 in der Industrie von –0,4 im Januar auf –8,1 im Juni, im Dienstleistungssektor von 8,1 auf 4,9.

zuletzt deutlich rückläufig waren, verbesserte sich gleichwohl der Außenbeitrag, was eine noch stärkere Abnahme des BIP verhinderte. Störungen internationaler Lieferketten, die im Jahr 2022 die Produktion noch behindert hatten, verloren dagegen an Bedeutung.

Bei alledem waren die regionalen Unterschiede beträchtlich. Während das BIP in den südeuropäischen Ländern bis zuletzt zunahm, war die Schwäche in den mittel- und einigen osteuropäischen Ländern ausgeprägt. Ins Gewicht fällt insbesondere der Rückgang der Wirtschaftsleistung in Deutschland, der größten Volkswirtschaft der EU. Am ausgeprägtesten war der BIP-Rückgang in Estland und Litauen, weil diese Länder noch stark mit der russischen Wirtschaft verflochten waren.

Arbeitsmarkt trotz Konjunkturschwäche

Der Arbeitsmarkt trotzte bisher der Konjunkturschwäche. Der Beschäftigungsanstieg hat sich zu Jahresbeginn 2023 sogar wieder etwas beschleunigt. Nur vier EU-Länder verzeichneten in saisonbereinigter Betrachtung einen Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen. Die Arbeitslosenquote, die in der zweiten Jahreshälfte 2022 etwas gestiegen war, ging vor diesem Hintergrund wieder zurück und erreichte im Mai 2023 mit 5,9 Prozent einen Tiefstand. Auf eine Verschlechterung der Arbeitsmarktlage deutet allenfalls hin, dass die Zahl der offenen Stellen in der EU insgesamt inzwischen etwas abnimmt. Aber auch diese befindet sich immer noch auf einem hohen Niveau.

Die robuste Entwicklung des Arbeitsmarktes dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass in zahlreichen Ländern die Zahl der Erwerbspersonen im Zuge des demografischen Wandels sinken wird. Dies lässt Unternehmen zögern, Fachkräfte bei verschlechterter Auftragslage zu entlassen, und bei schwächerer Konjunktur die Suche nach neuen Arbeitskräften einzuschränken. Kehrseite der Medaille ist allerdings, dass die Arbeitsproduktivität gemessen am BIP je Erwerbstätigen oder Erwerbstätigenstunde sinkt.

Inflation bleibt hoch

Die Inflation in der EU war im Verlauf des Jahres 2022 auf Höchstwerte gestiegen. Im Euroraum hatte sie im Oktober 10,6 Prozent erreicht, im Durchschnitt der EU insgesamt sogar 11,5 Prozent. Treibende Kraft waren zwar vor allem Verknappungen des Angebots an Energieträgern sowie an Agrarprodukten durch den Krieg in der Ukraine und daraufhin gegenüber Russland verhängten Handelssanktionen. Beschleunigt hatte sich der Preisauftrieb allerdings bereits seit Mitte 2021, also vor dem Ukraine-Krieg. Und er erfasste mehr und mehr Produkte, da sich die Herstellungskosten für nahezu alle Güter und Dienstleistungen verteuerten.

Bis Juni 2023 ging die Inflationsrate im Euroraum zwar auf 5,5 Prozent zurück. Ursächlich hierfür war vor allem, dass sich die Lage an den Energiemärkten beruhigt hat und dort die Preise ausgehend von hohem Niveau wieder sanken. Der Preisindex für Energiegüter lag zuletzt 5,5 Prozent unter dem des Vorjahres. Am stärksten war weiterhin der Preisauftrieb bei Nahrungsmitteln. Auch dieser verlangsamte sich zwar, jedoch kosteten Nahrungsmittel im Juni 2023 im Durchschnitt fast 12 Prozent mehr als vor einem Jahr. Während sich auch bei Industriegütern die Teuerung inzwischen etwas verlangsamt, gibt der Dienstleistungssektor steigende Kosten erst nach und nach weiter. Der Anstieg der Verbraucherpreise für Dienstleistungen erreichte im Juni 2023 mit 5,4 Prozent einen Höchstwert. Dazu trägt auch bei, dass die höhere Inflation zunehmend in die Tarifabschlüsse einfließt. Der von der EZB berechnete Index der Tarifverdienste stieg im ersten Quartal 2023 um 4,3 Prozent, der

Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren der EU-Länder

	Reales Wirtschaftswachstum ¹				Anstieg der Verbraucherpreise ²				Arbeitslosenquote ³				Finanzierungssaldo des öffentlichen Haushalts ⁴			
	2020	2021	2022		2020	2021	2022		2020	2021	2022		2020	2021	2022	
Belgien	-5,4	6,3	3,2		0,4	6,6	10,2		5,9	5,6	5,7		-9,0	-5,5	-3,9	
Deutschland	-3,7	2,6	1,8		-0,7	5,7	9,6		3,5	3,0	2,9		-4,3	-3,7	-2,6	
Estland	-0,6	8,0	-1,3		-0,9	12,0	17,5		7,1	5,5	5,3		-5,5	-2,4	-0,9	
Finnland	-2,4	3,2	1,6		0,2	3,2	8,8		7,6	6,7	6,7		-5,6	-2,8	-0,9	
Frankreich	-7,5	6,4	2,5		0,0	3,4	6,7		8,1	7,5	7,3		-9,0	-6,5	-4,7	
Griechenland	-9,0	8,4	5,9		-2,4	4,4	7,6		17,5	13,0	12,5		-9,7	-7,1	-2,3	
Irland	6,2	13,6	12,0		-1,0	5,7	8,2		6,0	4,9	4,2		-5,0	-1,6	1,6	
Italien	-9,0	7,0	3,7		-0,3	4,2	12,3		9,6	8,8	7,9		-9,7	-9,0	-8,0	
Lettland	-2,3	4,3	2,8		-0,5	7,9	20,7		7,9	7,4	6,6		-4,4	-7,1	-4,4	
Litauen	0,0	6,0	1,9		-0,1	10,7	20,0		9,5	7,2	6,8		-6,5	-1,2	-0,6	
Luxemburg	-0,8	5,1	1,5		-0,3	5,4	6,2		6,8	5,1	5,1		-3,4	0,7	0,2	
Malta	-8,6	11,7	7,1		0,2	2,6	7,3		4,2	3,0	2,9		-9,7	-7,8	-5,8	
Niederlande	-3,9	6,2	4,3		0,9	6,4	11,0		4,7	3,6	3,3		-3,7	-2,4	0,0	
Österreich	-6,5	4,6	4,9		1,0	3,8	10,5		6,6	4,7	4,8		-8,0	-5,8	-3,2	
Portugal	-8,3	5,5	6,7		-0,3	2,8	9,8		7,1	6,0	6,9		-5,8	-2,9	-0,4	
Slowakei	-3,3	4,9	1,7		1,6	5,1	15,0		7,0	6,5	6,1		-5,4	-5,4	-2,0	
Slowenien	-4,3	8,2	5,4		-1,2	5,1	10,8		5,4	4,4	3,4		-7,7	-4,6	-3,0	
Spanien	-11,3	5,5	5,5		-0,6	6,6	5,5		16,0	13,1	12,8		-10,1	-6,9	-4,8	
Zypern	-4,4	6,6	5,6		-0,8	4,8	7,6		8,3	6,7	7,7		-5,8	-2,0	2,1	
Euro-Raum	-6,0	5,3	3,4		-0,3	5,0	9,2		0,0	0,0	0,0		-7,1	-5,3	-3,6	
Bulgarien	-4,0	7,6	3,4		0,0	6,6	14,3		6,3	4,6	4,1		-3,8	-3,9	-2,8	
Dänemark	-2,4	6,8	2,7		0,4	3,4	9,6		5,6	4,3	4,6		0,2	3,6	3,3	
Kroatien	-8,5	13,1	6,2		-0,3	5,2	12,7		9,0	7,0	7,1		-7,3	-2,5	0,4	
Polen	-2,0	6,9	5,1		3,4	8,0	15,3		3,3	2,9	2,9		-6,9	-1,8	-3,7	
Rumänien	-3,7	5,8	4,7		1,8	6,7	14,1		6,5	6,2	5,9		-9,2	-7,1	-6,2	
Schweden	-2,2	6,1	2,8		0,6	4,5	10,8		8,6	7,3	6,9		-2,8	0,0	0,7	
Tschechien	-5,5	3,6	2,4		2,4	5,4	16,8		3,1	2,1	2,2		-5,8	-5,1	-3,6	
Ungarn	-4,5	7,2	4,6		2,8	7,4	25,0		4,2	3,8	3,8		-7,5	-7,1	-6,2	
EU insgesamt⁵	-5,6	5,4	3,5		0,2	5,3	10,4		7,4	6,3	6,1		-6,7	-4,8	-3,4	

Eigene Berechnungen nach Angaben von EUROSTAT. – ¹Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen BIP. – ²EU: Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVIPI). – ³Standardisierte Arbeitslosenquote, Jahresdurchschnitt. – ⁴In % des BIP.

höchste Wert seit vielen Jahren. Damit steigen auch die Lohnkosten. Allerdings konnten die Unternehmen auch die Gewinnmargen ausweiten.

Das beschriebene Grundmuster der Inflationsentwicklung gilt für alle EU-Länder gleichermaßen. Allerdings gibt es, je nach Abhängigkeit von Energielieferungen aus Russland, von der Reaktion der Wirtschaftspolitik und von der Stärke der Nachfrage durchaus Unterschiede zwischen den Ländern. Besonders kräftig stiegen die Verbraucherpreise in den baltischen Staaten und in Ungarn, wo die Inflationsrate zeitweise über 20 Prozent lag. Im Mai 2023 wiesen Lettland und die Slowakei mit jeweils 12,3 Prozent die höchsten, Luxemburg und Griechenland mit 2,0 bzw. 2,7 Prozent die geringsten Steigerungsraten in der EU auf. Diese Unterschiede in der Preisentwicklung haben negative Auswirkungen auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Länder mit überdurchschnittlicher Inflation und können zu einer Vergrößerung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte beitragen.³

Deutlicher Kurswechsel der Geldpolitik

Die EZB reagierte später als andere Zentralbanken auf die Beschleunigung der Inflation nach Beginn des Ukraine-Kriegs. Erst im Juli 2022 erhöhte sie den Zins für Hauptrefinanzierungsgeschäfte von 0 Prozent auf 0,5 Prozent, womit dieser erstmals seit dem 8. Dezember 2015 wieder im positiven Bereich lag. Es folgten sieben weitere Zinsschritte. Mit der Anhebung vom 21. Juni 2023 liegt der Hauptrefinanzierungssatz mit 4,0 Prozent in etwa auf dem Niveau vor der Finanzkrise 2008. Begründet wurde diese damit, dass die Experten der EZB die Inflationsprognose gegenüber dem Frühjahr angehoben haben und frühestens für 2025 eine Preissteigerung in der Nähe des Inflationsziels der EZB von 2 Prozent erwarten. Weitere Zinserhöhungen sind nicht ausgeschlossen, denn der EZB-Rat kündigt an, er werde „dafür sorgen, dass die EZB-Leitzinsen auf ein ausreichend restriktives Niveau gebracht werden, um eine zeitnahe Rückkehr der Inflation zum mittelfristigen Zwei-Prozent-Ziel zu erreichen.“⁴

Die Risiken des schnellen Kurswechsels der EZB liegen auf der Hand. So sind die Hypothekenzinsen kräftig angezogen, was sich in der schwachen Entwicklung der Bautätigkeit widerspiegelt. Auch könnten Unternehmen in Bedrängnis geraten, die bis 2022 bei sehr niedrigen Fremdkapitalzinsen rentabel arbeiten konnten, nun aber für ihre Verbindlichkeiten deutlich höhere Zinsen zahlen müssen. Schließlich haben Banken langfristig laufende Kredite zu niedrigen Zinsen vergeben und müssen diese nun teurer refinanzieren.

Finanzpolitik verringert ihren Expansionsgrad nur wenig

Die Finanzpolitik in der EU steht unverändert vor großen Herausforderungen. In den Jahren 2020 und 2021 hatte sie in großem Umfang Ausgabenprogramme aufgelegt und Steuern gesenkt, um negative wirtschaftliche Folgen der Covid-19-Pandemie aufzufangen. Hinzu kamen ohnehin sinkende Steuereinnahmen aufgrund der Rezession. Im Zuge dessen erreichte das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte im Durchschnitt der EU-Länder 6,7 (2020) bzw. 4,8 Prozent (2021) in Relation zum BIP. Für das Jahr 2022 war an sich eine deutliche Rückführung der Fehlbeträge angelegt, da die Hilfsprogramme ausliefen und die erwartet bessere Konjunktur höhere Staatseinnahmen bescheren sollte. Allerdings machte der Ukraine-Krieg diese Erwartung zunichte. Viele Länder erhöhten ihre

3 Daniela Filip/Daphne Momferatou/Ralph Setzer: Inflation und Wettbewerbsfähigkeit – Unterschiede zwischen den Euro-Ländern, in: EZB: Wirtschaftsbericht 4(2023), S. 104–108.

4 EZB: Pressemitteilung, Geldpolitische Beschlüsse, 15.6.2023, abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230615~d34cddb4c6.de.html> (Letzter Zugriff: 17.7.2023).

Verteidigungsbudgets und legten Programme auf, um die Folgen der gestiegenen Energiepreise und der höheren Inflation zu mildern. Der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte verbesserte sich in der EU insgesamt nur wenig auf –3,4 Prozent in Relation zum BIP, im Euro-Raum auf –3,6 Prozent. Geprägt wurde diese Entwicklung wesentlich durch den hohen Fehlbetrag von 8 Prozent in Relation zum BIP in Italien. Die Mehrzahl der Länder des Euroraums konnten den Fehlbetrag unter die Maastricht-Defizitquote von 3 Prozent in Relation zum BIP zurückführen, nur sieben Länder überschritten diese Marke.

Aufschlussreicher bezüglich der Ausrichtung der Finanzpolitik sind die sogenannten strukturellen, d. h. um den Einfluss der Konjunktur bereinigten Budgetsalden. Diese betrugen in den Jahren 2020 bis 2022 nach Berechnungen der Europäischen Kommission in der EU insgesamt –3,7, –3,9 und –3,5 Prozent in Relation zum Produktionspotential (Euroraum: –3,8, –4,3, –3,8 Prozent). Mit anderen Worten: Der Expansionsgrad der Finanzpolitik änderte sich insgesamt gesehen nur wenig. Für 2023 erwartete die EU-Kommission in ihrer Frühjahrsprognose einen strukturelle Finanzierungssaldo von –3,2 Prozent in Relation zum BIP, also nur eine leichte Verringerung des Expansionsgrades der Finanzpolitik.

Der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte ist im Zuge dieser Entwicklung deutlich gestiegen. Im Jahr 2019, also vor der Covid-19-Pandemie, hatte er in der EU insgesamt 79,3 Prozent in Relation zum BIP betragen, im Jahr 2022 dürfte die Schuldenstandsquote über 85 Prozent gelegen haben. Höhere Schulden in Verbindung mit steigenden Zinsen werden dazu führen, dass die Staaten einen wachsenden Teil ihrer Einnahmen für den Schuldendienst aufbringen müssen. Da die Staaten allerdings überwiegend Papiere mit langer Laufzeit emittiert haben, dürften sich die steigenden Zinsen erst nach und nach in den Staatshaushalten bemerkbar machen. Eine Verringerung des finanziellen Handlungsspielraums der Staaten von dieser Seite her ist jedoch angelegt.

EU-Kommission legt Vorschlag für die Reform des Stabilitätspakts vor

Der gestiegene Schuldenstand, die sich verschärften Finanzierungsbedingungen sowie die Herausforderungen des demografischen Wandels und des Klimawandels bilden den Hintergrund für einen Gesetzesvorschlag für eine grundlegende Reform des Stabilitätspaktes, den die Kommission nach mehrjähriger Diskussion am 26. April 2023 vorlegte.⁵

Zwar betont die Kommission, dass die Maastricht-Kriterien einer Defizitquote von 3 Prozent und einer Schuldenstandsquote von 60 Prozent weiter gelten. Jedoch sollen künftig landesspezifische Gegebenheiten stärker berücksichtigt und die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten gestärkt werden. Länder, die die Maastricht-Kriterien verletzen, vereinbaren individuelle Haushaltspläne mit der Kommission. Die haushaltspolitische Überwachung erfolgt dann allein anhand dieser Ausgabenpläne. Der Anpassungszeitraum kann dabei von vier auf sieben Jahre verlängert werden. Als minimale Anforderung sollen die Staatsschulden am Ende der Periode niedriger als am Anfang sein. Bei Verstößen gegen die vereinbarten Pläne sollen Strafen wie bisher möglich sein.

Die Kommission begründet ihren Gesetzesvorschlag damit, dass zum einen der Stabilitätspakt in der gegenwärtigen Fassung seit Jahren nicht funktioniere und zum anderen neben dem Schuldenabbau Möglichkeiten für Investitionen in den Klimaschutz und für die digitale Transformation geschaffen werden müssten. Kritikerinnen und Kritiker halten diese Begründung für unglaublich, da gerade das Verhalten der Kommission in der

⁵ Europäische Kommission: Fragen und Antworten, Fragen und Antworten: Kommission schlägt neue Vorschriften für eine zukunftsfähige wirtschaftspolitische Steuerung vor, QANDA/23/2349, 26.4.2023.

Vergangenheit für das schlechte Funktionieren des Paktes gesorgt habe. Bundesfinanzminister Christian Lindner lehnt den bilateralen Ansatz ab und fordert für alle Länder gültige Regeln. Ansonsten gelte das alte Regelwerk weiter. Diese Position wird von zehn bis zwölf Mitgliedstaaten – u. a. Österreich, die Niederlande, Irland, die baltischen und die skandinavischen Länder – unterstützt wird. Eine Einigung war Mitte 2023 nicht in Sicht.

Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen

Die Unterbrechung von Lieferketten während der Pandemie, der Stopp von Öl- und Gaslieferungen infolge des russischen Angriffskrieges und Drohungen Chinas gegenüber Taiwan haben zu einer stärkeren Beachtung von Sicherheitsfragen in der wirtschaftspolitischen Diskussion geführt. So war von der Notwendigkeit einer Deglobalisierung, einer Umlenkung des internationalen Handels ins nahe Ausland („near shoring“) oder in befreundete Staaten („friend shoring“) die Rede.

Nach den Besuchen u. a. des deutschen Bundeskanzlers Olaf Scholz und der EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im Frühjahr 2023 in Peking wurde insbesondere über das Verhältnis der EU zu China diskutiert. Dabei herrschte mehrheitlich die Einschätzung, man müsse China als systemischen Rivalen betrachten. Eine weitgehende Entkopplung von China wird zwar nicht als sinnvoll erachtet, jedoch die Notwendigkeit einer Risikominimierung gesehen. Vieles deutet darauf hin, dass die Planungen zahlreicher europäischen Unternehmen mittlerweile in diese Richtung gehen.

Zudem haben sich Ministerrat und Europäisches Parlament auf ein handelspolitisches Instrument geeinigt, das die EU schützen soll, falls Drittstaaten den Handel als politische Waffe einsetzen. Offenbar ist dies eine Reaktion darauf, dass China die Einfuhr von Waren aus Litauen blockierte, nachdem dort im Jahr 2021 ein taiwanesisches Repräsentationsbüro eröffnet wurde. Künftig kann die EU-Kommission in solchen Fällen nach Einbindung der Mitgliedstaaten auch ohne Einstimmigkeit Abwehrmaßnahmen gegen solche Erpressungsversuche verhängen.

Mit dem Ziel der Risikominimierung will die EU erreichen, dass strategisch wichtige Güter verstärkt in der EU produziert werden. So sieht der im April 2023 verabschiedete Chips Act vor, dass die EU bei Micro-Chips einen Weltmarktanteil von 20 Prozent anstrebt. Die hoch subventionierte Ansiedlung des taiwanesischen Halbleiterherstellers TSMC in Dresden und von Intel in Magdeburg gelten als Erfolge in dieser Richtung. Allerdings begibt sich die EU hier in einen Subventionswettlauf mit den USA, und die Erfolgchancen einer staatlich subventionierten Importsubstitutionspolitik sind aus ökonomischer Sicht eher skeptisch einzuschätzen.

Um einseitige Abhängigkeiten im internationalen Handel zu vermeiden, dürfte eine Diversifikation der Bezugswege sinnvoller sein. Dies könnte durch mehr Freihandel mit anderen Ländern und Regionen der Welt erreicht werden. Die jüngst vereinbarten Handelsabkommen mit Kenia und Neuseeland sind insofern hilfreich. Vom Volumen her bedeutsamer ist das Handelsabkommen mit den Mercosur-Staaten, das bald ratifiziert werden sollte. Auch ein Freihandelsabkommen mit Indien, über das seit dem Sommer 2022 verhandelt wird, könnte zu einer Diversifikation der Bezugswege beitragen.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: European Economic Forecast Spring 2023. Institutional Paper 200, Luxemburg 2023.
Europäische Zentralbank: Wirtschaftsberichte, abrufbar unter <https://www.bundesbank.de/de/publikationen/ezb/wirtschaftsberichte> (letzter Zugriff: 17.7.2023).

5. Die Außenpolitik der Europäischen Union

Außenwirtschaftsbeziehungen

Wolfgang Weiß*

Schlüsselwörter: Handelspolitik unter dem Green Deal, Windsor Framework, Inflation Reduction Act

Handelspolitik 2022/23 im Zeichen des Green Deal

Zentrale Themen für die Handelspolitik der Europäischen Union (EU) in den vergangenen zwölf Monaten blieben die Handelsbeziehungen mit den USA und mit dem Vereinigten Königreich (VK) und der Umgang mit den weiterhin wichtigen Fragen stabiler, zuverlässiger Zulieferketten für Rohstoffe, zentrale Vorprodukte und Energie. Der European Green Deal, der Krieg Russlands gegen die Ukraine und die weiterhin beunruhigende Politik Chinas machten diese Fragen besonders drängend. Durch den von der Administration Joe Bidens vorangetriebenen Inflation Reduction Act (IRA) erhielten Unternehmen erhebliche steuerliche Anreize, US-Produkte gerade auch in den für den European Green Deal wichtigen Bereichen wie Mikroelektronik und nachhaltige Mobilität zu bevorzugen, was einen Sog von Produktionsansiedlungen in den USA auslösen könnte. Mit dem VK erzielte die EU im sog. Windsor Framework neue Lösungen für einen unbehinderten Handel mit Nordirland. Die handelspolitische Neuausrichtung hin zu einer größeren Strategischen Autonomie, die die Europäische Kommission seit ihrer handelspolitischen Mitteilung 2021¹ im Interesse größerer Wehrhaftigkeit und fairer Wettbewerbsbedingungen im Außenhandel verfolgt, ist im vollen Gange. Die diesbezüglichen Gesetzgebungsprojekte konnten mittlerweile abgeschlossen werden²; die bereits 2021 erfolgte Änderung der Handelsvergeltungsverordnung 654/2014 steuert auf einen ersten Anwendungsfall zu. Diese Entwicklungen verdeutlichen den Wert gesicherter Handelsbeziehungen durch bilaterale Abkommen.

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine hatte weiterhin Rückwirkungen auf die Handelspolitik. Neben den Sanktionen gegen Russland wurden begleitende Folgemaßnahmen getroffen, etwa bezüglich der Aussetzung der Zölle im Handel mit Moldau im Rahmen der

* Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

1 Europäische Kommission: Mitteilung, Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik, COM(2021) 66 final, 18.2.2021.

2 Zu den damit verbundenen Legislativvorhaben und ihren zentralen Inhalten vgl. Wolfgang Weiß: Außenwirtschaftsbeziehungen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 335–340, hier S. 337 f. Zu der zugrundeliegenden Neuausrichtung der EU-Handelspolitik unter dem Leitbild der offenen strategischen Autonomie hin auf stärkere Durchsetzung der Handelsregeln und faireren Wettbewerb seit 2020 s. Wolfgang Weiß: Außenwirtschaftsbeziehungen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 339–344, hier S. 340–343; Wolfgang Weiß: Außenwirtschaftsbeziehungen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2021, Baden-Baden 2021, S. 325–330, hier S. 327 f.

Assoziierung, die nun auch bestimmte Agrarprodukte einbezieht, und generell mit der Ukraine.³ Die EU bringt nunmehr auch den Austrittsprozess aus dem Energiechartavertrag (ECT) auf den Weg, nachdem Versuche gescheitert waren, die darin verankerten Investitionsschutzstandards und die Investor-Staat-Streitbeilegung mit Blick auf die Verankerung von mehr Rechtssicherheit und Regulierungsfreiräumen der Parteien im Interesse des Klimawandels zu novellieren. Die im Juni 2022 auf Betreiben der EU erreichte grundsätzliche Einigung auf einen Reformtext wurde nicht als hinreichend angesehen. Die EU erkennt in den derzeitigen Regeln des ECT-Hemmnisse für die Verfolgung ihres Green Deal. Aufgrund der Bestimmungen des ECT werden die Investitionsschutzkapitel und die -gerichtsbarkeit jedoch noch 20 Jahre lang für Investitionen anwendbar bleiben, die bis zum Wirksamwerden des Austritts getätigt wurden.

Berichtenswert ist auch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 22.11.2022 bezüglich des Beitritts der EU zur Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben. Der Rat der EU hatte in seinem Beschluss zum Abschluss des Abkommens durch die EU geregelt, dass daneben auch Mitgliedstaaten der Genfer Akte beitreten und somit parallel zur EU Mitglied werden können. Darin lag eine Ermächtigung des Rats an die Mitgliedstaaten, im Bereich der alleinigen EU-Zuständigkeit für den Außenhandel (Art. 207 AEUV⁴) selbst noch tätig zu werden. Da die Europäische Kommission diese Ermächtigung in dem Vorschlag für diesen Ratsbeschluss nicht vorgesehen hatte, änderte der Rat den Vorschlag der Kommission insoweit ab. Zwar hatte der Rat das in Übereinstimmung mit Art. 293 Abs. 1 AEUV einstimmig beschlossen, doch sah der EuGH hier dennoch eine Zuständigkeitsüberschreitung durch den Rat. Der EuGH erkannte darauf, dass eine solche Ermächtigung, obschon gemäß Art. 2 Abs. 1 AEUV möglich, das Initiativrecht der Kommission verletze, weil durch diese Ergänzung der Kommissionsvorschlag in einer Weise verändert werde, die der Verwirklichung seines Zieles, nämlich eines Abschlusses allein durch die EU, entgegenstünde. So weit gehe die Abänderungsbefugnis des Rates trotz Einstimmigkeit nicht.⁵ Die Entscheidung löst weitergehende Fragen aus, etwa nach der Abgrenzung zwischen den Kommissions- versus Ratszuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen, und danach, ob der Rat dann auch nicht die Befugnis besitzt, ein von der Kommission als EU-Only vorgesehenes Abkommen als ein gemischtes Abkommen zu unterzeichnen und abzuschließen, denn dies könnte auch alleinige EU-Zuständigkeitsfelder betreffen.

Die Handelsbeziehungen mit den USA unter dem Inflation Reduction Act

Die bisherigen Treffen mit den USA im Rahmen des Trade and Technology Council (TTC) blieben wenig konkret und beschränkten sich auf allerdings regen Dialog etwa zuletzt zu der Standardisierung neuer Technologie, der Regulierung von Künstlicher Intelligenz, dem nachhaltigen Handel oder der Erstreckung gegenseitiger Anerkennung im Pharmaziebereich auf Tiermedizin. Teilweise erfolgt der Dialog auf höchster Ebene. Jüngst fand am 30./31. Mai 2023 das seit Herbst 2021 bereits vierte Treffen auf Ministerebene statt, was

3 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2023/1077 über vorübergehende Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels in Ergänzung der Handelszugeständnisse für ukrainische Waren im Rahmen des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Ukraine, in: Amtsblatt der EU: L 144/1, 5.6.2023, S. 1–6.

4 Die Einschlägigkeit dieser Kompetenz hatte der EuGH bereits geklärt; EuGH: Urteil vom 25.10.2017, EU:C:2017:798, Kommission/Rat.

5 EuGH: Urteil vom 22.11.2022, EU:C:2022:911, Kommission/Rat, Rn. 93 ff.

die Bedeutung der Handelsbeziehungen zwischen beiden Seiten auch für die US-Seite unter der Biden-Administration bestätigt. Intensive Verhandlungen gibt es zwischen EU und USA im Hinblick auf eine Lösung für die Zusatzzölle der USA gegen Stahl- und Aluminiumeinfuhren aus der EU. Insoweit war im Oktober 2021 für zwei Jahre durch Kontingentbeschränkungen der EU eine vorübergehende Lösung gefunden worden, doch bedarf es bis Ende Oktober 2023 einer neuen Einigung.⁶ Neue ernsthafte Probleme für die Handelsinteressen der EU entstanden mit dem von der Biden Administration initiierten Inflation Reduction Act vom 16.8.2022, der durch Steuernachlässe nachhaltige Energienutzung fördert. Dabei sind die Subventionen an die Verwendung US-amerikanischer Produkte gebunden, etwa beim Erwerb von Elektroautomobilen, und auf diese Weise werden Einfuhren auch aus der EU diskriminiert. Dieser Act löste einen intensiven Meinungsaustausch zwischen der Europäischen Kommission und nationalen Regierungen, etwa der des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, mit der US-Regierung aus, auch im Rahmen des TTC. Darüber hinaus bewegte der Act die EU zu klaren Reaktionen, nachdem Versuche die Diskriminierungen zu verhindern weitgehend erfolglos blieben. So bezieht der IRA Produkte von Partnern, mit denen die USA ein Handelsabkommen haben, in die Vorteile mit ein, doch besteht ein solches gerade nicht zwischen EU und USA. Erwägungen in den USA zum Abschluss eines Mini-Handelsabkommens mit der EU wurden nicht weiterverfolgt. Die Kommission hat im März 2023 mit einer Ausweitung der Fördermöglichkeiten im Beihilfenrecht reagiert und eine Matching Clause eingeführt, wonach die Mitgliedstaaten auch über die vorgesehenen Höchstintensitäten hinausgehen dürfen, um die Förderung eines Drittlandes zu erreichen und eine Abwanderung zu verhindern. Auch sollen bei Öffentlichen Auftragsvergaben im Net-Zero-Bereich Unternehmen aus Ländern, in denen es insoweit Handelsbeschränkungen gibt, ausgeschlossen werden können

Bedeutung und Auswirkungen der Strategischen Autonomie in der Handelspolitik

Die von der Europäischen Kommission seit 2021 mit ihrer eingangs erwähnten Mitteilung zu einer offenen, nachhaltigen und entschlossenen Handelspolitik verfolgte Politik robusterer Interessendurchsetzung ist eine sich seit einigen Jahren langsam entwickelnde Reaktion der EU auf nie dagewesene Herausforderungen im Welthandel infolge gleichzeitiger wirtschaftlicher, institutioneller, politischer und technologischer Veränderungen, die zu einer zunehmenden Politisierung und Bestreitung der Handelsregeln geführt haben. Die großen Entwicklungslinien lassen sich mit dem wirtschaftlichen und politischen Aufstieg Chinas, der Krise der WTO, der stark auf nationale Interessen fokussierten US-Handelspolitik unter Trump (die auch unter Präsident Joe Biden fortlebt, wie der IRA und die fortbestehenden Handelsbeschränkungen gegenüber China zeigen) und dem technologischen Wandel durch die Digitalisierung identifizieren. Die dadurch ausgelösten Umwälzungen wurden durch die Corona-Krise und dann den Krieg Russlands gegen die Ukraine noch verschärft. Nicht zuletzt der Klimawandel drängt die Staaten, Fragen der Nachhaltigkeit auch in ihren Handelsbeziehungen stärker zu berücksichtigen. Mittlerweile hat sich eine multipolare Welt entwickelt, deren Ordnung noch lange nicht erkennbar ist, die aber die langjährige transatlantische Dominanz abzulösen im Begriff ist. Im Gleichklang mit ihrer generell vorangetriebenen Strategischen Autonomie hat die EU auch im Außenhandel die Weichen auf

6 David Kleimann: Section 232 Reloaded: The False Promise of the Transatlantic 'Climate Club' for Steel and Aluminium, Bruegel Working Paper 11/2023.

größere Durchsetzungsfähigkeit ihrer handelspolitischen, aber auch geoökonomischen Interessen ausgerichtet. Die handelspolitische Neuorientierung überträgt die pragmatische Wende der Globalen Strategie der EU für Außen- und Sicherheitspolitik von 2016 auf die Handelspolitik. Bereits die Globale Strategie ergänzte das Bekenntnis zu einer „regelbasierten globalen Ordnung“ und zum Multilateralismus um geopolitischen Realismus.⁷ Ferner wird die Handelspolitik in einen breiteren außenpolitischen Kontext eingebettet und mit den strategischen Prioritäten der von der Leyen-Kommission, insbesondere dem Green Deal, in Einklang gebracht. Die neue Entschlossenheit geht weit über die Durchsetzungsziele der Mitteilung „Handel für alle“ von 2015 hinaus. Die EU nutzt, ändert, oder erlässt Durchsetzungsmechanismen einseitig wie auch international mit neuer Intensität. So initiierte die EU das MPIA (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement), das als Alternative zum lahmgelegten WTO-Appellate Body genutzt wird, erweitert ihren Spielraum für Gegenmaßnahmen, falls Handelspartner Streitbeilegungsverfahren untergraben oder gegen die EU und ihre Mitgliedstaaten Zwangsmaßnahmen ergreifen, um sie zu einer souveränitätswidrigen Verhaltensänderung zu bewegen.

Die neuen Regeln ermöglichen es der EU, auf das geoökonomische Verhalten von Drittstaaten zu reagieren, insbesondere auf einen Einsatz der Handelsbeziehungen als außenpolitischer Waffe, und schaffen Instrumente, auf Wettbewerbsverzerrungen durch Drittlandsbeihilfen oder fehlende Gegenseitigkeit im Marktzugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten zu reagieren. Die EU wird nun in der Lage sein, Abhilfemaßnahmen gegen Wettbewerbsverzerrungen durch ausländische Subventionen, die den Binnenmarkt verzerren, zu ergreifen. Die Verlagerung von CO₂-Emissionen wird durch einen Grenzausgleichsmechanismus verhindert, um so gleiche Marktchancen zu gewährleisten. Der neue Fokus auf stärkere Durchsetzung und robustere Interessenvertretung betrifft die Handelspolitik in allen Dimensionen: multilateral, bilateral und autonom. Diese Neuausrichtung ist keine Abkehr vom bisherigen marktorientierten Denken der EU, doch bringt sie einige Neuansätze durch Erweiterung ihres Handlungsspielraums und handelspolitischen Instrumentenkastens über die klassischen Instrumente der Schutzmaßnahmen und des Antidumping- und Antisubventionsrechts hinaus. Es geht der EU darum, die Durchsetzung ihrer Handelsrechte zu stärken und wirksamer ihre Interessen an fairem Wettbewerb auch im Lichte nicht-ökonomischer Ziele der Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit zu vertreten. Die EU will weiterhin die Vorteile des regelbasierten Handels nutzen, gleichzeitig aber über die Instrumente zu robusterer Vorgehensweise gegen den Unilateralismus anderer verfügen. Die EU bemüht sich, ihre neue Ausrichtung mit ihrer traditionelleren liberalen und normativen Haltung in der Handelspolitik in Einklang zu bringen, indem sie die neue Ausrichtung als rein defensive Reaktion auf das Verhalten anderer und auf neue globale multipolare Realitäten darstellt. Dennoch setzt die Handelspolitik neue Akzente und ebnet den Weg für mehr Geopolitik und Geoökonomie in der EU-Handelspolitik. Wettbewerbsverzerrungen können nun nicht nur wirksamer angegangen werden, sondern die Vorstellung davon, welches Verhalten von Handelspartnern als unlauter in den Handelsbeziehungen gilt, wird durch die neuen Konzepte des ökonomischen Zwangs oder der Wettbewerbsverzerrung durch ausländische Subventionen erheblich erweitert. Die frühere Offenheit der Märkte wird nun durch eine Art „qualifizierte Offenheit“ ersetzt.⁸

7 Ana E. Juncos: Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatist Turn, in: *European Security* 26(1)/2017, S. 1–18.

8 Luuk Schmitz/Timo Seidl: As Open As Possible, As Autonomous As Necessary, in: *Journal of Common Market Studies* 61(3)/2023, S. 834–852, hier S. 835 f., S. 845 f.

Die dazu geschaffenen neuen handelspolitischen Instrumente stoßen indes wegen ihrer denkbaren Folgen auf Vorbehalte. Nach innen stellt sich die Frage, ob der erweiterte Handlungsspielraum der Europäischen Kommission ihre stärkere demokratische Rechenschaftspflicht bedingt. Denn die neuen Instrumente weiten ihren handelspolitischen Entscheidungsraum erheblich. Nach außen tragen die neuen Instrumente, die unilaterale Abwehrreaktionen der EU erlauben, dazu bei, die multilaterale, regelorientierte Haltung der EU zu verwässern. Die Neuorientierung kann von den Handelspartnern leicht als eine offensive Hinwendung der EU zu einer beträchtlichen Machtpolitik im Handel verstanden werden; ihr kann vorgeworfen werden, ihre multilaterale, regel- statt machtorientierte Haltung zu vernachlässigen. Einige der neuen Instrumente geben der EU die Möglichkeit, sich selbst geopolitisch und geoökonomisch zu verhalten, da die verfügbaren Maßnahmen gegen bestimmte Handelspartner zur Verfolgung spezifischer (wirtschaftlicher, aber auch nicht-wirtschaftlicher) Ziele eingesetzt werden können, oder um regulatorische Präferenzen und politische Entscheidungen der EU zu verteidigen oder sogar durchzusetzen. Darin liegt die Gefahr, dass die EU ihre Verhandlungsposition bei den WTO-Reformen untergräbt; ferner kollidieren die Instrumente teilweise mit der auch verfassungsrechtlich gebotenen Achtung des Völkerrechts.⁹

Der Windsor Framework mit dem Vereinigten Königreich

Zur Beilegung der beständigen Streitigkeiten um den Handel zwischen der englischen Insel und Nordirland haben die EU und die britische Regierung Anfang 2023 schließlich eine Lösung gefunden. Da sich die Regelungen im Nordirland Protokoll des Austrittsabkommens (NI-Protokoll) als wenig funktional erwiesen (die britische Seite hatte erhebliche Schwierigkeiten mit den vorgesehenen umfangreichen Kontrollen für alle Waren, die von ihrem Festland in Nordirland ankamen), einigten sich die Parteien im Februar 2023 auf eine Novellierung der Regelungen zum Handel zwischen Großbritannien und Nordirland. In dem Windsor Framework wurden Regeln zur Umsetzung des NI-Protokolls wie auch zu bestimmten Änderungen festgelegt. Das britische Unterhaus nahm am 22.3.2023 die erforderlichen Umsetzungsregeln mit großer Mehrheit an. Damit war der von der britischen Regierung noch unter Boris Johnson vorgelegte Entwurf für ein Northern Ireland Protocol Bill, das eine einseitige Aufkündigung zentraler Teile des Protokolls bedeutet hätte, vom Tisch.

Der Windsor Framework besteht aus einer politischen Erklärung zu den Änderungen des Protokolls und einer Reihe von verbindlichen und unverbindlichen Rechtsinstrumenten. Die verbindlichen Änderungen des NI-Protokolls ergingen in Form eines Beschlusses des Gemischten Ausschusses des VK und der EU zur Änderung des Nordirland-Protokolls gemäß Art. 164 (5) Austrittsabkommen am 24.3.2023. Dieser Ausschuss ist im Austrittsabkommen vorgesehen und für seine Umsetzung und Anwendung und damit auch für die des Nordirland-Protokolls zuständig. Der Framework sieht ein neues Kontrollsystem für Waren vor, die vom britischen Festland nach Nordirland gebracht werden: Waren, die in Nordirland bleiben, bewegen sich auf einer grünen Spur und sind damit weniger Kontrollen ausgesetzt. Waren für Irland gehen über die rote Spur mit intensiven Kontrollen. Um diese Zweiteilung umsetzen zu können, wird das Instrument des als vertrauenswürdig zertifizierten Händlers ausgebaut, der weniger Daten anmelden muss. Für Lebens- und Futtermittel,

9 Näher Wolfgang Weiß: EU strategic autonomy and rule of law in external affairs, in: Luis Hinojosa-Martínez/Carmela Pérez-Bernárdez (Hg.): Enhancing the Rule of Law in the EU's External Action, Cheltenham 2023, S. 187–217, hier S. 204 ff.

die für Nordirland bestimmt sind, gelten allein die britischen Gesundheitsstandards. Auch führt die Aufsicht über die Arzneimittel in Nordirland nur noch die britische Behörde und nicht mehr die zuständige EU-Agentur, so dass alle auf dem Festland zugelassenen Medikamente auch in Nordirland erhältlich sind. Transporteure benötigen nur noch eine Bescheinigung. Das Mehrwertsteuerregime wird gleichfalls vereinfacht. Bei Änderungen der für Nordirland gemäß des Nordirland-Protokolls geltenden EU-Binnenmarktregeln gilt die neue sog. Stormont-Bremse, wonach 30 Mitglieder des nordirischen Regionalparlaments aus mindestens zwei Parteien gegen die Anwendung der Änderung Einspruch erheben können, wenn sie erhebliche Unterschiede zu den bestehenden Vorschriften mit sich bringt und sich signifikant und dauerhaft auf das Leben in Nordirland auswirkt. Dann kann die britische Regierung im Gemeinsamen Ausschuss die Annahme der aktualisierten oder geänderten EU-Regeln ablehnen, wogegen die EU ein Schiedsverfahren einleiten kann. Umgekehrt kann die EU geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen, wenn Nordirland sich in einer sich auf den Binnenmarkt auswirkenden Weise von den Binnenmarktvorschriften entfernt. Die Umsetzung des Windsor Frameworks benötigt auf EU-Seite auch den Erlass von einigen Gesetzgebungsakten im Bereich Wurstwaren, Arzneimittel und Agrarerzeugnisse, um die für Nordirland geltenden Binnenmarktregeln entsprechend zu ändern. Ob mit dem Framework die Probleme wie gewünscht definitiv gelöst sind, bleibt abzuwarten.¹⁰

Die Europäische Union in der WTO und in der Streitbeilegung

Die derzeit in Genf behandelte umfangreiche Reform der Welthandelsorganisation (WTO) stellt weiterhin einen Gegenstand intensiver Handelsdiplomatie auch seitens der EU dar. Sie bringt sich in die Beratungen in der WTO mit deutlichem Gewicht ein und hat kürzlich das auf der 12. Ministerkonferenz in Genf angenommene WTO-Übereinkommen über Fischereisubventionen ratifiziert. Auf der bevorstehenden 13. Ministerkonferenz zu Ende 2023 stehen insbesondere die Änderungen im Streitbeilegungsverfahren auf der Agenda, wofür die EU zusammen mit anderen WTO-Mitgliedern Reformvorschläge vorgelegt hat. Die WTO-Streitbeilegung ist auf Ebene der Revisionsinstanz, dem Appellate Body, seit Dezember 2019 infolge der Blockade der Richterernennung durch die USA zum Stillstand verdammt. Die Aussetzung von Zöllen für E-Commerce steht dort auch zur Verlängerung an. Indien widersetzt sich dem derzeit wieder. Im Juli 2023 wurde in der WTO eine Einigung auf ein Agreement on Investment Facilitation for Development (IFD) erzielt, das grundlegende Regeln für Investitionserleichterungen in Entwicklungsländern vorsieht, um das Entwicklungspotential von Investitionen zu fördern. Diese Staaten werden daher zu Korruptionsbekämpfung, die Investoren zu nachhaltigem und verantwortungsvollem Geschäftsgebaren verpflichtet. Die Transparenz und Vorhersehbarkeit von investitionsbezogenen Maßnahmen werden gesteigert, die Investitionsgenehmigungsverfahren vereinfacht und beschleunigt, und der Austausch der Investoren mit lokalen Verwaltungen durch Anlaufstellen und Konsultationen der Interessengruppen verbessert. Die Verhandlungen im Rahmen der WTO zur Joint Statement Initiative E-Commerce sollen zum Jahresende abgeschlossen sein. Die der Joint Initiative on Domestic Services Regulation sind seit Ende 2021 abgeschlossen, doch gestaltet sich der Versuch, die daraus fließenden Zugeständnisse der mittlerweile 70 Teilnehmerstaaten wechselseitig bilateral verbindlich in die jeweiligen Handelsabkommen (GATS) Zugeständnislisten aufzunehmen, als schwierig, da Indien und

¹⁰ Reinhard Priebe: Der „Windsor-Rahmen“: Anpassungen des Protokolls Irland/Nordirland EuZW 2023, S. 347–348, hier S. 348.

Südafrika ihre Zustimmung zu dem Vorgehen wie auch zur Bildung eines eigenen plurilateralen WTO-Abkommens insoweit verweigern.

Trotz der Lähmung des Appellate Body in der WTO funktioniert die WTO-Streitbeilegung auf Ebene der Panelverfahren weiterhin sehr gut. Die EU war wiederum ein zentraler Akteur, auch wenn nicht mehr annähernd die Hälfte der Streitigkeiten aus dem transatlantischen Raum kommt. Auch kommt der von der EU initiierte alternative schiedsgerichtliche Rechtsmittelmeechanismus, das sog. MPIAA (Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement), zum Einsatz. Dieser übernimmt die Funktion des Appellate Body, wenn die Parteien das für ein Panelverfahren so vereinbaren.¹¹ In einem vergleichbar angelegten eigenständigen Mechanismus wurde ein Rechtsmittelschiedsverfahren im Streit der EU und der Türkei um türkische Maßnahmen in Bezug auf Produktion, Einfuhr und Marketing pharmazeutischer Produkte geführt. Ein WTO-Panel hatte zuvor eine Benachteiligung ausländischer Erzeugnisse in dem Niederlassungserfordernis gesehen (DS583). Das Rechtsmittelschiedsgericht bestätigte im Juli 2022 die Vertragsverletzungen durch die Türkei, die am 28.4.2023 mitteilte, die Entscheidung umgesetzt zu haben.¹² Weitere Anwendungsfälle für den Rechtsmittelschiedsmechanismus mit EU-Beteiligung sind absehbar, so bezüglich einer EU-Beschwerde gegen Handelsbeschränkungen zu Lasten Litauens, die China wegen dessen diplomatischer Kontakte mit Taiwan verhängte, ferner bezüglich Streitigkeiten um die Geltendmachung von Patentrechten in China vor nicht-chinesischen Gerichten. In diesen beiden Fällen hat die EU kürzlich je ein WTO-Panelverfahren initiiert (DS610 und DS611), und beide Seiten haben sich für den Fall, dass eine Partei gegen die Panelentscheidung Rechtsmittel einlegen wird, auf die Anwendung des Schiedsverfahrens geeinigt.

In der Beschwerde der EU gegen Exportbeschränkungen Indonesiens im Handel mit Nickel, Eisenerz und ähnlichen Vorprodukten für die Stahlherzeugung erging am 30.11.2022 eine Panelentscheidung (DS592), die alle Beschwerdepunkte der EU bestätigte. Da Indonesien die Entscheidung nicht umsetzte, den inaktiven Appellate Body anrief und sich nicht am MPIAA-Mechanismus beteiligt, will die EU nun erstmals ihre neuen Instrumente nach der Handelsvergeltungsverordnung 654/2014 zum Einsatz bringen und ohne Autorisierung durch die WTO unilateral Strafzölle gegen Stahleinfuhren aus Indonesien verhängen.¹³ Weiterhin erging im April 2023 die Panelentscheidung in der Beschwerde der EU gegen Maßnahmen Indiens im IT-Sektor (DS582), für deren Annahme dem Dispute Settlement Body auf Antrag der EU eine Frist bis 19.9.2023 eingeräumt wurde. In dem Streit zwischen der EU und den USA über US-Maßnahmen gegen spanische Oliveneinfuhren (DS577) ist seit Juli 2023 ein Compliancepanel tätig. Die USA hatten nach der Feststellung von WTO-Verstößen durch ein Panel die Umsetzungsfrist bis 14.1.2023 tatenlos verstreichen lassen.

Das Panel, das über die Beschwerden Indonesiens und Malaysias gegen die EU wegen deren Einfuhrbeschränkungen gegen Biodiesel aus Palmöl eingesetzt wurde (DS593, DS 600), hat seine Entscheidung für Ende 2023 angekündigt. Wegen der Schutz- und Antidumpingmaßnahmen der EU gegen indonesische Stahlimporte wurde Ende Mai 2023 ein Panel eingesetzt (DS616). Das für die Beschwerde Russlands gegen die EU wegen Antidumping-

11 Weiß: Außenwirtschaftsbeziehungen, 2022, S. 335–340, hier S. 340.

12 Welthandelsorganisation: Status Report, Turkey – Certain Measures concerning the production, importation and marketing of pharmaceutical products, WT/DS583/18, 21.7.2023.

13 EUSurvey: Information-gathering under Article 9 of Regulation (EU) No 654/2014 regarding the Indonesian export ban and domestic processing requirement on nickel ore and possible EU commercial policy measures in response, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/InformationgatheringonIndonesianexport-banonnickelore> (letzter Zugriff: 31.7.2023).

zöllen auf bestimmte russische Stahlprodukte eingesetzte Panel (DS521) wurde auf Ersuchen Russlands ab 13.7.2023 für eine unbestimmte Zeit ausgesetzt. In den Konsultationen Brasiliens und Saudi-Arabiens mit der EU seit 2021 wegen der EU-Antidumpingmaßnahmen gegen Monoethylenglykol (DS606) und der Importschranken gegen Geflügelprodukte (DS607) haben die Beschwerdeführer die Einsetzung eines Panels noch nicht betrieben.

Bilaterale Verhandlungen zu Handels- und Investitionsschutzabkommen

Im vergangenen Jahr wurde das EU-Only-Handelsabkommen mit Neuseeland am 9.7.2023 unterzeichnet. Die Ratifikation durch die EU steht bald an; die Zustimmung des Europäischen Parlaments dürfe noch vor Jahresende 2023 erfolgen. Die Verhandlungen über das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Kenia wurden im Juni 2023 beendet. Die Verhandlungen mit Australien stehen kurz vor Abschluss, jedoch sorgte das Thema Agrarhandel zuletzt für Verzögerungen. Die Verhandlungen mit Chile sollen noch 2023 beendet werden. In den Verhandlungen mit Indien versucht die EU voranzukommen, da ihr Interesse an mehr Präsenz in Asien und an Indien als Gegengewicht zu China sehr groß ist. Die zähen Verhandlungen mit Indonesien haben seit November 2022 etwas Schwung erhalten. Die Verhandlungen mit Thailand werden nach langer Pause infolge des Putsches 2014 ab September 2023 wieder aufgenommen. Auf dem EU-Gipfel Mitte Juli 2023 konnte kein Durchbruch für den Abschluss der Verhandlungen des Abkommens mit dem Mercosur erzielt werden. Die Vorstellungen der EU über die in Brasilien zu treffenden Maßnahmen zum Schutz des Regenwalds widerstreiten dessen Handelsinteressen im Agrarbereich.

Die unterzeichneten Investitionsschutzabkommen mit Singapur und Vietnam sind noch nicht in Kraft getreten, da etliche Mitgliedstaaten, auch Deutschland, sie noch nicht ratifiziert haben. Diese Abkommen bedürfen wegen der Notwendigkeit, umfassende Investitionsschutzregeln einschließlich Investor-Staat-Gerichtsbarkeit unter Einbezug der Mitgliedstaaten und somit als gemischte Abkommen abzuschließen, der Ratifikation durch alle 27. Die Verhandlungen zu dem Investitionsschutzabkommen mit Japan stehen seit Ende 2019 still, da Japan das EU-Modell eines Investitionsschutzgerichts ablehnt, das die EU nach dem Vorbild des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens mit Kanada (CETA) auch für alle weiteren Investitionsschutzabkommen etablieren will.

Die Verhandlungen der EU mit Japan, im Wirtschaftspartnerschaftsabkommen die Regeln zum Datentransfer im Rahmen des Handels zu ergänzen, halten an. Sie sind Teil der Digital Partnership in the Indo-Pacific mit Japan, Singapur und der Republik Korea. Die EU-Singapur Digital Partnership mit den zugehörigen Digital Trade Prinzipien wurde am 1.2.2023 unterzeichnet, die mit Korea schon am 28./30.11.2022.¹⁴

Weiterführende Literatur

Christoph Herrmann: "Open Strategic Autonomy" – Die gemeinsame Handelspolitik der EU vor neuen Herausforderungen, in: Matthias Pechstein et al. (Hg.): Zur Verwirklichung eines Vereinten Europas. Festschrift für Rudolf Streinz, München 2023, S. 117–130.

Wolfgang Weiß: „Offene Strategische Autonomie“: Zur demokratischen Verantwortlichkeit der Europäischen Kommission in der neuen Handelspolitik, in: Matthias Pechstein et al. (Hg.): Zur Verwirklichung eines Vereinten Europas. Festschrift für Rudolf Streinz, München 2023, S. 401–414.

14 Näher zu den einzelnen Verhandlungsständen Europäische Kommission: Overview of FTA and other Trade Negotiations, 2023; Europäische Kommission: Overview of Economic Partnership Agreements, 2023.

Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe

Niels Keijzer und Julian Bergmann*

Schlüsselwörter: Entwicklungspolitik, Humanitäre Hilfe, NDICI-Global Europe, Global Gateway, Post-Cotonou

Ein herausforderndes Jahr

2022 war ein herausforderndes Jahr für die Entwicklungspolitik und die Humanitäre Hilfe der Europäischen Union (EU). Die Invasion Russlands in die Ukraine löste weltweite Energie-, Hunger- und Düngemittelkrisen aus und stellte die EU vor große diplomatische Herausforderungen, da sie versuchte, ihre internationalen Partnerschaften zu mobilisieren, um über die Vereinten Nationen (UN)¹ zu reagieren. Im Dezember 2022 waren es drei Jahre, in denen die Europäische Kommission unter Ursula von der Leyen tätig war. Die Bilanz zeigt eine Europäische Kommission, die sich bemüht hat, ein geopolitischer Akteur zu werden, aber in diesen beiden Politikbereichen mit einer erheblichen „Krisenhaftigkeit“ und einem entsprechenden Mangel an Initiative konfrontiert war.² Fortschritte bei wichtigen Themen wie der Migration und den Partnerschaften mit Afrika und den afrikanischen, karibischen und pazifischen Gruppen wurden durch mangelnde Einigkeit innerhalb der EU und mit den betroffenen Gruppen behindert, während es neuen EU-Initiativen – darunter Global Gateway – an Klarheit mangelte und sie keine konkreten Ergebnisse zeigten. Im Juni 2023 kommen die Wahlkämpfe zum Europäischen Parlament langsam in Fahrt, was in Verbindung mit der Überprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU neue Impulse für die entwicklungspolitische Vision und Ausrichtung der EU geben könnte.

Beziehungen zwischen der EU und der Afrikanischen Union und die Post-Cotonou Verhandlungen

Am 15. April 2023 war es zwei Jahre her, dass die EU und die Mitglieder der Organisation der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (OAKPS) ein internationales Abkommen paraphiert hatten, das das im Jahr 2023 in Kraft getretene Partnerschaftsabkommen von Cotonou ersetzen sollte. Da der Ort, an dem das neue Abkommen unterzeichnet werden sollte, nicht festgelegt war, wurden die Verhandlungen und das daraus resultierende paraphierte Abkommen als „Post-Cotonou-Abkommen“ bezeichnet. Der Rat der EU vertrat den Standpunkt, dass es sich um ein Abkommen mit „gemischter“ Zuständigkeit handelt, das sowohl die Zuständigkeiten der EU als auch die ihrer Mitgliedstaaten umfasst. Folglich müssten die EU-Mitgliedstaaten das Abkommen einstimmig annehmen, bevor es unterzeichnet und ratifiziert werden kann. Im Jahr 2022 konnte diese Einstimmigkeit nicht gefunden werden, wobei es ein offenes Geheimnis war, dass Ungarn das blockierende Mitglied war. Aufgrund dieser Situation wurde das Cotonou Abkommen,

* Beide Wissenschaftlicher Mitarbeiter, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn. Die Autoren danken Lennart Diepmans für seine redaktionelle Unterstützung.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die Vereinten Nationen“ in diesem Jahrbuch.

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

das ursprünglich am 28. Februar 2020 auslaufen sollte und bereits zweimal verlängert worden war, ein drittes Mal bis zum 30. Juni 2022 verlängert, um ein weiteres Jahr in Kraft zu bleiben.³

In der Zwischenzeit erlebte auch der OAKPS turbulente Zeiten, da das große Mitglied Südafrika beschloss, die Gruppierung im September 2022 zu verlassen. In der Zwischenzeit berief die OAKPS vom 6. bis 9. Dezember ein weitgehend unbeachtetes Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschef:innen in Angola ein und nahm die Malediven als neues Mitglied auf, womit die Zahl der OAKPS-Mitglieder wieder auf 79 anstieg. Die Organisation hielt sich in der Zwischenzeit ausgesprochen bedeckt, da die Büros des Sekretariats in Brüssel zum Verkauf angeboten wurden – der Erwerb oder die Anmietung neuer Büros in Brüssel wird wahrscheinlich folgen.⁴

Trotz dieser düsteren Aussichten wurde am 26. April ein Durchbruch erzielt, als Ungarn seinen Widerstand gegen das Abkommen aufgab. Dies wurde erreicht, nachdem Ungarn die Zusicherung erhalten hatte, dass der Ratsbeschluss klarstellen würde, dass das Post-Cotonou-Abkommen keine Auswirkungen auf die nationalen Zuständigkeiten in den Bereichen Migration und Sexualerziehung hat.⁵ Der Text des Abkommens selbst und die Grundlage für die bilaterale Zusammenarbeit zwischen der EU und den 79 betroffenen Staaten im Zeitraum bis mindestens 2043 blieben jedoch unverändert. Nachdem Ungarn seinen Widerstand aufgegeben hatte, hieß es in den Medien, dass Polen die Entscheidung jetzt blockiere und nur dann zustimmen würde, wenn die EU die polnischen Getreideüberschüsse als Nahrungsmittelhilfe nach Afrika schicken würde.⁶ Folglich war am Ende des Berichtszeitraums dieses Jahrbuchs eine weitere Verlängerung des Cotonou-Abkommens über Ende Juni 2023 hinaus in Vorbereitung. Der zweijährige Stillstand hat der ohnehin schon angeschlagenen Partnerschaft jedoch wenig genutzt, so dass es zweifelhaft ist, ob die Partnerschaft nun den erhofften Neuanfang machen kann, den viele Akteure sich von dem neuen Abkommen erhoffen.

Global Gateway: Wohin führt die Initiative?

Ursula von der Leyens jährliche „State of the Union“-Rede vor dem Europäischen Parlament am 13. September markierte ein Jahr seit der Ankündigung ihrer Global Gateway Initiative. Obwohl sie die Initiative diesmal nicht stark betonte, erwähnte sie, dass die Hauptidee hinter Global Gateway darin bestehe, über die demokratischen Kernpartner der EU hinauszugehen und mit allen Drittstaaten zusammenzuarbeiten, die an der Bewältigung globaler Herausforderungen wie Klimawandel und Digitalisierung interessiert seien.⁷ Seltensamerweise betrafen die Beispiele, welche die Präsidentin in Bezug auf konkrete Ergebnisse der Initiative erwähnte, Produktionsstätten für Covid-19-Impfstoffe in Ruanda und Senegal. Der Beitrag der EU zu solchen Produktionskapazitäten in Afrika wurde von ihr

3 Niels Keijzer: Neustart für Cotonou-Abkommen: Welche Zukunft für die Vergangenheit?, in: Welternährung 06/2023, abrufbar unter https://www.welthungerhilfe.de/welternahrung/rubriken/entwicklungspolitik-agenda-2030/post-cotonou-kommt-jetzt-die-unterzeichnung?utm_source=emailing&utm_medium=email&utm_campaign=welternahrung&utm_content=we- (letzter Zugriff: 17.7.2023).

4 Vince Chadwick: Exclusive: South Africa quitting OACPS, in: DEVEX, 20.10.2022, abrufbar unter <https://www.devex.com/news/exclusive-south-africa-quitting-oacps-104273> (letzter Zugriff: 17.7.2023).

5 Erik Pichon: After Cotonou: Towards a new agreement with the African, Caribbean and Pacific states, European Parliament Research Service, April 2023, abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747105/EPRS_BRI\(2023\)747105_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747105/EPRS_BRI(2023)747105_EN.pdf) (letzter Zugriff: 17.7.2023).

6 Niels Keijzer: Neustart für Cotonou-Abkommen, 2023.

7 Ursula von der Leyen: Rede, Lage der Union 2022. Eine Union, die fest zusammenhält, Straßburg, 13.9.2022.

jedoch bereits in der „State of the Union“-Rede 2021 angekündigt,⁸ d. h. lange bevor die Kommission im Dezember 2021 ihre Mitteilung zu Global Gateway veröffentlichte.

In den Monaten nach ihrer Rede setzte sich das Muster fort, dass die EU viele öffentliche Botschaften über Global Gateway verbreitete, ohne dass die Initiative in Bezug auf ihren Zweck, ihre Ziele und die erzielten Fortschritte an Klarheit gewann. Fragen, die in diesem Jahr weder aufgeworfen noch beantwortet worden waren: Was soll mit der Initiative erreicht werden? Bis wann sollen die Ziele erreicht werden? Was wird Global Gateway zu einem Erfolg machen? Und für wen? Eine weitere wichtige offene Frage war, inwieweit Global Gateway Teil der EU-Entwicklungspolitik ist, ein Politikbereich, den die Kommission in „Internationale Partnerschaftspolitik“ umbenannt hat und der eng mit der Idee der geopolitischen Kommission verbunden ist. Und wenn es bei der Initiative nicht in erster Linie um Entwicklungspolitik geht, auf welcher Grundlage wird dann das entwicklungspolitische Budget der EU im Rahmen des EU-Instruments für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (NDICI/Global Europe) in Anspruch genommen?

In der zweiten Hälfte des Jahres 2022 forderten die EU-Außenminister:innen die Europäische Kommission auf, Global Gateway weiter zu konkretisieren. Am 12. Dezember, einem Sonntagabend vor dem Außenminister:innenrat, traten sie zum ersten Mal im Global Gateway Board zusammen. Nach weiteren Diskussionen wurde eine Liste von Vorzeigeprojekten angenommen und von der Kommission am 1. März veröffentlicht. Diese Projekte, für die im Zusammenhang mit dem Global Gateway nur ein Projekttitel und geplante Maßnahmen bekannt sind, zeigen einen starken Schwerpunkt auf der physischen Infrastruktur. Wann diese Projekte verwirklicht werden und wie sie zum Investitionsziel der Kommission von 300 Mrd. Euro beitragen werden, ist jedoch nicht bekannt (Stand: Juni 2023).⁹

Daneben bleibt unklar, wie Global Gateway zur Erreichung der Agenda 2030 und ihrer 17 Nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) beitragen soll. Diese Frage ist angesichts der Stagnation der globalen Umsetzung dieser Ziele umso dringender. In ihrer ersten freiwilligen Selbstüberprüfung („Voluntary National Review“) der bisherigen Umsetzung der SDGs vom Mai 2023 bezeichnet die EU die Global Gateway Initiative als ihren zentralen Beitrag zur Erreichung der Agenda 2030.¹⁰ Zudem verspricht sie, die SDGs in die Zielsetzungen für geförderte Infrastrukturprojekte im Rahmen von Global Gateway, insbesondere in den Bereichen Energie, Transport, und Digitalisierung, zu integrieren. Ob dadurch der gewünschte Effekt von zusätzlichen privaten Investitionen in die Förderung der Umsetzung der SDGs erreicht wird, bleibt abzuwarten.

EU-Unterstützung für die Ukraine und die Programmierung des NDICI

Seit dem Beginn der erneuten russischen Invasion der Ukraine am 24. Februar 2022¹¹ haben die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU insgesamt 37,8 Mrd. Euro an nicht-militärischer Unterstützung für die Ukraine bereitgestellt, davon allein 25,2 Mrd. Euro in Form von Makrofinanz-Darlehen der Europäischen Kommission sowie 2,2 Mrd. an Humanitärer Hilfe durch EU-Institutionen und Mitgliedstaaten.¹²

8 Ursula von der Leyen: Rede, Lage der Union 2021. Die Seele unserer Union stärken, Straßburg, 15.9.2021.

9 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Global Gateway: bis zu 300 Mrd. EUR für die Strategie der Europäischen Union zur Förderung nachhaltiger Verbindungen rund um die Welt, IP/21/6433, 1.12.2021.

10 Europäische Union: EU Voluntary Review on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, Luxemburg 2023.

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

12 Europäischer Rat/Rat der EU: Solidarität der EU mit der Ukraine, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/> (letzter Zugriff: 27.6.2023).

Zusätzlich zur geleisteten Hilfe hatte sich die EU bereits im Frühjahr auf eine langfristige Unterstützung des Wiederaufbaus der Ukraine politisch verpflichtet. Wie genau die EU langfristig den Wiederaufbau finanziell und technisch unterstützen möchte, wurde jedoch bisher noch nicht weiter von der Kommission und den Mitgliedstaaten ausbuchstabiert. So konnten sich die Mitgliedstaaten zwar nach längeren Verhandlungen und der Überwindung der Blockade der ungarischen Regierung im Dezember 2022 auf die Bereitstellung von 18 Mrd. Euro Budgethilfe an die ukrainische Regierung für 2023 einigen. Jedoch gibt es bisher keine Vereinbarung über weitere Unterstützung über diesen Zeitraum hinaus.¹³ Ein konkreter Vorschlag für eine solche langfristige EU-Unterstützung für die Jahre 2024 bis 2027 wurde im Rahmen der Ukraine Wiederaufbaukonferenz am 21. und 22. Juni in London erwartet.

Dieser Vorschlag wird auch Auswirkungen für die Programmierung des NDICI/Global Europe für den Zeitraum 2024 bis 2027 haben. Dabei wird die EU auch von den Erfahrungen lernen können, die sie bei der Programmierung des Instruments für den Zeitraum 2021 bis 2023 gemacht hat. Hierzu ist am 7. Juni auch ein Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes erschienen.¹⁴ Während der Rechnungshof der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) ein grundsätzlich positives Zeugnis für die Programmierung der geographischen Säulen des NDICI/Global Europe ausstellt, kritisiert er gleichzeitig die unterschiedlichen und teils intransparenten Verfahren für die Allokation von Finanzmitteln.

In seinen Empfehlungen schlägt der Rechnungshof mehrere Maßnahmen vor: die Verbesserung der Methodologie zur Allokation von Mitteln in den Partnerländern; die Präzisierung der methodischen Standards zur Erfassung von Wirkungen von EU-Maßnahmen und Projekten; und die konsistente Verwendung der Indikatoren der mehrjährigen Planungsprogramme des NDICI/Global Europe.¹⁵ In ihrer Antwort auf den Rechnungshofbericht hat die Europäische Kommission deutlich gemacht, dass sie die Empfehlungen akzeptiert und für die nächste Programmierungsphase des NDICI/Global Europe von 2024 bis 2027 umsetzen wird.

Humanitäre Hilfe

Im Kalenderjahr 2022 stellte die Europäische Kommission Mittel für die Humanitäre Hilfe in Höhe von rund 2,3 Mrd. Euro in über 80 Ländern für die nächsten Jahre bereit. Einen zentralen Schwerpunkt bildet dabei erneut die Bekämpfung der unmittelbaren gesundheitlichen Folgen der Covid-19-Pandemie und der daraus resultierenden humanitären Bedürfnisse. Aber auch die Bewältigung der globalen Ernährungskrise war ein zentraler thematischer Fokus der Humanitären Hilfe der EU im vergangenen Jahr.¹⁶

Neben der bereits genannten humanitären Unterstützung für die Ukraine stellte die EU Humanitäre Hilfe für die Bewältigung der Folgen von zahlreichen weiteren Krisen und

13 Julian Bergmann: Die Europäische Union und der Wiederaufbau der Ukraine – bereit für die Herkulesaufgabe?, in: ifo Schnelldienst 4/2023, S. 6–9.

14 Europäischer Rechnungshof: Sonderbericht 14/2023, „Programmplanung beim Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt: Umfassende Programme, aber Mängel bei den Methoden für die Mittelzuweisung und bei der Überwachung der Auswirkungen“, in: Amtsblatt der EU C 200, 8.6.2023, S. 4.

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

16 Europäische Kommission/Europäisches Amt für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz: Annex. Operational priorities for Union-funded humanitarian aid operational priorities for 2022 under Regulation (EC) 1257/96, S. 21.

Konflikten bereit. Mehr als 319 Mio. Euro sagte die EU im Jahr 2022 für humanitäre Bedürfnisse wie zum Beispiel Nahrungsmittel und primäre Gesundheitsversorgung in den Staaten am Horn von Afrika (Äthiopien, Djibouti, Kenia, Somalia) und dem Oberen Nil-delta (Sudan, Südsudan, Uganda) zu. Das Bürgerkriegsland Syrien sowie seine Nachbarstaaten blieben ein zentraler Schwerpunkt der Humanitären Hilfe der EU, wobei das finanzielle Volumen der Unterstützung mit 239 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr (2021: 212 Mio. Euro) etwas anstieg.¹⁷

Neben der Bereitstellung Humanitärer Hilfe lag auch im vergangenen Jahr ein Fokus auf inhaltlichen Debatten zur zukünftigen Ausrichtung des Politikfelds. Unter der tschechischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2022 war der Nexus von Humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung ein zentrales Thema der inhaltlichen Diskussionen in gemeinsamen Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen zu Humanitärer Hilfe (COHAFA) und Entwicklungspolitik (CODEV-PI). Bereits im Jahr 2017 hatten Europäische Kommission und Europäischer Rat sich darauf geeinigt, den neuen Nexus-Ansatz in sechs Pilotländern zu implementieren: Irak, Myanmar, Nigeria, Sudan, Tschad und Uganda. Die Lehren aus der Umsetzung wurden im Herbst 2022 durch die tschechische Ratspräsidentschaft auf Basis von Inputs von Kommission, EAD, EU-Delegationen und Mitgliedstaaten in einem Präsidentschaftspapier zusammengetragen und mit den Mitgliedstaaten beraten. Das finale Papier enthält konkrete Verbesserungsvorschläge für die unterschiedlichen Phasen des Nexus-Ansatzes – von der gemeinsamen Konfliktanalyse über die gemeinsame Programmierung von Maßnahmen hin zu Monitoring- und Evaluierungsaktivitäten.¹⁸

Im März 2023 fand zudem zum zweiten Mal das Europäische Humanitäre Forum statt, das in diesem Jahr von der Europäischen Kommission und der schwedischen Ratspräsidentschaft gemeinsam organisiert wurde. Wie bereits bei der ersten Ausgabe der Veranstaltung im letzten Jahr war die global immer größer werdende Finanzierungslücke in der Humanitären Hilfe eines der Kernthemen der Debatten auf dem Forum, an dem erneut zahlreiche Vertreter:innen von EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen teilnahmen. Daneben lag ein inhaltlicher Schwerpunkt des Forums auf Debatten zur Frage, wie angesichts schwindender Räume für Humanitäre Maßnahmen und die Einhaltung humanitärer Prinzipien in bewaffneten Konflikten die Bereitstellung von Humanitärer Hilfe weiterhin möglich sei. Eine zentrale Schlussfolgerung war hierbei die Bedeutung von humanitärer Diplomatie, um auch in schwierigen Situationen Humanitäre Hilfe leisten zu können.¹⁹

Schlussfolgerungen

Das Modewort für das Jahr 2023 ist die „Polykrise“ oder wie Christine Lagarde, Präsidentin der Europäischen Zentralbank, vorschlug, die „Permakrise“. Zu Beginn ihrer Amtszeit im

17 Europäische Kommission/Europäisches Amt für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz: Annex, 1257/96, S. 20.

18 Rat der EU: Note, Good practices in the operationalisation of the humanitarian-development-peace nexus, 15274/22, 24.11.2022.

19 European Kommission/Schwedischer Vorsitz des Rates der EU: European Humanitarian Forum 2023, Co-Hosts Summary by the European Commission and the Swedish Presidency of the Council of the EU, 21.3.2023, abrufbar unter <https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2023-03/EHF%20-%20Co-Hosts%20Summary%20by%20the%20European%20Commission%20and%20the%20Swedish%20Presidency%20of%20the%20Council%20of%20the%20EU%20-%20March%202023.pdf> (letzter Zugriff: 14.8.2023).

Jahr 2019 beauftragte Ursula von der Leyen die Kommissarin für internationale Partnerschaften der Europäischen Union, Jutta Urpilainen, damit, dafür zu sorgen, dass sich die Entwicklungspolitik der EU im Einklang mit den neuen globalen Realitäten weiterentwickelt und zu den allgemeinen politischen Prioritäten der EU beiträgt. Dies ist eindeutig durch eine herausfordernde Kombination aus eigenen EU-Initiativen (Team Europe, Global Gateway) und der Notwendigkeit, auf Entwicklungen zu reagieren, die sich ihrer Kontrolle entziehen (Krieg in der Ukraine, Covid-19-Pandemie), real geschehen.

In den Jahren 2022 und 2023 machte die EU die Erfahrung, dass ihre proaktiven Initiativen durch die wettbewerbsintensivere Landschaft der internationalen Beziehungen in Frage gestellt wurden. Dies zeigte sich im Ukraine-Krieg, der die Nachbereitung des AU-EU-Gipfels vom Februar 2022 in Frage stellte, während interne Spaltungen auch zu einer Pattsituation bezüglich des internationalen Abkommens der EU mit dem OAKPS führten. Obwohl bei der Konkretisierung von Global Gateway und bei verschiedenen ehrgeizigen Kooperationsinitiativen, auch in Bezug auf die Ukraine, Fortschritte erzielt wurden, bleibt ein Jahr vor den Wahlen zum Europäischen Parlament die Gesamtdarstellung der EU-Politik im Bereich der internationalen Partnerschaften weitgehend implizit und undurchsichtig.

Weiterführende Literatur

- Aline Burni/Benedikt Erforth/Niels Keijzer: Global Europe? The new EU external action instrument and the European Parliament, in: *Global Affairs* 4/2021, S. 471–485.
- Gabriela Ileana Iacobuță/Alexia Onbargi et al.: The European Green Deal and the war in Ukraine: Addressing crises in the short and long term Brussels, European Think Tanks Group (ETTG), 2022.
- Julian Bergmann/Iulian Romanynshyn: Wiederaufbau in der Ukraine: Wie die EU die Ukraine unterstützen sollte, IDOS Policy Brief 8/2022.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Annegret Bendiek und Moritz Wiesenthal*

Schlüsselwörter: Transatlantische Dominanz, Atlantikbrücke, Sanktionen, Resilienz, EU-Entscheidungsverfahren

Transatlantische Dominanz statt Europäischer Souveränität

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine stellte im zurückliegenden Jahr weiterhin einen zentralen Bezugspunkt in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP) dar. Trotz des Krieges in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU ist eine Vergemeinschaftung der GASP aufgrund von unterschiedlichen strategischen Interessen der 27 Mitgliedstaaten nicht umsetzbar. Vielmehr wurde wie kaum jemals zuvor in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik die Bedeutung der transatlantischen Zusammenarbeit für die GASP ersichtlich. Die USA mit ihren militärischen Fähigkeiten fungieren nach wie vor als Garant für die europäische Sicherheit. Eigene Akzente konnte die EU im Ausbau ihres Sanktionsregimes und im Resilienzaufbau erzielen.

„Call Washington!“ – Eine neue Atlantikbrücke in der GASP

Vermehrte Forderungen nach strategischer Autonomie in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind im zurückliegenden Jahr durch den Ruf nach einer europäischen Souveränität in ihrer Wirtschafts-, Handels- und Technologiepolitik überlagert worden. Bei mehrfachen Besuchen in Europa betonte US-Präsident Joe Biden wiederholt die zentrale Relevanz einer engen und umfassenden transatlantischen Kooperation, denn der Krieg in der Ukraine sei im Kern als eine Auseinandersetzung um eine regelbasierte Weltordnung zu begreifen. Das Unterstützungsangebot der USA und damit auch die Übernahme einer strategischen Führungsrolle durch Washington im Zuge des russischen Angriffskriegs stieß in der EU auf offene Ohren. Fast im Gleichklang betonten die europäischen Staats- und Regierungschef:innen die Bedeutung einer gemeinsamen Antwort mit den USA auf den russischen Angriffskrieg. In seiner neuen Sicherheitsstrategie vom November 2022 attestierte selbst das ansonsten auf Unabhängigkeit bedachte Frankreich der transatlantischen Allianz eine Schlüsselrolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Jenseits diplomatisch-strategischer Signale verlief die Rückbesinnung auf einen Cold War Habitus mit zwei greifbaren Entwicklungen.

Erstens wurde die engere Verzahnung der europäischen Sicherheitspolitik mit den USA institutionalisiert. Nach der Unterzeichnung eines Kooperationsabkommens zwischen EU und NATO im Januar 2023 erfolgte unmittelbar die Einrichtung einer gemeinsamen Taskforce zum Schutz kritischer europäischer Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Energie, Digitales und Weltraum. Ende April 2023 einigten sich die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) und die USA auf eine Vereinbarung zur vertieften Zusammenarbeit.¹

* Dr. Annegret Bendiek, Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin; Moritz Wiesenthal, Wissenschaftlicher Referent, Bundestagsbüro Dr. Zanda Martens MdB.

¹ Aurélie Pugnet: EU-Verteidigungsagentur schließt Kooperationsabkommen mit USA, in: Euractiv, 26.4.2023.

Neben Fragen zu sicherheitspolitischen Lieferketten dient das Forum auch der Beratung militärischer Mobilität.² Auf dem als „historisch“ bezeichneten NATO-Gipfel in Madrid kündigten die USA die Eröffnung eines dauerhaften Hauptquartiers der US-Armee in Polen, die Stationierung weiterer Soldat:innen in Rumänien und im Baltikum sowie die Entsendung von zwei Kampfjetgeschwadern in das Vereinigte Königreich (VK) an.

Die engere transatlantische Verzahnung erstreckte sich zweitens auf Foren globaler Kooperation, um den Sanktionen gegenüber Russland eine größere Wirkung zu geben. So folgte dem G-7 Treffen auf Schloss Elmau ein Importverbot für russisches Gold sowie die Einführung eines Preisdeckels für russisches Öl im Dezember 2022. Eine Vertiefung der Kooperation zeigte sich auch in der außenpolitischen Kommunikation, unter anderem in einer abgestimmten Reaktion auf die russische Ankündigung von Atomwaffenstationierung in Belarus.

Die Kehrseite der zunehmenden Verflechtung zwischen Brüssel und Washington manifestierte sich in den EU-eigenen Formaten europäischer Zusammenarbeit in der GASP. So bescheinigte die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) den EU-Mitgliedstaaten eine anhaltende Isolation in ihrer Verteidigungsplanung. Auch monierte der Rat, dass die seit 2018 angelaufenen Projekte im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) nicht wesentlich vorankommen würden.³ Auch der Beitritt Dänemarks zur SSZ im Mai 2023 konnten diesen Gesamteindruck nicht entscheidend ändern.

Der im März 2022 verabschiedete Strategische Kompass der EU wies ebenfalls auf den akuten Nachbesserungsbedarf im Krisenmanagement hin. So forderte das Europäische Parlament (EP) im März 2023 ambitioniertere Ziele für die Einrichtung einer EU-weiten schnellen Eingreiftruppe.⁴ Nicht zuletzt blieben die seit 2016 mehr als 25 politischen Aufrufe zur Einführung Qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in der GASP folgenlos.⁵ Damit bleibt die GASP verwundbar für Einzelvetos, die weiterhin drohen, ein gemeinsames Vorgehen der EU in der globalen Politik zu verhindern.

Insgesamt erweist sich der Ukrainekrieg damit als Katalysator für eine zweiseitige Entwicklung in der GASP, bei der zwar die transatlantische Kooperation verbessert wird, eine ureigene europäische Sicherheitspolitik allerdings nicht an Konturen gewinnen kann.

Ein Sanktionsregime mit neuer Reichweite

Im klaren Kontrast hierzu stand im zurückliegenden Jahr die Weiterentwicklung anderer Teilbereiche der GASP, insbesondere in der Sanktionspolitik.

Im Zuge des anhaltenden Krieges in der Ukraine hat die EU vier neue Sanktionspakete gegen Russland beschlossen.⁶ Das europäische Sanktionsregime gegen Moskau hat damit einen Umfang und eine Reichweite erreicht, wie es sie noch nie gegeben hat. Dafür konnte die EU neue flankierende Maßnahmen beschließen. So einigten sich die EU-

2 Damit vertiefen Washington und Brüssel die Zusammenarbeit in einem zentralen Bereich der Kooperation: Bereits 2021 war die USA einem Projekt zur militärischen Mobilität innerhalb des EU-eigenen Formats der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) beigetreten.

3 Rat der EU: Empfehlung zur Bewertung der Fortschritte der teilnehmenden Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ), in: Amtsblatt der EU C433/6, 15.11.2022.

4 Aurélie Pugnet: European Parliament pushes for more ambition with EU crisis response force, in: Euractiv, 20.4.2023.

5 Ramses A. Wessel/Viktor Szép: The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting, European Parliament Study, PE 739.139, 24.11.2022.

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

Mitgliedstaaten trotz anfänglicher Auseinandersetzungen über ein Tourismusverbot im September 2022 auf die Aussetzung der bisherigen Visaerleichterungen für Russland.⁷ Im Juli 2023 nahm das Internationale Zentrum für die Verfolgung des Verbrechens der Aggression gegen die Ukraine (ICPA) seine Arbeit auf. Das Zentrum wurde auf Initiative der Europäischen Kommission ins Leben gerufen und ist bei der europäischen Justizbehörde Eurojust in Den Haag eingerichtet. Während die Beratung zur Einrichtung eines Sondergerichtshof andauern, dient das ICPA der Sicherstellung von Beweismitteln.

Ausweitung der Sanktionspolitik

Erweiterung und Ausbau des europäischen Sanktionsregimes blieben nicht auf Russland beschränkt. Im Dezember 2022 verlängerte die EU restriktive Maßnahmen im Rahmen der 2020 neu geschaffenen globalen Sanktionsregelung bei Menschenrechtsverletzungen um ein Jahr. Rund um die Proteste im Iran seit September 2022 erweiterte die EU bis Mai 2023 ihre Sanktionspakete gegen Teheran auf insgesamt acht. Auch gegenüber Nicaragua, Myanmar und der demokratischen Republik Kongo wurden weitere restriktive Maßnahmen verabschiedet. Im Libanon verlängerte Brüssel bestehende Sanktionen. Die zunehmende Präzision des europäischen Sanktionsregimes zeigte sich in der Folge des schweren Erdbebens, dass im Februar 2023 die Türkei und Syrien erschütterte. Die weitreichenden Sanktionen gegen Damaskus, die hinsichtlich der Herstellung von Trägersystemen für chemische Waffen im November 2022 noch erweitert worden waren, wurden in der Folge des Erdbebens für sechs Monate zugunsten humanitärer Hilfe eingeschränkt. Aufgrund des teilweise staatlich betriebenen Drogenhandels verhängte Brüssel im April 2023 jedoch weitere Sanktionen gegen Syrien, sodass nunmehr 322 Personen und 81 Organisationen von restriktiven Maßnahmen betroffen sind. Auch das Sanktionspaket gegen Da'esh (der sog. Islamische Staat) und Al-Qaida wurde erweitert. Dabei bediente sich Brüssel auch der EU-Terroristenliste, die seit 2016 autonome Sanktionen gegen Da'esh und Al-Qaida ermöglicht, ohne dass einzelne EU-Mitgliedstaaten diese zuvor in ihre eigene Liste aufgenommen haben.

Der Kampf gegen Desinformation

Im Gegensatz zu diesen auf interne Prozesse abzielenden Maßnahmen stand ein neuer Rahmen für Sanktionen im Kontext von Moldau, den der Rat Ende April 2023 verabschiedete.⁸ Dieser ermöglicht der EU die Verhängung von Sanktionen gegen Personen, die für externe Angriffe auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit des Landes verantwortlich sind. Der neue Rahmen lässt sich in direktem Zusammenhang mit weiteren Initiativen zum Kampf gegen Desinformations- und Destabilisierungsmaßnahmen verstehen.

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) veröffentlichte im Februar 2023 erstmals einen umfassenden Bericht, demzufolge insbesondere Russland und China für gezielte Desinformationskampagnen gegen die EU verantwortlich sind. Der HV kündigte daraufhin an, Expert:innen im Kampf gegen Desinformationen in den Delegationen der EU zu engagieren. Im April 2023 sprach sich das Europäische Parlament dafür aus, insbesondere im Hinblick auf die EU-Wahlen 2024 dauerhafte Investitionen zum Schutz vor Informationsmanipulationsoffensiven bereitzustellen.⁹

In der Gesamtschau zeigt sich im zurückliegenden Jahr eine doppelte Weiterentwicklung des europäischen Sanktionsregimes: Einerseits in einer bisher unbekannten

7 Rat der EU: Pressemitteilung, Rat beschließt vollständige Aussetzung der Visaerleichterungen für Russland, 757/22, 9.9.2022.

8 Europäische Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 24/22, 24.6.2022.

9 Molly Killeen: MEPs call to step up EU efforts against foreign interference, in: Euractiv, 28.4.2023.

Vehemenz, insbesondere im Fall Russlands. Andererseits in einer zunehmenden Anpassungsfähigkeit, die wie im Fall Syriens auch auf zeitkritische Ereignisse zugeschnitten werden kann. In dieser Entwicklung verfestigt sich ein Trend, der auch für die Zukunft erwarten lässt, dass der Staatenverbund seine wirtschaftliche Macht zur außenpolitischen Gestaltung nutzen wird.

Fortschritte im Resilienz- und Kapazitätsaufbau

Darüber hinaus vollzieht sich in der GASP eine Innenwendung europäischer Politik, bei der die Gefahrenabwehr und der Resilienzaufbau im kritischen Infrastrukturschutz zentral sind. So hatten im November 2022 die Kommission und der HV in einer gemeinsamen Mitteilung zu verstärkten Anstrengungen im Bereich Cybersicherheit aufgerufen. Im Einklang mit den bereits im strategischen Kompass verankerten Fähigkeitsanforderungen verabschiedete der Rat hierzu Ende Mai 2023 gemeinsame Schlussfolgerungen, in denen der Kommissionsvorschlag zur Einrichtung eines EU-Koordinierungszentrums für die Cyberabwehr begrüßt und die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, ihre Cyberabwehrfähigkeiten zu verstärken.¹⁰

Die Erkenntnis, dass der digitale Raum mit Potenzial und Risiken einhergeht, prägte auch die Beschlussfassung des Rates zur Digitalen Diplomatie. Im Juli 2022 einigten sich die Vertreter:innen darauf, künftig stärker EU-eigene technologische Lösungen strategisch zu fördern. Eine Priorisierungsliste, die der Rat im Juni 2023 gebilligt hat, sieht zudem vor, dass die EU als „Team Europe“ ihre strategischen Interessen schützen, ein Multi-Stakeholder-Modell in der Internet-Governance und ihre Gestaltungsmacht im globalen digitalen Regelwerk verfolgen soll.

Initiativen zum Resilienzaufbau blieben nicht auf den digitalen Raum beschränkt. Der Rat forderte auf seiner Dezembertagung 2022 einen neuen Pakt für die zivile Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), in der Cybersicherheit erstmals einen prominenten Platz erhielt. Nach fünfmonatigen Verhandlungen einigten sich die Mitgliedstaaten im Mai 2023 auf ein neues Abkommen, das vorrangig einer Effizienz- und Wirksamkeitssteigerung von zivilen Missionen dient und auch die Schaffung einer Art von zivilen Krisenreaktionskräften beinhaltet.¹¹ Künftig sollen innerhalb von 30 Tagen 200 zivile Expert:innen entsandt werden können. Mit neuen zivilen Missionen in Moldau (EUPM) und Armenien (EUMA) untermauerte die EU damit im zurückliegenden Jahr ihren traditionellen Ruf als zivile Krisenmacht.

Der militärisch-industrielle Kapazitätsaufbau in der Rüstung und Verteidigung ist Ausdruck eines außen- und sicherheitspolitischen Verständnisses, der die Kosten für die eigene Sicherheit auf Drittstaaten überträgt. Konkret manifestierte sich dieser Anspruch auch im Rahmen finanzieller Unterstützungsleistungen an die Ukraine, die sich im Jahr 2022 auf 11,6 Mrd. Euro belief. Im November 2022 einigte sich der Staatenverbund auf ein bisher beispielloses Unterstützungspaket von bis zu 18 Mrd. Euro für das Jahr 2023, dass die Ukraine in Form von Darlehen zu besonders günstigen Konditionen abrufen kann. Gebündelt werden sollen die Maßnahmen in einer eigenen Fazilität für den Wiederaufbau des Landes.

Auch beim Kapazitätsausbau im industrie-militärischen Bereich standen Unterstützungsleistungen für die Ukraine im Vordergrund, insbesondere im Rahmen einer deutlichen finanziellen Aufstockung der europäischen Friedensfazilität (EFF). Brüssel erhöhte die

10 Europäische Kommission: EU Policy on Cyber Defence, JOIN(2022) 49 final, 10.11.2022.

11 Rat der EU: Conclusions of the Council on the establishment of a Civilian CSDP Compact, 9588/23, 22.5.2023.

generelle finanzielle Unterstützung für die ukrainischen Streitkräfte auf insgesamt 3,6 Mrd. Euro. Das Geld wird über die EFF bereitgestellt und enthält auch die Beiträge von drei Mitgliedstaaten, die für ihre Mittel die Beschaffung von letaler Ausrüstung abgelehnt hatten. Die geplante Bereitstellung einer achten Tranche im Mai 2023 verhinderte Ungarn allerdings mit einem Veto. Auch die gemeinsame Beschaffung von Artilleriemunition über die EFF sorgte zunächst für Spannungen. Erst nach viermonatigen Verhandlungen gelang Anfang Mai 2023 eine Einigung über den 2 Mrd. Euro schweren und ursprünglich von Estland eingebrachten Vorschlag. Damit belaufen sich die militärischen Hilfen der EU für die Ukraine auf insgesamt 20 Mrd. Euro, von denen 5,6 Mrd. Euro über die EFF finanziert werden.

Auch jenseits des Ukrainekrieges offenbarte sich die Relevanz der EFF als effizientes Instrument zur sicherheitspolitischen Unterstützung. So verabschiedete der Rat Unterstützungsmaßnahmen für die Übergangsmission der Afrikanischen Union in Somalia und für elf Länder in Osteuropa, dem Nahen Osten und Afrika. Dass im zurückliegenden Jahr eine zweifache Anhebung der finanziellen Obergrenze der EFF auf insgesamt 12 Mrd. Euro notwendig wurde, unterstreicht die Bedeutung des Fonds. Die Friedensfazilität ist damit seit ihrer Gründung 2021 in kürzester Zeit zum wichtigsten EU-Instrument einer industrie-militärischen Entwicklung geworden. Zukünftig wird sie von einem im Juni 2023 konsentierten Waffenbeschaffungsfonds flankiert, der auf die gemeinsame Beschaffung von Waffen in der EU abzielt.

Die GASP in der erweiterten Nachbarschaft

Im zurückliegenden Jahr entfaltete sich eine neue Priorisierung in der Erweiterungspolitik.¹² Die politische Dimension von Nachbarschaftspolitik rückte dabei insbesondere rund um die Beziehungen zu China in den Vordergrund.

Noch im Juni 2022 erhielten die Ukraine und Moldau offiziell den Status von Beitrittskandidaten. Der Entscheidung waren kontroverse Verhandlungen vorausgegangen: mehrere Mitgliedstaaten hatten die Befürchtung geäußert, anderen Beitrittskandidaten, die bereits länger warten, könnte vor den Kopf gestoßen werden. Dies galt insbesondere für den Westbalkan.¹³

Dennoch zeichneten sich im zurückliegenden Jahr deutliche Fortschritte in der Zusammenarbeit ab. Noch im Juli 2022 initiierte Brüssel Beitrittsgespräche mit Nordmazedonien und Albanien. Im Dezember 2022 erhielt Bosnien und Herzegowina den Status eines Bewerberlands. Im Oktober 2022 und Mai 2023 wurden Kooperationsabkommen der Grenzschutzagentur Frontex mit Nordmazedonien und Montenegro unterzeichnet, ein weiteres Abkommen mit vier Balkanländern ist seit November 2022 in Verhandlung. Serbien und die EU unterzeichneten ein Abkommen zum Migrationsmanagement im Dezember 2022, und im April 2023 genehmigte die EU schließlich visumfreies Reisen für den Kosovo. Trotz der vereinzelten Spannungen zeichnet sich damit eine positive Gesamtentwicklung in den Beziehungen zwischen der EU und dem Westbalkan ab.

Unterschiedliche regionale und bilaterale Kooperationsbeziehungen der EU haben zum Ziel, die geopolitischen Ambitionen Chinas und Russlands im Nachbarschaftsraum zu begrenzen. Im August 2022 verließen Estland und Lettland die 17+1 Kooperationsgruppe, mit der die Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und verschiedenen ost-, mittel- und

¹² Vgl. hierzu auch die Beiträge „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ und „Europäische Nachbarschaftspolitik“ in diesem Jahrbuch.

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

südosteuropäischen Staaten koordiniert werden. Gleichzeitig initiierte die EU mehrere Projekte im Rahmen des Global Gateway Formates, das als Konkurrenzprojekt zur Neuen Seidenstraße Chinas verstanden werden kann. Im April 2023 beriet der Rat darüber hinaus erstmals ein Strategiedokument, dass vertiefte Kooperation mit vier neuen strategischen Partnerländern (Brasilien, Chile, Nigeria & Kasachstan) vorsieht.¹⁴ Die europäische Eindämmungspolitik gegen russischen und chinesischen Einfluss wird nicht nur offen kommuniziert, sondern führte auch zur Vertiefung weiterer globaler Partnerschaften. Hierzu zählen die Bemühungen beim Jubiläumsgipfel der EU und des Verbands Südostasiatischer Nationen (EU-ASEAN), ein Kooperationsabkommen mit Thailand und Malaysia sowie neue Impulse bei der Ministertagung des EU-Lateinamerika-Gipfels (EU-CELAC), um die Verhandlungen über ein Handelsabkommen mit Mercosur voranzutreiben.

Geopolitische Konkurrenz prägte im zurückliegenden Jahr auch das direkte Verhältnis zwischen der EU und China. Die EU sieht China deutlicher stärker durch das Prisma eines „strategischen Rivalen“, wobei der HV im März 2023 noch einmal dezidiert auf die Unabhängigkeit der EU von den USA in Bezug auf China verwies. In einem Strategiepapier brachte der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) im Oktober 2022 die Notwendigkeit zum Ausdruck, China stärker als zuvor als Konkurrenten zu betrachten. Dies wurde mit der Grundsatzrede im März 2023 durch die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen unterstrichen, indem sie auf ein verbessertes Risikomanagement der EU gegenüber China verwies. Deutlicher wurden die Spannungen rund um den Konflikt mit Taiwan, bei dem von der Leyen im April 2023 China vor jedweder Aggression gegen die Insel warnte und der HV die Mitgliedstaaten gar zur Entsendung von Marineschiffen in die Straße von Taiwan aufrief. Die Kommunikationsunstimmigkeiten zwischen von der Leyen und Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron bei ihrem gemeinsamen Chinabesuch geben jedoch Anlass zur Sorge, dass die strategischen Einzelinteressen der Mitgliedstaaten auch künftig eine einheitliche Chinapolitik der EU untergraben.

Fazit

In der Außen- und Sicherheitspolitik verstärkte der anhaltende Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine die europäische Rückbesinnung auf die transatlantische Partnerschaft. Eine Konsolidierung europäischer Vergemeinschaftungsinitiativen in Verteidigungsfragen ist zwar erklärtes Ziel der EU, ist aber politisch nach wie vor durch einstimmige Abstimmungen in der GASP blockiert. Der kleinste gemeinsame Nenner in der GASP konzentrierte sich auf die Weiterentwicklung der EU-Sanktionspolitik. Für Brüssel ist der Eigenschutz durch eine starke transatlantische Zusammenarbeit zwischen EU und NATO zentral. Begleitet wird diese Prämisse von substanziellen Investitionen im Resilienzaufbau, auch der EU-Nachbarn. Neue Impulse in der Erweiterungspolitik und die Ausweitung globaler Kooperationsformate in Breite und Tiefe sind als wirtschaftspolitische Bemühungen zu verstehen, EU-eigene sicherheitspolitische Interessen durch Krisenfestigkeit zu verbessern.

Weiterführende Literatur

Niklas Helwig: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 345–352.

¹⁴ Alexandra Brzozowski: EU will Partnerländer von Russland und China abbringen, in: Euractiv, 24.4.2023.

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Florence Ertel und Daniel Göler*

Schlüsselwörter: Ukraine-Krieg, GSVP-Missionen, deutsch-französische Perspektiven, wissenschaftliche Debatte

Herausforderungen und Chancen in einem neuen sicherheitspolitischen Umfeld

Der Krieg in der Ukraine und das durch ihn veränderte sicherheitspolitische Umfeld haben die Entwicklungen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im zweiten Halbjahr 2022 und im ersten Halbjahr 2023 geprägt. Dabei haben die Herausforderungen, schnell auf die neuen sicherheitspolitischen Realitäten zu reagieren, über die konkrete Unterstützung für die Ukraine hinaus auch weitergehende Integrationsschritte initiiert, was in der wissenschaftlichen Debatte den Fokus auf grundlegende Integrationsdynamiken in der GSVP gelenkt hat. Da wegen der hohen Dynamik nicht alle Entwicklungen behandelt werden können, konzentriert sich der Beitrag auf einen Überblick der Auswirkungen des Krieges in der Ukraine, die Rolle des deutsch-französischen Tandems mit Blick auf künftige Entwicklungen, die Entwicklungen bei den operativen zivilen und militärischen GSVP-Missionen sowie die wissenschaftliche Debatte.

Die GSVP und der Krieg in der Ukraine

Wie im ersten Halbjahr 2022 stellt die Unterstützung der Ukraine den Schwerpunkt der GSVP-Aktivitäten dar. Dabei kann die EU an langjährige sicherheitspolitische Kooperationen mit der Ukraine anknüpfen, welche sich in der Vergangenheit nicht nur an zivilen und militärischen GSVP-Missionen beteiligte, sondern auch Teile einer EU-Battlegroup stellte.¹ Zudem benannte schon das Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der EU die „Annäherung im Bereich der [...] GSVP“ (Art. 7.1) sowie die „praktische Zusammenarbeit bei Konfliktverhütung und Krisenbewältigung“ (Art. 10.1) als Ziele.²

Das Hauptinstrument der EU zur militärischen Unterstützung der Ukraine ist die im Jahr 2021 geschaffene Friedensfazilität (EFF), aus der mittlerweile 5,6 Mrd. Euro für militärische Ausrüstung und für die Militärhilfemission der EU in der Ukraine (EUMAM) zur Verfügung gestellt wurden. Hierzu stockte die EU den Gesamtumfang der EFF deutlich auf ca. 12 Mrd. Euro auf.³ Eine besondere Maßnahme ist dabei die EFF-finanzierte gemeinsame Beschaffung und Lieferung von Artilleriemunition und Raketen an die Ukraine,⁴ womit die

* Florence Ertel, M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, Universität Passau; Prof. Dr. Daniel Göler, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, Universität Passau.

1 Madalina Dobrescu: Explaining Third-Country Participation in CSDP Missions: The Case of the Association Trio – Ukraine, Georgia and Moldova, *European Security*, 2023, S. 6 (online first).

2 Europäische Union: Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits, in: *Amtsblatt der EU* L 161, 29.5.2014, S. 3–2137.

3 Rat der EU: Pressemitteilung, Europäische Friedensfazilität: Rat einigt sich auf zweite Anhebung der finanziellen Gesamtobergrenze um 3,5 Mrd. €, 479/23, 26.6.2023.

4 Rat der EU: Vermerk über die Lieferung und gemeinsame Beschaffung von Munition für die Ukraine, 7632/23, 20.3.2023.

EU sicherheitspolitisch Neuland betritt. Daneben war im letzten Jahr auch eine strukturelle Weiterentwicklung der EFF zu beobachten, da sich mit Norwegen erstmalig ein Drittland finanziell an der EFF beteiligte und diese damit zu einem weiteren praktischen Anwendungsfall differenzierter Integration in der GSVP wurde. Darüber hinaus finanziert die EU aus der EFF – wenn auch in geringerem Umfang – Unterstützungsmaßnahmen für Georgien und die Republik Moldau, welche im Kontext des Krieges in der Ukraine zu sehen sind.⁵ Auch wenn die EFF weitere Maßnahmen in anderen Regionen finanziert, bildet der Krieg in der Ukraine den Schwerpunkt dieses Instruments.

Da die militärische Hilfe für die Ukraine zu einem Großteil aus den (begrenzten) Beständen der Mitgliedstaaten erfolgt, kommt Fragen der Rüstungs- und Beschaffungspolitik eine zunehmende Bedeutung für den Möglichkeitsraum der Unterstützung der Ukraine zu. Entsprechend intensivierte die EU die gemeinsame Rüstungs- und Beschaffungspolitik, wobei die Kommission eine zentrale Rolle einnahm und somit ihre schon in den letzten Jahren gewachsene Stellung in der GSVP ausbaute.⁶ So veröffentlichte die Kommission im Juli 2022 einen Vorschlag für einen „European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act“ (EDIRPA), welcher mit 500 Mio. Euro aus dem EU-Haushalt ausgestattet sein soll. Zudem arbeitet sie an einem „European Defence Investment Programme“ (EDIP), welches längerfristige gemeinsame Rüstungsvorhaben mehrerer Länder durch Ausnahmen bei der Mehrwertsteuer fördern möchte. Im Kontext der Stärkung der europäischen Fähigkeitsentwicklung sind auch die elf im Mai 2023 neu initiierten Projekte im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) zu sehen, bei deren Verabschiedung zudem die SSZ-Teilnahme Dänemarks bestätigt wurde. Auch wenn die SSZ intergouvernemental strukturiert ist, kommt der Kommission hier durch die Finanzierungsmöglichkeit über den Europäischen Verteidigungsfonds eine wichtige Rolle zu.

Zähes Ringen: Deutsch-Französische Bemühungen zur Weiterentwicklung der GSVP

Trotz sichtbarer politischer Spannungen, die durch divergierende Auffassungen zu Rüstungsprojekten und -ausgaben auch den Bereich der GSVP tangierten, demonstrierten Olaf Scholz und Emmanuel Macron zum 60-jährigen Jubiläums des Élysée-Vertrags im Januar 2023 Einigkeit. So heißt es in einem gemeinsamen Gastbeitrag man wolle „gewährleisten, dass Europa noch souveräner wird und über die geopolitischen Kapazitäten verfügt, die internationale Ordnung zu gestalten“.⁷ Dazu zählen Investitionen in die Streitkräfte sowie in die europäische Rüstungsindustrie und eine Stärkung der GSVP in der NATO.⁸ Die grundsätzliche Übereinstimmung über die Bedeutung des deutsch-französischen Tandems für die GSVP zeigt sich auch daran, dass das erste Kapitel der Erklärung zum Jubiläum des Élysée-Vertrags den Titel „Der Veränderung unseres strategischen Umfelds gerecht werden und Sicherheit und Verteidigung verbessern“ trägt.⁹ Die Schlussfolgerungen des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats vom 22. Januar 2023 betonen die enge Abstimmung beider Länder in der militärischen Unterstützung der Ukraine. Dass die seit Jahren stockenden gemeinsamen Rüstungsprojekte Future Combat Air System (FCAS)

5 Rat der EU: Beschluss (GASP) 2023/920, in: Amtsblatt der EU L 119/169, 5.5.2023, S. 169–172; Rat der EU: Beschluss (GASP) 2023/921, in: Amtsblatt der EU L 119/173, 5.5.2023, S. 173–176.

6 Florence Ertel/Daniel Göler: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2022, Baden-Baden 2022, S. 355.

7 Deutsche Bundesregierung: Gastbeitrag, Deutschland und Frankreich – Unser Europa für die nächste Generation gestalten, 22.1.2023.

8 Deutsche Bundesregierung: Deutschland und Frankreich, 2023.

9 Deutsch-Französischer Ministerrat: Gemeinsame Erklärung, 22.1.2023.

sowie Main Ground Combat System (MGCS) mit Nachdruck als politische Priorität bezeichnet werden und eine Kooperation „auf Augenhöhe“ sowie „erhebliche Fortschritte“¹⁰ avisiert werden, weist zugleich aber auf die Probleme in der praktischen Kooperation hin.

Das FCAS-Luftwaffensystem, an dem seit dem ersten Halbjahr 2023 offiziell auch Spanien beteiligt ist, soll ab 2040 den Eurofighter ersetzen und gilt als Prestigeprojekt deutsch-französischer Zusammenarbeit. Dessen Probleme wurden zuletzt durch das zähe Ringen der beteiligten Großunternehmen Airbus und Dassault in Fragen der Projektorganisation und Aufgabenverteilung deutlich, was das Projekt zunächst lähmte und den Eintritt in die nächste Programmphase hinauszögerte.¹¹ Unklar ist, inwiefern sich künftig Differenzen zwischen Deutschland und Frankreich auf das Projekt auswirken und welche Rolle Spanien spielen wird. Grundsätzlich beansprucht Frankreich weiterhin die Führungsrolle, die auch durch den Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat (DFVSR) bestätigt wird. Im Gegensatz dazu steht Deutschland die Projektführung des Bodenkampfsystems MGCS zu. Die „European Sky Shield Initiative“ (ESSI), die von Deutschland zur Stärkung der europäischen Luftabwehr insbesondere gegen russische Langstreckenwaffen lanciert wird, bietet weiteres Konfliktpotential. Es herrscht Unklarheit in der strategischen Ausrichtung und technischen Umsetzung und industriellen Beschaffung, was von Frankreich offen kritisiert wird.¹² In der Gesamtschau ändern solche Unstimmigkeiten auf Projektebene aber nichts an der Relevanz der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich als Motor zur Weiterentwicklung der GSVF.

Neue Dynamik für zivile und militärische GSVF-Missionen

Trotz der militärischen Herausforderungen seit dem 24. Februar 2022 ist die EU ihrer Grundlinie treu geblieben, die eigene Stärke in einer Kombination aus militärischen und zivilen Missionen zu sehen. Von den derzeit 22 GSVF-Missionen sind dreizehn zivil und neun militärisch. Als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg wurde mit der Mission EUMAM Ukraine¹³ erstmalig eine militärische EU-Ausbildungsmission in einem umfassenden zwischenstaatlichen Krieg initiiert. Zudem trägt die EU mit den beiden neuen zivilen Missionen EUMA Armenien¹⁴ und EUPM Moldau¹⁵ zur Stabilisierung des Umfeldes der Ukraine bei. Letztere richtet sich dezidiert gegen russische Einfluss- und Destabilisierungsversuche, indem die Resilienz des moldauischen Sicherheitssektors beim Krisenmanagement und der Abwehr hybrider Bedrohungen gestärkt werden soll.¹⁶ Die Mission EUMA Armenien¹⁷ soll im Südkaukasus Stabilität schaffen und zu einer Lösung des Konflikts zwischen Armenien und Aserbaidschan in Bergkarabach beitragen. Laut Josep Borrell, dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik „tritt [mit dieser Mission] das

10 Deutsch-Französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat: Schlussfolgerungen, 22.1.2023.

11 Oliver Neuroth: Spanien steigt bei FCAS ein, in: Tagesschau, 28.4.2023.

12 Lydia Wachs: Russlands Raketen und die European Sky Shield Initiative, SWP-Aktuell 40/2023.

13 Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee: Beschluss (GASP) 2023/495 über die Annahme eines Beitrags eines Drittstaats zur militärischen Unterstützungsmission der Europäischen Union zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine), in: Amtsblatt der EU: L 69, 7.3.2023, S. 5.

14 Rat der EU: Beschluss zur Einleitung der Mission der Europäischen Union in Armenien (EUMA), in: Amtsblatt der EU L 53, 21.2.2023, S. 17–18.

15 Rat der EU: Beschluss (GASP) 2023/993 über eine Partnerschaftsmission der Europäischen Union in Moldau (EUPM Moldova), in: Amtsblatt der EU L 135, 23.5.2023, S. 118–119.

16 Rat der EU: Pressemitteilung, Moldau: EU richtet zivile Mission zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Sicherheitssektors in den Bereichen Krisenbewältigung und hybride Bedrohungen ein, 349/23, 22.5.2023.

17 Rat der EU: EUMA, 2023.

Engagement der EU im Südkaukasus in eine neue Phase ein¹⁸. Inwiefern diese Erwartungen tatsächlich eintreten und zu einer Verbesserung der Lage führen oder gar zur Lösung des andauernden Konflikts, in dem auch Russland mit seinen sog. Friedenstruppen eine nicht unbedeutende Rolle spielt, bleibt abzuwarten. Dass der zivilen Komponente der GSVP auch künftig eine zentrale Rolle beigemessen wird, zeigt auch die im Mai 2023 erfolgte Billigung des neuen Pakts für die zivile GSVP durch den Rat, was als eines der Ergebnisse des Strategischen Kompasses gilt. Ziel des Pakts ist die Verstärkung der zivilen GSVP-Missionen, „um besser auf Krisen in der ganzen Welt reagieren zu können“.¹⁹

Darüber hinaus ist die EU auch weiterhin in der Sahel-Zone aktiv. Angesichts der Militärputsche in Mali 2021 und Burkina Faso 2022, den zunehmend autoritären Tendenzen in Tschad, dem wachsenden Einfluss Russlands, insbesondere durch Aktivitäten der Söldnertruppe Wagner, fällt die Gesamteinschätzung des EU-Engagements in der Sahel-Zone negativ aus: Die Sicherheitslage hat sich kontinuierlich verschlechtert.²⁰ Dies hängt nicht zuletzt eng mit der Sahel-Politik Frankreichs zusammen. Durch den Hang zur Internationalisierung seiner Anti-Terror-Interventionen in den ehemaligen Kolonien hatte Frankreich auf EU-Ebene den Kurs vorgegeben, musste aufgrund eines Scheiterns allerdings Anfang 2022 seinen Rückzug aus Mali verkünden.²¹ Dies stärkte die Position Russlands in der Region. So wurde im April 2022 die Ausbildungsmission EUTM Mali ausgesetzt und ihr Schwerpunkt nach Niger verlagert, weil der malischen Regierung eine Kooperation mit Wagner vorgeworfen wurde. Zwar wurde das Mandat verlängert, die Bundeswehr zog sich aber Ende Mai 2023 aus der Mission zurück.²² Es folgte im Februar 2023 eine Fokussierung auf Niger – mit dem Ziel der militärischen Stärkung der Streitkräfte und des Schutzes „vor der zunehmenden terroristischen Bedrohung“²³ durch die Einleitung der militärischen Partnerschaftsmission EUMPM Niger²⁴, die auch aus der EFF mitfinanziert wird.²⁵ Doch auch hier folgte Ende Juli 2023 aufgrund des Militärputschs die Einstellung der finanziellen Unterstützung sowie die Aussetzung der Kooperation im Sicherheitsbereich.²⁶ Zu beobachten sind seitdem in der gesamten Region pro-russische-Tendenzen und eine klare Abwendung von Frankreich und der EU.²⁷ Offen bleibt, inwiefern dies zu einer geografischen Verlagerung der GSVP-Missionen Richtung Osteuropa führen kann.

18 Rat der EU: Pressemitteilung, Armenien: Zivile EU-Mission soll zur Stabilität in den Grenzgebieten beitragen, 110/23, 23.1.2023.

19 Rat der EU: Pressemitteilung, Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP): EU verstärkt ihre zivilen Missionen, um besser auf Krisen in der ganzen Welt reagieren zu können, 341/23, 22.5.2023.

20 Deutsche Bundesregierung: Pressemitteilung, Bundeswehr beteiligt sich an Partnerschaftsmission. Mehr Stabilität für Niger, 27.7.2023.

21 Élysée: Pressemitteilung, Retrait de la force Barkhane du Mali, 15.8.2022.

22 Bundeswehr: Pressemitteilung, Nach zehn Jahren. Das Ende der Deutschen Beteiligung an EUTM Mali, 10.6.2023.

23 Rat der EU: Pressemitteilung, Europäische Friedensfazilität: Rat nimmt Unterstützungsmaßnahme zur Unterstützung der nigrischen Streitkräfte in Verbindung mit der militärischen Partnerschaftsmission der EU in Niger an, 144/23, 7.3.2023.

24 Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee: Beschluss (GASP) 2023/614 zur Ernennung des Befehlshabers der EU-Missionseinsatzkräfte für die militärische Partnerschaftsmission der Europäischen Union in Niger (EUMPM Niger), in: Amtsblatt der EU L 80, 20.3.2023, S. 93.

25 Rat der EU: Pressemitteilung, Erklärung des Hohen Vertreters im Namen der EU zur Lage in Niger, 607/23, 28.7.2023.

26 Europäischer Auswärtiger Dienst: Pressemitteilung, Niger: Statement by High Representative Josep Borrell on the latest developments, 29.7.2023.

27 Thomas Kirchner: Frankreich. In Afrika gescheitert, in: Süddeutsche Zeitung, 1.8.2023.

Die wissenschaftliche Debatte zur GSVP

Die wissenschaftliche Debatte zur GSVP wurde in den letzten zwölf Monaten durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine geprägt. Dabei standen neben den konkreten Unterstützungsmaßnahmen für die Ukraine die Auswirkungen auf die Integrationsdynamik innerhalb der EU insgesamt und in der GSVP im Besonderen im Fokus. Damit schließt die GSVP-Forschung an die Debatte über die Wirkung von Krisen auf den Integrationsprozess²⁸ an, wobei auch explizit Vergleiche zwischen der integrationsvertiefenden Wirkung anderer Krisen und dem Krieg in der Ukraine gezogen werden.²⁹

Im Vergleich zu früheren Jahren fällt die Breite der zur Analyse herangezogen theoretischen Ansätze auf, die (neo)realistische³⁰, (neue) intergouvernementale³¹, postfunktionalistische³² sowie (neo)funktionalistische Perspektiven umfasst³³. Während aus (neo)funktionalistischer Perspektive, die in der traditionellen GSVP-Forschung eine untergeordnete Rolle einnimmt, die in den letzten Jahren gewachsene Rolle der Kommission und die damit einhergehende Supranationalisierung im Zentrum steht,³⁴ wird aus einer intergouvernementalen Perspektive argumentiert, dass für die GSVP – trotz der gewachsenen Rolle der Kommission – aktuell und auch künftig die intergouvernementale Logik prägend bleibe.³⁵

Im Kontext der integrationspolitischen Implikationen des Krieges in der Ukraine steht auch die Frage von dessen Auswirkungen auf die Akteureigenschaft (Actorness) der EU³⁶ sowie auf deren sicherheitspolitisches Selbstverständnis, wobei in einer möglichen Infragestellung des eigenen Selbstverständnisses – als Gegenthese zur integrationsfördernden Wirkung des Krieges in der Ukraine – auch handlungshemmende Dynamiken für die GSVP gesehen werden.³⁷ Eine differenziertere Position zu den Auswirkungen des Krieges auf die Integrationsdynamik findet sich auch aus einer anderen Perspektive: Diese stellt die Frage, ob sich in der EU und der GSVP nach dem 24. Februar 2022 die aus der State-Building Literatur bekannte Zentralisierungswirkung externer militärischer Bedrohungen beobachten lässt.³⁸ Einer Zentralisierung potentiell entgegenwirkende Faktoren werden hierbei in funktionalistischer Perspektive in einer fehlenden Nachfrage nach zentralen Kapazitäten sowie in postfunktionalistischer Sicht in einer unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmung

28 Vgl. hierzu vor allem das Special Issue: EU Policies in Times of Crisis, *Journal of European Integration* 3(2016); Erik Jones/R. Daniel Kelemen/Sophie Meunier: Failing forward? Crises and Patterns of European Integration, in: *Journal of European Public Policy* 28(10)/2021, S. 1519–1536.

29 Veronica Anghel/Eric Jones: Is Europe Really Forged through Crisis? Pandemic EU and the Russia-Ukraine War, in: *Journal of European Public Policy* 30(4)/2023, S. 766–786; Vincent Della Sala: Ontological Security, Crisis and Political Myth: The Ukraine War and the European Union, in: *Journal of European Integration* 45(3)/2023, S. 361–375, hier S. 364.

30 Lorenzo Cladi: Persevering with Bandwagoning, not Hedging: Why European Security Cooperation Still Conforms to Realism, in: *Defence Studies* 22(4)/2022, S. 624–643; Nikolay Pavlov: Revisiting Realism in the Common Security and Defence Policy, *CDE4Peace Policy Brief* 3/2022.

31 Daniel Fiott: In Every Crisis an Opportunity? European Union Integration in Defence and the War on Ukraine, in: *Journal of European Integration* 45(3)/2023, S. 447–462; Ester Sabatino: The European Defence Fund: A Step towards a Single Market for Defence?, in: *Journal of European Integration* 44(1)/2022, S. 133–148.

32 Philipp Genschel: Bellicist Integration? The War in Ukraine, the European Union and Core State Powers, in: *Journal of European Public Policy* 29(12)/2022, S. 1885–1900. hier: S. 1887 f. sowie 1891 ff.

33 Calle Håkansson: The European Commission's New Role in EU Security and Defence Cooperation, in: *European Security* 30(4)/2021, S. 589–608.; Genschel: *Bellicist Integration*, 2022, S. 1888 ff. sowie 1893 ff.

34 Håkansson: *The European Commission's New Role*, 2021, S. 603.

35 Fiott: *In Every Crisis an Opportunity*, 2023 S. 458.

36 Oriol Costa/Esther Barbé: A Moving Target. EU Actorness and the Russian Invasion of Ukraine, in: *Journal of European Integration* 45(3)/2023, S. 431–446.

37 Della Sala: *Ontological Security*, 2023, S. 366, 370.

38 Genschel: *Bellicist Integration*, 2022, S. 1895.

gesehen.³⁹ Der Rückgriff auf den Postfunktionalismus erweitert dabei auch die theoretischen Perspektiven zur Einbeziehung der öffentlichen Meinung in der GSVP-Analyse. In Bezug auf die öffentliche Meinung lässt sich in der GSVP-Forschung zudem auch eine methodische Erweiterung feststellen, da neben Meinungsumfragen⁴⁰ auch die Medienberichterstattung auf Basis von Big Data Sentiment Analysen einbezogen wird.⁴¹

Ein weiterer Schwerpunkt der wissenschaftlichen Debatte lag auf der Anbindung von Drittstaaten an die GSVP im Rahmen differenzierter Integration,⁴² wobei hier der Beitritt des Vereinigten Königreiches zu einem ersten SSZ-Projekt neue Perspektiven eröffnet.⁴³ Über die in den letzten Jahren geführte Debatte zu differenzierter Integration im Rahmen der SSZ hinaus stand vergangenes Jahr auch die operative Einbindung von Drittstaaten in GSVP-Missionen im Fokus, wobei hier unter Rückgriff auf rollentheoretische bzw. konstruktivistische, (neo)realistische und institutionalistische Ansätze nicht nur die Frage des ob, sondern auch des wie und warum einer solchen Kooperation behandelt wurde.⁴⁴

Ausblick

Insgesamt lässt sich festhalten, dass für die GSVP trotz des starken Fokus auf militärische Hilfsmaßnahmen für die Ukraine auch weiterhin die Stärkung ziviler Elemente und Missionen eine zentrale Rolle spielt. Gleiches gilt auch für das Engagement in anderen Weltregionen, welches den Anspruch der EU unterstreicht, ein globaler Akteur zu sein. Eng damit verknüpft ist auch die Frage der Ausgestaltung ihrer Rolle als geopolitischer Akteur in einer zunehmend multipolaren Welt, nicht zuletzt in Bezug auf die künftige Rolle Chinas. Diese Entwicklungen haben auch die wissenschaftliche Debatte angeregt. Neben der inhaltlichen Auseinandersetzung mit den neuen Realitäten ist die Vielfalt der für die GSVP-Forschung herangezogenen theoretischen Konzepte auffallend. Dabei bringt der Testfall GSVP auch neue Erkenntnisse für die breitere integrationstheoretische Debatte und das Verständnis und die Komplexität von Integrationsdynamiken über verschiedene Politikfelder hinweg.

Weiterführende Literatur

- Mathias Jopp/Jéronimo L. S. Barbin: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023.
- Marilena Koppa: The Evolution of the Common Security and Defence Policy. Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy, Cham 2022.
- Øyvind Svendsen: The Politics of Third Countries in EU Security and Defence. Norway, Brexit and Beyond, Basingstoke 2022.
- Denis M. Tull: Ad-hoc-Koalitionen in Europa. Der Sahel als Katalysator europäischer Sicherheitspolitik?, SWP-Studie 8/2022.

39 Genschel: Bellicist Integration, 2022, S. 1887 ff.

40 Christos Katsioulis/Alexandra Dienes/Simon Weiß: Zeitenwende für Europa: Public Perceptions Before and After Russia's Invasion of Ukraine, FES Security Radar 2023.

41 Oscar Fernández et al.: The Impact of Russia's 2022 Invasion of Ukraine on Public Perceptions of EU Security and Defence Integration: A Big Data Analysis, in: Journal of European Integration 45(3)/2023, S. 463–485.

42 Anneke Houdé/Ramses A. Wessel: A Common Security and Defence Policy: Limits to Differentiated Integration in PESCO?, in: European Papers 7(3)/2022, S. 1325–1356; Øyvind Svendsen: The Politics of Third Countries in EU Security and Defence. Norway, Brexit and Beyond, Basingstoke 2022.

43 Luigi Scazzieri: EU-UK Co-operation in Defence Capabilities after the War in Ukraine, Centre for European Reform, Juni 2023; Rat der EU: Beschluss GASP 2022/2244, in: Amtsblatt der EU L294/22, 15.11.2022, S. 22–24.

44 Dobrescu: Explaining Third-Country Participation, 2023, S. 3 ff.

Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich

Birgit Bujard*

Schlüsselwörter: Brexit, Windsor Framework, EU-britische Beziehungen

Tauwetter in den EU-britischen Beziehungen

Nach Jahren stark belasteter Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und dem Vereinigten Königreich (VK) – vor allem unter Premierminister Boris Johnson – kam es im Laufe des vergangenen Jahres (Juli 2022–Juli 2023) zu einer Entspannung. Neben der Zusammenarbeit mit Blick auf den Ukrainekrieg, führte insbesondere die Übernahme des Premierministeramtes durch den vormaligen Schatzmeister Rishi Sunak zu einer pragmatischeren und konstruktiveren Politik gegenüber der EU, die ihren (derzeitigen) Höhepunkt im Februar 2023 mit dem Ende des Streits über das Nordirland-Protokoll des 2019er Austrittsvertrags und der Vereinbarung des „Windsor Frameworks“ fand.

Die zunehmend schwierige wirtschaftliche Lage im Königreich mit hoher Inflation und einer anhaltenden Lebenshaltungskostenkrise sowie innerparteiliche Streitigkeiten und Skandale trugen dazu bei, dass die konservative Regierungspartei (Tories) in den Umfragen seit Dezember 2021 beständig hinter der oppositionellen Labour-Partei lag. Johnson, der im Juli 2022 als Premierminister und ein Jahr später als Abgeordneter zurückgetreten war, blieb eine Hypothek für die Partei, die nach 13 Jahren an der Regierung amtsmüde war.

Das Jahr der drei Premierminister: Johnson, Truss und Sunak

Am 7. Juli 2022 kündigte Premierminister Johnson nach einer dreijährigen Amtszeit voller Skandale seinen Rücktritt an, nachdem mehr als 50 Tory-Abgeordnete die Regierung verlassen hatten.¹ Damit begann ein zweistufiger Wettbewerb über die Nachfolge: Zunächst wählte die Fraktion zwei Kandidat:innen aus, dann entschied die Parteibasis. Am 22. September setzte sich Außenministerin Liz Truss gegen den vormaligen Schatzkanzler Rishi Sunak durch. Sie hatte mehr Unterstützung bei der Parteibasis erreicht. In der Fraktion war jedoch Sunak der Favorit gewesen. Allerdings hatte sich die ehemalige Remainerin Truss im Wahlkampf mit ihrer konfrontativen Rhetorik gegenüber der EU die Unterstützung der European Research Group (ERG), die Brexit-Hardliner in der Partei, gesichert.²

Die Truss-Regierung veröffentlichte kurz nach Amtsantritt einen Gesetzesentwurf, demzufolge bis Ende 2023 jedes EU-Gesetz, das vor dem EU-Austritt pauschal übernommen worden war, um Rechtssicherheit nach dem Brexit zu gewährleisten („retained“ EU

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen; Senior Research Fellow, Centrum für Türkei- und EU-Studien (CETEUS), beides Universität zu Köln.

1 George Parker/Sebastian Payne: Cabinet adds surreal touch to final scenes of disaster movie, in: Financial Times, 8.7.2022; Birgit Bujard: Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 423–430, hier S. 429–430.

2 Sebastian Payne: Truss faces big test to unite party and keep backbenchers onside, in: Financial Times, 7.9.2022.

law), zu überprüfen sei. Sofern dessen jeweilige Inhalte bis Jahresende nicht in ein neues „britisches“ Gesetz überführt würden, würde es automatisch seine Gültigkeit verlieren. Das Vorhaben war umstritten. So kritisierte es etwa der Trades Union Congress, ein Interessenverband von Gewerkschaften in England und Wales, als Gefahr für Arbeitnehmerrechte.³

Ende September veröffentlichte die Truss-Regierung ein Programm, um mit massiven Steuersenkungen und Deregulierung das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Dafür war sie bereit, einen Anstieg der Staatsverschuldung in Kauf zu nehmen. Die Finanzmärkte reagierten negativ auf das nicht gegenfinanzierte Programm. Es folgten Zinssteigerungen, starke Verluste in den Umfragen für die Tories und die Premierministerin verlor massiv an Unterstützung innerhalb ihrer Partei.⁴ Zwar nahm die Regierung Mitte Oktober den Großteil der Steuerpläne wieder zurück, doch das war zu spät für Truss, die nach 44 Tagen Amtszeit ihren Rücktritt erklärte.⁵

Ihr Nachfolger Rishi Sunak versuchte die politische Situation zu stabilisieren. Doch sie blieb schwierig. Bezüglich des „EU Retained Law Bill“, erklärte seine Regierung im Mai 2023 zum Unwillen der Brexit-Hardliner in der eigenen Fraktion, dass nur einige Hundert Gesetze zum Ende des Jahres 2023 automatisch die Gültigkeit verlieren würden, sofern sie bis dahin nicht geprüft seien, und nicht alle.⁶ Die Kommunalwahlen im Mai 2023 in Teilen Englands, die traditionell als Stimmungstest für die nationale Politik gewertet werden, verliefen schlechter als erwartet für die Tories, die mehr als 1.000 Sitze verloren.⁷ Im Juni 2023 trat schließlich Johnson auch als Abgeordneter zurück. Grund war der Untersuchungsbericht eines Unterausschusses, der zu dem Schluss gekommen war, der Ex-Premier habe im Amt das Parlament mit seinen Aussagen zum „Partygate“-Skandal in No. 10 Downing Street bewusst in die Irre geführt.⁸ Ein Tory-Abgeordneter trat aus Solidarität mit Johnson zurück, ein weiterer wegen Drogenmissbrauchs. Die Regierung sah sich infolge mit drei Nachwahlen am 20. Juli 2023 konfrontiert. Überraschend gewannen die Tories mit knapper Mehrheit Johnsons Wahlkreis. Sie verloren jedoch massiv in den anderen Wahlkreisen und je einen der Sitze an Labour und die Liberaldemokraten.⁹

All dies geschah vor dem Hintergrund einer schwierigen wirtschaftlichen Lage, die nicht nur eine Folge des Ukrainekriegs und der Covid-19-Pandemie, sondern auch des Brexits war: So war das VK zu Beginn des Jahres 2023 das einzige G7-Mitglied, das noch nicht wieder das wirtschaftliche Niveau der Zeit vor der Pandemie (und dem EU-Austritt) im Jahr 2019 erreicht hatte.¹⁰

3 Peter Foster: TUC fears for workers rights amid review of 'retained' EU law, in: Financial Times, 23.9.2022.

4 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Außergewöhnliche Belastungen, 24.9.2022; George Parker: Can anything save Truss?, in: Financial Times, 14.10.2022.

5 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Rishi Sunak soll neue britische Regierung bilden, 25.10.2022; Zeit Online: Britische Regierung lässt Steuerpläne fallen, 17.10.2022.

6 Andrew McDonald/Stefan Boscia: Tory Brexiteers split as UK cancels its EU law bonfire night, in: Politico, 11.5.2023.

7 BBC News: England local election results 2023, abrufbar unter <https://www.bbc.com/news/election/2023/england/results> (letzter Zugriff: 7.8.2023).

8 Zeit Online: Johnson führte Abgeordnete in Partygate-Affäre absichtlich in die Irre, 15.6.2023.

9 BBC News: By-elections 2023: a simple guide to three polls on 20 July, 14.7.2023; Helen Pidd et.al: UK by-election results: Labour routs Tories in Selby and Ainsty but falls short in Uxbridge, in: The Guardian, 21.7.2023.

10 Nicolai von Ondarza: Vom Brexit zum Bregret?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 73(12–13)/2023, S. 10.

Einigung im Streit um das Nordirland-Protokoll

Noch unter Johnson brachte die britische Regierung am 13. Juni 2022 einen Gesetzesentwurf zur Aushebelung von Teilen des Nordirland-Protokolls in das Parlament ein. Die Kandidat:innen um den Tory-Parteivorsitz gaben während des Wahlkampfs im Sommer 2022 keinen Hinweis darauf, dass sie im Falle einer Wahl beabsichtigten, den Gesetzesentwurf zurückzuziehen. Truss nutzte dies, um sich die Unterstützung der ERG zu sichern.¹¹

Zugleich blieb die innenpolitische Situation in Nordirland schwierig. Seit Februar 2022 blockierte die unionistische Democratic Unionist Party (DUP) eine Rückkehr in die Powersharing-Regierung mit den Nationalisten. Das Ziel der Blockade war die Beendigung der Einfuhrkontrollen von Waren aus Großbritannien nach Nordirland, wie im Nordirland-Protokoll vorgesehen. Im Mai 2022 verlor die DUP bei den Wahlen zum nordirischen Parlament (Stormont) ihre Position als stärkste Kraft an die nationalistische Sinn Féin. Infolge blockierte die DUP auch das Funktionieren von Stormont.¹²

Noch während der kurzen Amtszeit von Truss begannen wieder Gespräche zwischen London und der EU über das Nordirland-Protokoll, nachdem sie seit Februar 2022 aufgrund der Wahlen in Nordirland im Mai auf Eis gelegen hatten. Diese kulminierten im „Windsor Framework“, den Premierminister Sunak am 27. Februar 2023 zusammen mit der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen in Windsor ankündigte. Der Vereinbarung zufolge würde es unter anderem für Güterlieferungen von Großbritannien nach Nordirland in Zukunft zwei Wege geben: einen grünen mit geringeren Kontrollen für Güter, die in Nordirland verbleiben, und einen roten mit strengeren Kontrollen für Güter, bei denen die Möglichkeit oder das Ziel besteht, dass sie nach Irland und damit in den europäischen Binnenmarkt gelangen könnten. Zudem würden Pharmaka, die in Großbritannien zugelassen seien, in Zukunft auch automatisch in Nordirland zugelassen werden. Ebenso würde es eine Vereinfachung bei den Zollregeln für den Versand von Paketen durch Privatpersonen sowie beim Online-Handel in Nordirland geben. Auch die Mitsprache der politischen Ebene in Nordirland wurde berücksichtigt. Mit der sogenannten „Stormont Brake“ wurde ein Mechanismus geschaffen, mit dem 30 nordirische Parlamentarier:innen aus mindestens zwei Parteien die Möglichkeit haben würden, eine Aussetzung von EU-Güterhandelsregeln, sofern sie massive Auswirkungen auf das tägliche Leben in Nordirland haben würden, für die Region zu beantragen.¹³ Dem „Windsor Framework“ vorangegangen war eine Vereinbarung der EU und des VK zum Datenaustausch in Bezug auf die Handelsströme zwischen Großbritannien und Nordirland. Infolge der Einigung mit der EU zog die Sunak-Regierung den Gesetzesentwurf zur partiellen Aushebelung des Nordirland-Protokolls zurück.¹⁴

Die Ausschussvorsitzenden der Kontaktgruppe zum Vereinigten Königreich des Europäischen Parlaments, David McAllister, Bernd Lange und Nathalie Loiseau, begrüßten die Einigung.¹⁵ Am 21. März 2023 stimmte der Rat der Europäischen Union der Einigung zu.¹⁶

11 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Dublin: Gesetz zu Nordirland ein Tiefpunkt, 14.6.2022; George Parker/Peter Foster/Jude Webber: Tories determined to rip up protocol, in: Financial Times, 14.7.2022.

12 Jude Webber: Calls grow for Good Friday Agreement reform, in: Financial Times, 16.8.2022.

13 Matt Honeycombe-Foster/Andrew McDonald/Shawn Pogatchnik: Brexit: UK and EU strike deal on Northern Ireland protocol, in: Politico, 27.2.2023.

14 George Parker/Andy Bounds: Cleverly holds talks with EU in critical test of Brexit goals, in: Financial Times, 16.1.2023; Emilio Casalichio: UK shelves controversial Northern Ireland Protocol Bill as EU deal reached, in: Politico, 27.2.2023.

15 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, Brexit: Leading MEPs welcome EU-UK political agreement on Northern Ireland, 20230227IPR76629, 27.2.2023.

16 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, Ein neuer Weg für das Protokoll zu Irland/Nordirland: Rat gibt grünes Licht für die wichtigsten Elemente des Windsor-Rahmens, 209/23, 21.3.2023.

Einen Tag später stimmte das britische Unterhaus über die „Stormont Brake“ ab. Die Regierung gewann die Abstimmung mit Unterstützung der Labour-Partei und der Scottish National Party mit 515 zu 29 Stimmen. Die DUP hatte schon zuvor erklärt, dagegen zu stimmen. Obwohl sich 48 Tory-Abgeordnete enthielten und 22 – inklusive Johnson und Truss – ebenfalls dagegen stimmten, fiel die Rebellion in der konservativen Fraktion geringer aus als erwartet und das Abstimmungsergebnis zeigte, dass die ERG ihren großen Einfluss, den sie während Theresa Mays Amtszeit gehabt hatte, inzwischen eingebüßt hatte.¹⁷ Am 24. März 2023 nahmen das VK und die EU in einer Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses EU-Vereinigtes Königreich den „Windsor Framework“ formell an.¹⁸ Bis Ende Mai 2023 verabschiedeten Rat und Europäisches Parlament in einem beschleunigten Verfahren drei Verordnungen, um die Vereinbarungen des „Windsor Frameworks“ bezüglich Arzneimittel, Tier- und Pflanzengesundheit und öffentlicher Gesundheit umzusetzen.¹⁹

Trotz der Einigung zwischen London und Brüssel führte die DUP ihren Boykott der politischen Institutionen in Nordirland weiter und forderte weiterhin Änderungen beim Nordirland-Protokoll.²⁰ Eine Rückkehr der Partei in die nordirische Exekutive und Legislative stand im Sommer 2023 weiterhin aus.

EU-britische Annäherung mit Hindernissen

Der Krieg in der Ukraine hatte schon während Johnsons Amtszeit mehr EU-britische Koordination und Kooperation in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Folge gehabt. Unter den Folgeregierungen wurde dies intensiviert. Im Oktober 2022 nahm Premierministerin Truss am ersten Treffen der von Frankreichs Präsident Emmanuel Macron vorgeschlagenen Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) teil.²¹ Es war das erste Mal seit dem EU-Austritt, dass die britische Regierung sich an einem Gipfel beteiligte, an dem auch alle 27 EU-Staats- und Regierungschef:innen teilnahmen.²² Im November stimmte der Rat der Europäischen Union der Anfrage des VKs zu, sich am Projekt zur militärischen Mobilität im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) der EU zu beteiligen. Kanada, Norwegen und die USA taten dies bereits seit 2021.²³

Infolge der Annahme des „Windsor Frameworks“ schien die Assoziierung des Königreichs mit dem Horizont Europa-Programm, beschlossen im Handels- und Kooperationsabkommen (TCA) von 2020 aber von Seiten der EU während des Nordirland-Protokoll-Streits blockiert, in erreichbarer Nähe. Doch die britische Regierung forderte eine Verringerung ihres finanziellen Beitrags dazu, da sie nicht, wie geplant, von Beginn des Förderzeitraums hätte teilnehmen können und nun geringeren Nutzen aus einer Beteiligung ziehen

17 Joshua Nevitt/Paul Seddon: MPs back Rishi Sunak's new Brexit Northern Ireland deal, in: BBC News, 22.3.2023; Rory Carroll/Peter Walker: Brexit: DUP to vote against government over Windsor Framework, in: The Guardian, 20.3.2023.

18 Matt Honeycombe-Foster: UK and EU seal the deal on post-Brexit Windsor Framework, in: Politico, 24.3.2023.

19 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, Beziehungen EU-Vereinigtes Königreich: EU unternimmt weitere Schritte zur Umsetzung des Windsor-Rahmens, 386/23, 30.5.2023.

20 Jude Webber: Northern Ireland stuck in political paralysis, in: Financial Times, 29.3.2023.

21 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die Europäische Politische Gemeinschaft“ in diesem Jahrbuch.

22 George Parker/Peter Forster/Sam Fleming: Truss to join first meeting of Macron's European Group, in: Financial Times, 30.9.2022.

23 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, SSZ: Einladung des Vereinigten Königreichs zur Beteiligung am Projekt zur militärischen Mobilität, 954/22, 15.11.2022.

würde.²⁴ Im März 2023 erklärte die Europäische Kommission, das VK müsse keine Beiträge zahlen für die Jahre, in denen es nicht assoziiert gewesen war. London forderte jedoch einen höheren Rabatt mit der Begründung, dass die britische Nicht-Assoziierung in den vergangenen Jahren die Position Forschender im Königreich gegenüber denen in der EU geschwächt habe und es aufgrund der Unsicherheit der Assoziierung des VK weniger Bewerbungen für das Programm aus dem Land gegeben habe.²⁵ Am 7. September 2023 kam es dann schließlich zur Einigung und London und Brüssel kündigten die Assoziierung des VK ab Januar 2024 mit Horizont Europa sowie Copernicus, dem Erdbeobachtungssystem der EU, an.²⁶

Im Juni 2023 unterzeichneten die Europäische Kommission und die britische Regierung schließlich eine Vereinbarung über den Rahmen der Regulierungszusammenarbeit bei Finanzdienstleistungen, um auch in diesem Bereich enger zu kooperieren.²⁷ Diese Vereinbarung war bereits im März 2021 getroffen worden, doch die Unterzeichnung war ebenfalls wegen der Auseinandersetzungen über das Nordirland-Protokoll ausgesetzt worden.²⁸

Die Begrenzung der Zahl der Einwander:innen und Asylbewerber:innen, die von Frankreich über den Kanal nach Großbritannien gelangten, war eines der Ziele der Sunak-Regierung, die unter Innenministerin Suella Braverman eine noch restriktivere Einwanderungspolitik anstrebte als zuvor. Sunak bemühte sich um eine engere Zusammenarbeit mit Frankreich in diesem Bereich. Im März 2023 fand nach Jahren schwieriger diplomatischer Beziehungen der erste britisch-französische Gipfel seit 2018 statt. Zwar einigte man sich auf eine engere Zusammenarbeit bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung. Doch Präsident Macron lehnte ein von London gewünschtes bilaterales Rückführungsabkommen für vom VK abgelehnte Asylbewerber:innen ab und erklärte, es müsse dafür ein EU-weites Abkommen geben.²⁹

Sieben Jahre Brexit-Referendum

Am 23. Juni 2023 jährte sich das Referendum über den britischen EU-Austritt zum siebten Mal. Umfragen anlässlich des Jubiläums zeigten, dass die Bevölkerung eine EU-Mitgliedschaft des VK nun teilweise anders bewertete. Die wirtschaftliche und die politische Situation im Land trugen dazu bei. So zeigte der Vergleich zweier Umfragen (von Redfield & Wilton für UK in a Changing Europe) vom Juni 2022 und Juni 2023 bei der Frage an Leave-Wähler:innen von 2016 zu den Konsequenzen des Brexits, dass diese im Verlauf des vergangenen Jahres sichtbar kritischer geworden waren hinsichtlich der Auswirkungen. Dies betraf insbesondere Fragen, ob der Brexit dazu geführt habe, a) die Covid-19-Pandemie effektiver bekämpfen zu können, b) den Einfluss des VK in der Welt zu verändern und c) das Land zur Kontrolle über die eigenen Angelegenheiten zu befähigen. Ebenso ging es dabei um die Konsequenzen des Brexits auf die Einwanderung, die Wirtschaft und den

24 Andy Bounds/George Parker/Bethan Staton: Cash dispute delays Horizon return, in: Financial Times, 30.3.2023.

25 Christina Gallardo: Britain wants special Brexit discount to rejoin EU science projects, in: Politico, 23.4.2023.

26 Europäische Kommission: Pressemitteilung, EU-UK relations: Commission and UK reach political agreement on UK participation in Horizon Europe and Copernicus, IP/23/4374, 7.9.2023.

27 Europäische Kommission: Presseartikel, Commission signs Memorandum of Understanding on regulatory co-operation with the United Kingdom, 27.6.2023.

28 Andy Bounds/Daniel Thomas/George Parker: Brussels hints at closer ties on financial services rules, in: Financial Times, 2.3.2023.

29 Oliver Wright/Chris Smyth: Small boats deal signals a new start with France, says Rishi Sunak, in: The Times, 11.3.2023.

Nationalen Gesundheitsdienst (NHS).³⁰ Doch die Veränderung war nicht nur einem Einstellungswechsel geschuldet, sondern hatte auch demographische Gründe. So waren in den vergangenen sieben Jahren mehr als vier Mio. Menschen verstorben. Bei ihnen handelte es sich zumeist um ältere Personen. Diese hatten in höherem Maße für den Austritt gestimmt. Im gleichen Zeitraum hatten fast fünf Mio. Menschen das Wahlalter erreicht. Bei dieser Gruppe handelt es sich eher um (potentielle) Wähler:innen, die ihr Land in der EU sehen wollen.³¹ Einer YouGov-Umfrage vom Juli 2023 zufolge gaben 51 Prozent der Befragten an im Falle eines weiteren Referendums für die Rückkehr in die EU zu stimmen und nur 32 Prozent für den weiteren Verbleib außerhalb der EU zu votieren. Das Bedauern über den Brexit („Bregret“) war ebenfalls angestiegen: 57 Prozent der Befragten gaben im Juli 2023 an, es sei ein Fehler gewesen 2016 für den EU-Austritt zu votieren. Dabei handelte es sich um den höchsten Wert, den YouGov bis zu diesem Zeitpunkt in der Befragungsserie dokumentiert hatte.³² Allerdings hatte die Relevanz der Themen Europa und Brexit bei der Bevölkerung stark abgenommen. Die Wähler:innen maßen Themen rund um die Wirtschaft und die Lebenshaltungskostenkrise die höchste Bedeutung zu. Eine Ipsos-Befragung vom Juni 2023 zeigte, dass Inflation und Preise mit 38 Prozent an erster Stelle standen. Mit 31 Prozent folgte die Wirtschaft und mit 27 Prozent Gesundheitspolitik, NHS und Krankenhäuser. Der Themenkomplex Brexit und Europa/EU rangierte nur auf Platz 9 mit 9 Prozent.³³

Schlussfolgerungen

Mit dem Wechsel von Rishi Sunak an die Spitze der Regierung sollte endlich Ruhe in die britische Politik einkehren. Dem Premier, einem frühen Brexit-Befürworter, gelang es zwar mit seiner pragmatischeren Europapolitik im Verhältnis zur EU eine Entspannung zu erreichen und er setzte sich von der konfrontativen Rhetorik der Johnson-Jahre ab. Doch ansonsten blieb Sunak als Regierungschef und Parteivorsitzender schwach. Er versuchte eine zerstrittene Fraktion zu führen, in der viele Abgeordnete nicht zuletzt vor dem Hintergrund beständig schlechter Umfragewerte um die Wiederwahl bangten oder bereits resigniert hatten, und vermied die Konfrontation mit Johnson und dessen innerparteilichen Unterstützer:innen. Zugleich zeigten die Differenzen über Horizont Europa, dass es auch nach dem Ende des Nordirland-Protokoll-Streits im EU-britischen Verhältnis Herausforderungen bei der Zusammenarbeit gab.

Weiterführende Literatur

House of Lords European Affairs Committee: The future EU-UK relationship, 4th Report of Session 2022–23, HLPaper 184, 29.4.2023.

Brigid Laffan/Stefan Telle: The EU's Response to Brexit. United and Effective, Cham 2023.

Nicolai von Ondarza/Dominik Rehbaum: Von ‚Global Britain‘ zur Realpolitik – die aktualisierte ‚Integrated Review‘, SWP-Aktuell 27/2023.

30 John Curtice: Blogpost, Seven Years On: Why has Brexit Become Less Popular?, What UK Thinks, 23.6.2023, abrufbar unter <https://www.whatukthinks.org/eu/2023/06/23/seven-years-on-why-has-brexit-become-less-popular/> (letzter Zugriff: 1.8.2023).

31 Peter Kellner: Blogpost, Brexit: what voters want now, Peter Kellner. The Politics Counter, 23.6.2023, abrufbar unter <https://kellnerpolitics.com/2023/06/23/brexit-what-voters-want-now/> (letzter Zugriff: 1.8.2023).

32 Matthew Smith: Britons would vote to rejoin the EU, in: YouGov UK, 18.7.2023.

33 Michael Clemence/Laura King: Economic concerns remain the most important issues facing Britons, in: Ipsos, 22.6.2023.

Afrikapolitik

Aljoscha Albrecht*

Schlüsselwörter: Doppelmoral, Partnerschaft auf Augenhöhe, Reisediplomatie

Europas halbherzige Bemühungen um eine „Partnerschaft auf Augenhöhe“

Der viel beschworene „Neustart“ der Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und der Afrikanischen Union (AU) blieb im vergangenen Jahr erneut aus. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und seine globalen Folgen hielten EU und AU weiter in Atem. Gleichzeitig nahm die Bedeutung der Partnerschaft mit afrikanischen Staaten für die EU weiter zu, nicht zuletzt um die eigenen Abhängigkeiten von Russland und China zu verringern. Doch beim Werben um die Gunst selbstbewusster afrikanischer Staaten bewies die EU wenig Fingerspitzengefühl.

Sicherheitspolitik

Auch wenn der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und seine Folgen den Großteil der sicherheitspolitischen Aufmerksamkeit der EU in Anspruch nahmen, blieb Afrika ein regionaler Schwerpunkt der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Zwölf der 22 laufenden militärischen und zivilen Missionen und Operationen im Rahmen der GSVP hatten ihr Einsatzgebiet auf dem afrikanischen Kontinent oder vor dessen Küste. Die EU engagierte sich mit einer „Training Mission“ (EUTM) in Mosambik, einer EUTM und einer „EU Capacity Building Mission“ (EUCAP) in Somalia, einer EUTM und einer EUCAP Sahel in Mali, einer EUCAP Sahel in Niger, einer EUTM und einer „EU Advisory Mission“ (EUAM) in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) sowie einer „EU Border Assistance Mission“ (EUBAM) in Libyen. Neu hinzu kam im Februar 2023 eine „EU Military Partnership Mission“ (EUMPM) in Niger zur Unterstützung des Landes im Kampf gegen bewaffnete Terrorgruppen. EU-Seestreitkräfte (EU Naval Force, kurz: NAVFOR) waren weiterhin im zentralen Mittelmeer (EU NAVFOR MED IRINI) und vor der Küste Somalias (EU NAVFOR Somalia – Operation Atalanta) im Einsatz. Darüber hinaus unterstützte die EU die mauretanischen, nigerianischen und somalischen Streitkräfte, die militärische Komponente der „AU Transition Mission in Somalia“ (ATMIS), die „Southern African Development Community Mission in Mozambique“ (SAMIM) und den Einsatz der ruandischen Streitkräfte in Mosambik durch die Europäische Friedensfazilität (EPF).¹

Im Sahel nahm die neue sicherheitspolitische Konfiguration der EU weiter Gestalt an. Während mit der EUMPM Niger eine neue Mission hinzukam, setzte sich der schrittweise europäische Rückzug aus Mali fort. Ende Juni 2022 endete der Antiterrorereinsatz der „Task Force Takuba“ und im November verkündigte der französische Präsident Emmanuel

* Forschungsassistent, Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

1 Für eine Übersicht aller Missionen siehe Europäischer Auswärtiger Dienst: Missions and Operations Working for a stable world and a safer Europe, 31.1.2023, abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en (letzter Zugriff: 16.10.2023).

Macron das Ende der Operation Barkhane. Bereits Mitte August hatten die letzten französischen Barkhane-Truppen Mali verlassen. Die letzten deutschen Soldatinnen und Soldaten der EUTM in Mali kehrten Ende Mai 2023 nach Deutschland zurück und beendeten damit die seit Ende Februar 2013 bestehende Beteiligung an der Mission.

Am Horn von Afrika verfolgte die EU einen pragmatischen Ansatz. In Äthiopien einigten sich die Kriessparteien nach rund zwei Jahren Bürgerkrieg im Dezember 2022 auf einen Waffenstillstand. Da die äthiopische Regierung unter Premierminister Abiy Ahmed den Hauptschauplatz des Krieges, Tigray, vollständig abgeriegelt hatte, waren genaue Opferzahlen schwierig zu ermitteln. Dass mutmaßlich Hunderttausende Menschen getötet wurden, hielt die deutsche Außenministerin Annalena Baerbock nicht davon ab, bei einer Äthiopien-Reise mit ihrer französischen Amtskollegin Catherine Colonna im Januar 2023 im Namen der EU das Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit zu bekunden.² Im April besuchte die italienische Premierministerin Giorgia Meloni als erstes westliches Staatsoberhaupt seit dem Waffenstillstand Äthiopien. Im Mai folgte ein Besuch von Bundeskanzler Olaf Scholz. Die Besuche dürften einmal mehr das Signal ausgesendet haben, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten selbst nach brutal geführten Kriegen an einer Zusammenarbeit mit siegreichen Kriessparteien interessiert sind. Am Morgen des 15. April 2023 brach der Krieg in Sudan aus. Ende April wurde die EU-Sonderbeauftragte für das Horn von Afrika, Annette Weber, für ihren Beitrag zum Friedensabkommen zwischen den Kriessparteien in Äthiopien ausgezeichnet. Der Preis wurde ihr von Abiy Ahmed überreicht.³

Obwohl die Aktivitäten der Wagner-Gruppe auf dem afrikanischen Kontinent offiziell weiterhin unabhängig von der russischen Regierung stattfanden, unterstützte Russland mehrere afrikanische Regime, insbesondere solche, die sich mit Aufständen konfrontiert sahen und/oder deren Länder über Rohstoffe verfügen. Im Februar 2023 führte Südafrika gemeinsam mit Russland und China ein Marinemanöver durch, das in europäischen Hauptstädten für Irritationen sorgte. Wenige Monate später, im Mai, warfen die USA Südafrika vor, Waffen an Russland geliefert zu haben.

Die Suche nach einer „Partnerschaft auf Augenhöhe“

Am 28. November 2022 fand in Brüssel das 11. Treffen der Kommissionen der EU und der AU statt, um die Fortschritte bei der Umsetzung der gemeinsamen Verpflichtungen zu überprüfen, die auf dem 6. EU-AU-Gipfel im Februar 2022 vereinbart wurden. Die Suche nach einer „Partnerschaft auf Augenhöhe“ blieb ein schwieriger Prozess.

Während sich Russland und die EU einen Kampf der Narrative lieferten, etwa in Bezug auf die Verursachung der Nahrungsmittelkrise, um afrikanische Staaten auf ihre Seite zu ziehen, gaben sich die meisten afrikanischen Staaten Mühe, einen Balanceakt zu vollziehen. Dies zeigte sich auch in der anhaltenden Zurückhaltung bei der Verurteilung des russischen Angriffs. Das entsprechende Abstimmungsverhalten afrikanischer Staaten in der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) am 23. Februar 2023 (30 stimmten dafür, zwei dagegen, 15 enthielten sich, sieben stimmten nicht ab) unterschied sich nur geringfügig von dem des Vorjahres am 2. März 2022 (28 dafür, einer dagegen, 17 enthielten sich, acht stimmten nicht ab).

Doch auch die EU sah sich zu einer Gratwanderung gezwungen: Zu viel Druck auf afrikanische Staaten, drohte als Bevormundung wahrgenommen zu werden und damit genau

2 Marina Korbaki: Annalena Baerbock in Ostafrika: Zum Kaffee nach Äthiopien, in: Der Spiegel, 13.1.2023.

3 Annette Weber: Sustaining peace is a collaborative effort..., Twitter, 28.4.2023, abrufbar unter https://twitter.com/EUSR_Weber/status/1651952955627565056 (letzter Zugriff: 18.6.2023).

das Gegenteil zu bewirken. Die europäische und russische Reisediplomatie überschlug sich förmlich: Scholz besuchte im Mai 2023 Äthiopien und Kenia – die zweite Afrika-Reise seiner Amtszeit. Macron reiste Ende Juli 2022 nach Benin, Guinea-Bissau und Kamerun und Anfang März 2023 nach Angola, Gabun, in die Demokratische Republik Kongo und die Republik Kongo. Der russische Außenminister Sergej Lawrow besuchte im Sommer 2022 Ägypten, Äthiopien, die Republik Kongo und Uganda und im Januar 2023 Angola, Eritrea, Eswatini und Südafrika, dicht gefolgt vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, der Botswana und Südafrika besuchte. Im Februar war Lawrow zu Besuch in Mali, Mauretanien und Sudan und im Juni erneut in Südafrika. Doch nicht nur die EU, ihre Mitgliedstaaten und Russland übten sich in Reisediplomatie: Mitte Juni machte sich eine Delegation sieben afrikanischer Regierungen, darunter Südafrikas Präsident Cyril Ramaphosa, Senegals Präsident Macky Sall und Sambias Präsident Hakainde Hichilema, auf den Weg nach Kyjiw, um von dort nach Sankt Petersburg weiter zu reisen und zwischen der Ukraine und Russland zu vermitteln.

Bei einem Gipfeltreffen Anfang August 2022 in Accra, Ghana, forderten afrikanische Staaten erneut Reparationszahlungen von den europäischen Staaten, die eine Schlüsselrolle im transatlantischen Sklavenhandel gespielt und/oder Unrecht in der Kolonialzeit begangen haben. Mitte Oktober 2022 sorgte eine Rede Borrells für Aufsehen, in der er Europa als Garten und den Großteil des Restes der Welt als Dschungel bezeichnete.⁴ Aus Sicht vieler Beobachterinnen und Beobachter bediente Borrell mit seiner Wort- und Bildwahl eine klassische kolonialrassistische europäische Darstellung von Afrika.⁵

Migration und Mobilität

Das anhaltende Drama der europäischen Migrationspolitik an den EU-Außengrenzen erreichte einen neuen Tiefpunkt als am 24. Juni 2022 mindestens 27 afrikanische Männer bei dem Versuch, die Grenzzäune zwischen der spanischen Exklave Melilla und Marokko zu überwinden, zu Tode kamen. Das tragische Ereignis, das auch als „Massaker von Melilla“ bezeichnet wurde, brachte neue Spannungen in die ungelöste Migrationsfrage zwischen Afrika und Europa. Der Vorsitzende der Kommission der AU, Moussa Faki Mahamat, erinnerte an die völkerrechtlichen Verpflichtungen, alle Migrantinnen und Migranten mit Würde zu behandeln und ihrer Sicherheit und ihren Menschenrechten Priorität einzuräumen. Kenias Botschafter bei den UN, Martin Kimani, prangerte vor dem UN-Sicherheitsrat an, dass afrikanische Flüchtlinge, die vor Krieg und Unsicherheit in ihrem Land fliehen, die gleiche Aufmerksamkeit verdienen wie ukrainische Flüchtlinge.

Am 8. Juni einigten sich die EU-Innenministerinnen und -minister auf eine Verschärfung des Asylrechts mit zentralisierten Verfahren an den EU-Außengrenzen. Der Kompromiss, den die deutsche Innenministerin Nancy Faeser als „historischen Erfolg“ bezeichnete, wurde heftig kritisiert.⁶ Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament stehen noch aus. Am 11. Juni reiste Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in Begleitung von Meloni und ihrem niederländischen Amtskollegen Mark Rutte nach Tunesien und stellte Finanzhilfen in Höhe von mehr als einer Milliarde Euro in Aussicht, unter anderem um die

4 Josep Borrell: European Diplomatic Academy: Opening remarks at the inauguration of the pilot programme, 13.10.2022.

5 Aghogho Akpome: What we can learn from EU top diplomat's racist metaphors, in: Mail & Guardian, 9.11.2022.

6 Albrecht Meier: Einigung nach zähen Verhandlungen: EU-Staaten wollen Asylverfahren deutlich verschärfen, in: Tagesspiegel, 8.6.2023.

Migration nach Europa einzudämmen. Dabei dürfte das Ansehen der EU gegenüber der AU weiter gelitten haben. Diese hatte die rassistische Stimmungsmache des zunehmend autoritär regierenden tunesischen Präsidenten gegen Migrantinnen und Migranten aus Subsahara-Afrika, die zu schweren Übergriffen auch durch die Polizei führte, scharf verurteilt.⁷

Offen blieb die Frage, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten Attraktivität für Fachkräfte aus Afrika ausstrahlen kann. Beachtung fand in diesem Kontext ein Auftritt des deutschen Finanzministers Christian Lindner im Rahmen einer Ghana-Reise Anfang Februar 2023. Als Lindner in einem Hörsaal einer Hochschule in Accra fragte, wer von den anwesenden Studierenden sich vorstellen könne, zum Arbeiten nach Deutschland zu migrieren, fiel die Rückmeldung zu Lindners offensichtlicher Überraschung äußerst verhalten aus.

Wirtschaftliche Kooperation

Die Bemühungen der EU, die in Folge des russischen Angriffskrieges entstandene Energielücke mit Gas aus afrikanischen Staaten zu schließen, stieß in Afrika teils auf Genugtuung. Lange hatte die EU Afrikas Potenzial für erneuerbare Energien und eine emissionsarme Industrialisierung gepriesen und sich bei Investitionen in die Gasinfrastruktur, aber auch in alternative Energien, zurückgehalten. Doch auch in der EU schien es die Einsicht zu geben, dass es von Doppelmoral zeugt, den Verzicht auf fossile Brennstoffe zu predigen und sich gleichzeitig um Gasverträge mit afrikanischen Staaten zu bemühen: Noch vor dem Jahreswechsel zogen EU-Abgeordnete ihre Forderung zurück, Uganda und Tansania sollten wegen möglicher Umweltschäden ihre Pläne für den Bau einer Ölpipeline aufgeben.

Einige afrikanische Staaten zeigten sich entschlossen, künftig stärker von ihren eigenen Rohstoffen zu profitieren. Ende 2022 trat in Simbabwe, das über die größten Lithiumvorkommen des Kontinents verfügt, ein Exportverbot für unverarbeitetes Lithium in Kraft. Guinea verhängte einen Exportstopp für Bauxit. Auch Gabun, das über rund ein Viertel der weltweiten Manganvorkommen verfügt, will seine Rohstoffe im Land behalten. In Nigeria, das ebenfalls über Lithiumvorkommen verfügt, lehnte die Regierung eine Investition des US-amerikanischen Autoherstellers Tesla ab und begründete dies damit, dass das Unternehmen die Vorkommen des Landes ausbeuten wollte.⁸

Das Post-Cotonou-Abkommen konnte wegen Uneinigkeiten zwischen den EU-Mitgliedstaaten noch immer nicht unterzeichnet werden. Auch die Umsetzung des „Global Gateway“, des EU-Investitionspaketes, das von der Leyen zu einer Priorität ihrer Amtszeit gemacht hat, auch um Chinas „Belt and Road Initiative“ ein Infrastruktur-Projekt in Afrika entgegenzusetzen, ging nur schleppend voran, was auch an divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten hinsichtlich des regionalen Schwerpunktes der Initiative gelegen haben dürfte.⁹ Die Golfstaaten, Indien und die Türkei bauten indes ihre Kooperationen mit afrikanischen Staaten weiter aus.

Weiterführende Literatur

Fonthe Akum/Denis M. Tull: Strategic Competition and Cooperation in Africa. Perceptions, Implications, and Ways Forward, Megatrends Afrika Policy Brief 13, Februar 2023.
Karoline Eickhoff/Nadine Godehardt: China's Horn of Africa Initiative: Fostering or Fragmenting Peace?, Megatrends Afrika Working Paper 01, Oktober 2022.

7 Afrikanische Union: Pressemitteilung, The Chairperson of the African Union Commission strongly condemns the racial statements on fellow Africans in Tunisia, 24.2.2023.

8 Teresa Stiens/Dana Heide: Batterien: Können sich deutsche Unternehmen aus der China-Abhängigkeit befreien?, in: Handelsblatt, 1.3.2023.

9 Christoph Giesen et al.: EU-Initiative Global Gateway: Brüsseler Wumms-Versuch, in: Der Spiegel, 6.2.2023.

Schlüsselwörter: Nahost, Normalisierung, Konflikt

Viel Schatten und die Gefahr eines Flächenbrands im Nahen Osten

Der Nahe und Mittlere Osten ist weiterhin reich an Tragödien. Im Februar 2023 erschütterte ein Erdbeben die Türkei und den Norden Syriens, forderte über 50.000 Tote und verschlimmerte die humanitäre Not von Millionen Menschen in der Region. Das Regime von Baschar al-Assad nutzte die Katastrophe skrupellos für seine eigenen Interessen aus und wurde schließlich sogar noch mit der Wiederaufnahme in die Arabische Liga belohnt.

Eine weitere humanitäre und sicherheitspolitische Katastrophe ereignete sich am 7. Oktober, als die Hamas und andere palästinensische Terrorgruppen vom Gazastreifen aus einen Überfall auf Israel unternahmen und dabei über 1.400 Israelis ermordeten sowie bis zu 200 Geiseln verschleppten. Die israelische Regierung versucht seitdem die Kontrolle über die Lage zurückzugewinnen und geht mit massiven Angriffen gegen die Hamas im Gazastreifen vor.

Die Eskalation zwischen Israel und Palästinensern wirft auch einen Schatten auf die Annäherung zwischen dem Iran und Saudi-Arabien, die nach rund siebenjähriger Unterbrechung wieder diplomatische Beziehungen aufnahmen. Wie nachhaltig diese Annäherung ist und ob sich daraus eine positive Dynamik für die Region ergibt, bleibt allerdings abzuwarten.

Die Europäische Union positionierte sich angesichts der Angriffe der Hamas klar auf der Seite Israels. Sie findet sich in der konfliktreichen Region jedoch weiterhin weitgehend in der Rolle des Beobachters und Mahners wieder, der über nur geringen politischen und sicherheitspolitischen Einfluss verfügt und vor allem als Akteur der humanitären Hilfe in Erscheinung tritt.

Syrien: Erdbeben und Rehabilitierung eines Diktators

Dem schweren Erdbeben, das die Grenzregion von Syrien und der Türkei Anfang Februar 2023 verwüstete, fielen laut offiziellen Schätzungen 50.000 Menschen zum Opfer, Hunderttausende verloren ihr Obdach. Gerade im Vergleich zur Türkei wurde die humanitäre Hilfe in Syrien durch den Bürgerkrieg extrem erschwert. In Syrien wurde am stärksten die Region Idlib getroffen, die außerhalb der Kontrolle des Regimes liegt, das dementsprechend keinerlei Eile zeigte, Hilfslieferungen zuzulassen.¹ Die Frage, wie Hilfsgüter ins Land transportiert werden sollten, erwies sich als hoch politisch. Die EU wickelte ihre ersten Hilfslieferungen über Flughäfen in der Türkei und auf dem Gebiet des Assad-Regimes

* Michael Bauer, Leiter des Auslandsbüros Libanon, Konrad-Adenauer-Stiftung, Beirut, Vorstandsmitglied der Middle East and International Affairs Research Group (MEIA Research); Simon Hartmann-Schulz, Referent, FDP Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

1 Michael Bauer/Anne-Sophie Bauer: Zerstörtes Land, zerrüttete Politik, Konrad Adenauer Stiftung Spotlight Syrien März 2023, 24.3.2023.

ab. Schon vor dem Erdbeben waren 90 Prozent der Menschen in der Region Idlib auf humanitäre Hilfe angewiesen.²

Die Arabische Liga nahm im Mai 2023 Syrien, dessen Mitgliedschaft mit dem Beginn des Bürgerkriegs ausgesetzt worden war, wieder in ihre Reihen auf. In einer hoch symbolischen Geste umarmte der saudische Kronprinz Mohammed bin Salman bei der Sitzung der Liga den syrischen Diktator herzlich. Als Ursache für den Strategiewechsel der arabischen Staaten gilt ein neuer Pragmatismus. Indem sie die Beziehungen zu Damaskus normalisieren, hoffen die Nachbarstaaten Einfluss auf die Politik des Assad-Regimes nehmen zu können, u. a. mit Blick auf die Rückkehr von Flüchtlingen. Zudem werden einige Staaten, darunter besonders Saudi-Arabien, von einer veritablen Drogenkrise heimgesucht, deren Ausgangspunkt Syrien ist. Dort hat sich in den letzten Jahren unter tatkräftiger Mitwirkung des Assad-Regimes ein Produktionshub und Schleusernetzwerk u. a. für Drogen, insbesondere Captagon, etablieren können.³

Die Wiederaufnahme Syriens in die Arabische Liga geht auf einen jordanischen Vorschlag zurück, der ein schrittweises, an Bedingungen geknüpftes Vorgehen vorsieht, in dessen Rahmen das Assad-Regime u. a. vertrauensbildende Maßnahmen und neue Gespräche mit der Opposition einleiten, gegen Drogenproduktion und -handel vorgehen und schließlich sogar die iranische Militärpräsenz im Land beenden soll.⁴

Die enge Verzahnung des Assad-Regimes mit dem Drogenhandel kritisierte die EU im April 2023 scharf. Der Rat der EU verhängte Sanktionen gegen Mitglieder des Assad-Clans wegen ihrer direkten Beteiligung am Schmuggel und der Produktion von Rauschmitteln; der Handel mit Aufputzmitteln sei – so die Begründung – „zu einem vom Regime gesteuerten Geschäftsmodell geworden [...], das den inneren Kreis des Regimes bereichert“.⁵ Im Rahmen des „Brüssel-Prozesses“ richtete die EU zudem Mitte Juni 2023 die siebte Geberkonferenz für Syrien aus, um Hilfgelder für die Opfer des Bürgerkrieges zu mobilisieren. Erstmals sollen die Gelder nicht nur den Anrainerstaaten zur Verfügung stehen, sondern auch Bürgerkriegsopfern innerhalb Syriens. Die Hilfe wird nicht über die syrische Regierung abfließen, sondern über internationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Die Geber sagten Spenden in Höhe von 4,6 Mrd. Euro für 2023 und von einer Mrd. Euro für 2024 zu.⁶ An Normalisierungsschritten mit Assad wird die EU sich indes bis auf weiteres nicht beteiligen – und dies ist dem Vernehmen nach zumindest auf Seiten der meisten arabischen Staatsführer gar nicht unbedingt gewünscht, fürchtet man doch, dass das Assad-Regime dann noch weniger zu Zugeständnissen bereit wäre als dies ohnehin der Fall ist.

Israel: Unter Schock nach Angriff durch die Hamas

Die Beziehungen zwischen der EU und Israel hatten sich im letzten Jahr erneut gewandelt, auf eine Phase diplomatischer Höhepunkte folgte zunächst ernüchternde Katerstimmung. Unter der liberaleren Acht-Parteien-Koalition unter Führung von Jair Lapid und Naftali Bennet hatten sich beide Seiten um eine Annäherung bemüht mit einer Reihe von

2 Priyanka Shankar: Will the EU earthquake support donor conference help Syria?, in: Deutsche Welle, 19.3.2023.

3 Karam Shaar/Caroline Rose: The Syrian Regime's Captagon Endgame, Newlines Institute Dossier, 24.5.2023.

4 Ibrahim Hamidi: Jordanian Initiative ends with Iran and Hezbollah's exit from Syria, in: Al Majalla, 25.6.2023.

5 Rat der EU: Durchführungsverordnung (EU) 2023/844 zur Durchführung der Verordnung (EU) 36/2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien, in: Amtsblatt der EU L 109 I, 24.4.2023, S. 1.

6 Europäischer Auswärtiger Dienst: Brussels VII Conference. Supporting the future of Syria and the region, 15.6.2023, abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/eeas/supporting-future-syria-and-region_en (letzter Zugriff: 11.7.2023).

Spitzentreffen in Tel Aviv und Brüssel. Nachdem Ende 2022 eine ultranationalistische Regierung unter Premier Benjamin Netanjahu wieder die Führung des Landes übernommen hatte, wiederholten sich zunächst die diplomatischen Verstimmungen früherer Jahre.

Nach einer Debatte im Europaparlament über die israelischen Justizreform und einem Meinungsbeitrag den Außenbeauftragten Josep Borrell über die israelische Siedlungspolitik verbat sich Außenminister Eli Cohen vehement Einmischungen in die inneren Angelegenheiten seines Staates. Insbesondere die Beteiligung des in Israel und international umstrittenen und als ultranationalistisch eingestuften Itamar Ben Gvir als Sicherheitsminister in der Regierung sorgte für große Bedenken in der EU.⁷

All diese Differenzen traten jedoch sofort in den Hintergrund, als es am 7. Oktober 2023 zu einem massiven Überfall der palästinensischen Terrororganisation Hamas und mit ihr verbündeter Gruppen vom Gazastreifen aus auf Israel kam. Dabei wurden über 1.400 Israelis getötet und bis zu 200 von den Terroristen verschleppt.⁸ Israel stand unter Schock und auch international riefen die Angriffe Entsetzen hervor. Zwar hatte Israel nach wenigen Tagen wieder die Kontrolle über die an den Gazastreifen angrenzenden Gebiete gewonnen, aber das Schicksal der Geiseln blieb weiter ungewiss. Die Hamas setzte ihren Raketenbeschuss auf Israel fort. Israel reagierte bis Mitte Oktober vor allem mit massiven Luftschlägen auf den Gazastreifen sowie einer Blockade der Treibstoff- und Stromversorgung.⁹ Hunderttausende Menschen waren in Gaza auf der Flucht vor den Luftangriffen und über 3.500 kamen bislang ums Leben.¹⁰ Im weiteren Verlauf wird auch eine israelische Bodenoffensive im Gazastreifen erwartet, deren Ziel es sein wird, Hamas militärisch zu eliminieren. Dabei ist auch mit weiteren zivilen Opfern zu rechnen.

Die Europäische Union erklärte sich in einer unmittelbaren Reaktion auf die Angriffe solidarisch mit Israel. Die Staats- und Regierungschef verurteilten die Angriffe der Hamas deutlich und betonten das Recht Israels auf Selbstverteidigung; sie verwiesen dabei aber auch auf das internationale und humanitäre Völkerrecht.¹¹ Die EU Kommission kündigte angesichts der katastrophalen humanitären Lage im Gazastreifen eine Verdreifachung der humanitären Hilfe auf 75 Millionen Euro an.¹² Es bleibt abzuwarten, ob die EU darüber hinaus auch diplomatischen und sicherheitspolitischen Einfluss auf die Entwicklungen ausüben kann.¹³

7 Lazar Berman: EU nixes diplomatic event over Ben Gvir attendance, to avoid offering him platform, in: The Times of Israel, 8.5.2023.

8 ZDF.de: Israel: „Mehrheit der Geiseln ist am Leben“, 20.10.2023.

9 ORF.at: Im Gaza gehen Wasser, Essen und Strom aus, 13.10.2023.

10 Tagesschau.de: Weiter Angriffe und keine Sicherheit, 19.10.2023.

11 Europäischer Rat: Statement of the Members of the European Council on the situation in the Middle East, Press Release, 15.10.2023.

12 Deutschlandfunk: Humanitäre Hilfe für Gaza wird um 50 Millionen Euro erhöht, 14.10.2023.

13 Die weiteren Entwicklungen können zum Zeitpunkt der Überarbeitung dieses Beitrags (20.10.2023) noch nicht abgesehen werden. Im Falle einer Bodenoffensive im dicht besiedelten Gazastreifen werden etwa hohe zivile Opferzahlen befürchtet. Mit Sorge wird zudem die Entwicklung an der israelischen Grenze zum Libanon verfolgt, wo sich israelische Streitkräfte und die vom Iran unterstützte und mit der Hamas verbündete Hisbollah wiederholt Gefechte liefern.

Regionaler Spannungsabbau am Golf und mehr?

In der Golfregion führten die Annäherungsbemühungen, die seit 2021 mit Hilfe Iraks und des Oman zwischen den beiden Regionalmächten Iran und Saudi-Arabien zu beobachten waren, schließlich mit diplomatischer Hilfe aus China zum Durchbruch.¹⁴

Für Iran ging es bei der Annäherung mit dem saudischen Rivalen darum, die eigene regionale und internationale Isolation zumindest zu verringern, nicht zuletzt da ein endgültiges Scheitern der Wiederaufnahme des sog. Atomabkommens droht. Das Regime in Teheran geht darüber hinaus seit September 2022 brutal gegen Proteste im Land vor, die sich nach dem Tod von Zhina Mahsa Amini in Polizeigewahrsam entwickelten. Auch vor diesem Hintergrund ist ihm an einem selektiven Abbau regionaler Spannungen gelegen. In Riad wiederum hofft man, dass Teheran insbesondere im Jemen mäßigend auf die Huthi-Rebellen einwirkt, gegen die Saudi-Arabien seit 2015 mit wenig Erfolg und unter hohen humanitären Kosten militärisch vorgeht. Stabilität in der eigenen Nachbarschaft ist eine Voraussetzung für den Erfolg der ambitionierten saudischen Agenda 2030, durch die das Königreich wirtschaftlich und sozial modernisiert werden soll.

Die saudisch-iranische Annäherung ist aus mehrfacher Hinsicht für Europa von Bedeutung. Zum einen wird darin deutlich, dass es in der Region vermehrt Bemühungen gibt, das eigene Schicksal selbst in die Hand zu nehmen.¹⁵ In den europäischen Hauptstädten und mehr noch in Washington nimmt man zudem zur Kenntnis, dass Iran und Saudi-Arabien letztlich China als Geburtshelfer für ihre Annäherung gewählt haben. Dies unterstreicht den Trend insbesondere der arabischen Golfstaaten ihre (sicherheits-) politischen Beziehungen zu diversifizieren. Inwieweit die Annäherung zwischen den beiden Rivalen am Golf auch helfen kann, eine regionale Eskalation in Folge der Angriffe der Hamas auf Israel zu verhindern, oder ob die Annäherung eher dazu beigetragen hat, dass Teheran die Konfrontation mit Israel sucht, wird sich erst noch zeigen müssen.

Weiterführende Literatur

Canan Atilgan: Viele neue Allianzen, Der Nahe Osten und Nordafrika im globalen „Systemwettbewerb“, in: KAS-Auslandsinformationen 2/2023, S. 30–40.

Michael Bauer/Edmund Ratka: Auf der Suche nach Ordnung im Nahen Osten und in Afrika, in: KAS-Auslandsinformationen 3/2020, S. 60–72.

14 FAZ.net: Saudi-Arabien und Iran nehmen diplomatische Beziehungen wieder auf, 6.4.2023; Guido Steinberg: Abkommen zwischen Iran und Saudi-Arabien: Ende der diplomatischen Eiszeit?, SWP Kurz gesagt, 23.3.2023.

15 In eine ähnliche Richtung geht auch die Wiederaufnahme Syriens in die Arabische Liga, von der sich aber kaum jemand in Europa – und auch in der Region – positive Impulse erwartet.

Schlüsselwörter: Geopolitik, Multilateralismus, Handelspolitik, Konnektivität,

Die Europäische Union in Asien: Politikwandel im Zeichen der neuen Geopolitik

Im Jahr 2023 setzte sich der Trend tiefgreifender geopolitischer Rivalität zwischen den Vereinigten Staaten und China fort, der inzwischen die Muster von Kooperation, Konfrontation und Allianzbildung im asiatischen Raum bestimmt. Für die Asienpolitik der Europäischen Union bedeutet dieser Wandel immer größere Herausforderungen, da er sowohl ihre Sicherheits- und ökonomischen Interessen berührt als auch ihre Möglichkeiten zur Projektion von Werten erschwert.

Das Hauptaugenmerk ist in dieser Hinsicht verstärkt auf dem Indo-Pazifik, welcher nicht nur als eine (nicht eindeutig definierte) geographische Region zu verstehen ist, sondern auch als ein Konzept, das das Bestreben westlicher Akteure beschreibt, in Asien eine neue Handlungsinitiative vis-à-vis China zu erlangen. Der Diskurs eines „freien und offenen Indo-Pazifik“¹, der ursprünglich von Japan angeregt wurde, und mittlerweile von den USA und ihren Partnern übernommen wurde, richtet sich implizit gegen China und dessen Versuch, mit seiner Belt and Road Initiative (BRI) andere Staaten an sich zu binden und dadurch an Einfluss in der Region zu gewinnen.

Für die EU ist diese Entwicklung eine Herausforderung, da sie einerseits vermeiden möchte in eine Konfrontationsspirale mit China zu geraten, aber sich andererseits bewusst ist, dass dem wachsenden geopolitischen Einfluss Chinas entgegen gewirkt werden muss, um zukünftigen Abhängigkeiten zu entgehen. Deswegen ist die Asienpolitik der EU ein diplomatischer, handelspolitischer und strategischer Drahtseilakt, der noch dadurch erschwert wird, dass die EU – im Kontext des Angriffskrieges gegen die Ukraine – asiatische Partner dazu bringen möchte, die westliche Unterstützung der Ukraine mitzutragen.

Die Handelsbeziehungen der Europäischen Union mit Asien: Von Liberalisierung zu wirtschaftlicher Sicherheit

In Rahmen dieser geopolitischen Verwerfungen ist auch die EU-Asienpolitik im Umbruch: statt auf Handelsliberalisierung und multilateraler Kooperation liegt der Schwerpunkt nun auf Themen wie Energiesicherheit, De-Risking, sowie der Abwehr von wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen (sog. anti-coercion instruments).

Traditionell und auch weiterhin werden die Beziehungen der EU mit den Ländern Asiens von wirtschaftlichen Aspekten dominiert. Während allerdings in der nicht allzu fernen Vergangenheit der Schwerpunkt auf Handelsliberalisierung, Investitionssicherheit und multilateraler Kooperation lag, hat sich dies im vergangenen Jahr gewandelt. Unter dem

* Professor of Political Science and European Integration, Luiss University, Rom, Italien. Der Autor ist Giulia Ongari dankbar für die hilfreiche Forschungsassistenz.

1 Fumio Kishida: New Plan for a "Free and Open Indo-Pacific", Ministry of Foreign Affairs of Japan, 20.3.2023.

Eindruck der Versorgungsengpässe und Verwundbarkeiten, die sich in der EU-Wirtschaft im Zuge der Covid-19-Pandemie und den Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine aufgetan haben, sind die Außenwirtschaftsbeziehungen der EU – auch mit Asien – nun verstärkt darauf ausgerichtet, Lieferketten zu diversifizieren und dadurch eine gewisse Versorgungssicherheit herzustellen.

Diese neuen Zielvorgaben haben es der EU erschwert, die in der Vergangenheit mit Erfolg betriebenen Verhandlungen von Freihandelsabkommen in dieser Art und Weise fortzuführen. Statt den bestehenden Abkommen mit Südkorea, Japan, Singapur, Vietnam und Neuseeland neue hinzuzufügen, sind im Jahr 2023 Verhandlungen mit Australien, Indien, Thailand, Malaysia und Indonesien weitergeführt worden, ohne dass Einigungen in Sicht sind. Ein Fortschritt in dieser Hinsicht aber war im Februar 2023 der Abschluss einer digitalen Partnerschaft mit Singapur (EUSDP), die die steigende Bedeutung der Kooperation im Bereich neuer Technologien widerspiegelt.²

Die stockenden Verhandlungen über weitere Handelsliberalisierung mit den Mitgliedsstaaten der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) zeigen, wie schwierig der Handlungsrahmen in diesem Bereich geworden ist. Im Einklang mit der umfassenderen Krise des globalen Handelsregimes, in der die Sabotage des Streitbeilegungsmechanismus der Welthandelsorganisation (WTO), die von der US-Administration unter Donald Trump begonnenen wurde und die unter Präsident Joe Biden fortgesetzt wird, hat sich das Gesamtklima für die Handelspolitik grundlegend verändert. Übergeordnete Anliegen sind nun vor allem die wirtschaftliche Sicherheit, der Risikoabbau und die Identifikation geopolitischer Motive geworden. Das offensichtliche Ende der Globalisierung und die „securitization“ der Wirtschaftsbeziehungen impliziert massive Veränderungen in der Haltung der EU gegenüber Asien – einer Region, mit der das Streben nach offenem Handel jahrzehntelang die Grundlage bildete.

Ein weiteres Merkmal dieser neuen Geoökonomie ist auch die wachsende Tendenz der EU, unilaterale Politiken zur Durchsetzung ihrer Normen und Interessen zu verfolgen. Beispiele hierfür sind die Einführung des neuen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) und die Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung der weltweiten Entwaldung. Obwohl diese beiden Instrumente Teil der umfassenderen Agenda der EU für den ökologischen Wandel sind, wirken sie sich auch negativ auf den Handel mit Drittländern, einschließlich mit traditionellen Verbündeten in Südostasien, aus und werden daher als protektionistische Maßnahmen kritisiert.³

Auf der anderen Seite des Spektrums versucht die EU auch, mehr Investitionen in die Region zu lenken und betreibt hier insbesondere die Global Gateway Initiative (GGI) als Gegengewicht zur BRI. Die Logik der GGI besteht darin, EU-Mittel als Anreiz zu nutzen, um auch private Investitionen für Projekte im globalen Süden anzuregen und so Ländern, die möglicherweise unter dem Einfluss Chinas stehen, zu zeigen, dass die EU für sie weiterhin von Bedeutung ist. Es hat einige Jahre gedauert, bis die GGI Realität wurde, doch im Jahr 2023 wurden eine wachsende Zahl von Projekten, auch in Asien, auf diese Weise gefördert. Bei einem Gipfeltreffen im Oktober 2023 in Brüssel kamen politische Entscheidungsträger aus aller Welt zusammen, um künftige Prioritäten zu besprechen.

Insgesamt bestätigen diese Entwicklungen, dass sich die EU im Jahr 2023 immer noch an die rasche und grundlegende Veränderung des Gesamtklimas für Handels-, Investitions-

2 Nile Bowie: EU-Singapore in a deepening digital embrace, in: Asia Times, 30.5.2023.

3 Frédéric Simon: Asiatische Länder empfinden CO₂-Grenzsteuer der EU als ‚protektionistisch‘, in: Euractiv, 10.3.2021.

und Entwicklungspolitik anpassen muss, und dass dies auch eine Veränderung der Beziehungen zu asiatischen Partnern erforderlich macht. Das bisherige Schema, das eine interessenbasierte Handelsliberalisierungspolitik mit der Projektion wichtiger Normen verband, weicht einem komplexen Instrumentarium wirtschaftlicher Sicherheitspolitiken, die von der Bewertung von Bedürfnissen, Schwachstellen und Risiken dominiert werden. Für die EU und ihre Asienpolitik ist dies Neuland, für das die Roadmap noch entwickelt wird.

EU-Asienpolitik im Zeichen der neuen Realpolitik

Über diese Entwicklungen im wirtschaftlichen Bereich hinaus ist der Gesamttrend durch die wachsende Bedeutung strategischer Sicherheitserwägungen, Machtpolitik und einer Rückkehr zur Realpolitik in den Europa-Asien-Beziehungen gekennzeichnet. In dieser Hinsicht bleibt der Indopazifik der Schwerpunkt der geopolitischen Rivalität, wobei immer mehr Länder diesbezügliche Richtlinien und Strategien entwickeln. Für die EU, die 2021 selbst eine Strategie hierzu verabschiedete, hat dies schwerwiegender Auswirkungen.

Zunächst einmal impliziert die Konzentration auf Diplomatie und Sicherheitspolitik statt auf Wirtschaftsbeziehungen eine interne Machtverschiebung bezüglich der Rollen von Europäischer Kommission und Europäischem Auswärtigen Dienst (EAD). Wenn Handels- und Investitionspolitik (die ausschließliche Zuständigkeiten der Union sind) jetzt weniger relevant sind als traditionelle Diplomatie und Sicherheitsfragen, dann bedeutet dies auch, dass der EAD, der/die Hohe Vertreter:in, der Rat und dann auch die Mitgliedstaaten selbst eine größere Kontrolle über die Politikgestaltung bekommen.

Tatsächlich zeigen die Entwicklungen in den Beziehungen zu Asien im Jahr 2023 diese Dominanz zwischenstaatlicher Institutionen und mitgliedstaatlicher Akteure, die den Fokus auf die gezielte Verfolgung gemeinsamer europäische Positionen verdrängen. Dazu gehören die Intensivierung der Besuche nationaler Vertreter in der Region, der Einsatz von Marineressourcen der Mitgliedstaaten zur Wahrung der Freiheit der Schifffahrtsrechte im Südchinesischen Meer und in der Taiwanstraße sowie die wachsende Bedeutung zwischenstaatlicher Treffen als Foren für Bündnispolitik.

Was den letzten Punkt betrifft, ist die besondere Bedeutung von Treffen im G7- und G20-Format zu nennen. Während Ersteres zunehmend als Mittel zur Positionierung westlicher Mächte (einschließlich der EU) gegenüber Russland und China (und möglicherweise den BRICS-Staaten⁴) angesehen wird, bietet Letzteres beiden Seiten die Möglichkeit, mit Schwellenländern zusammenzuarbeiten und zu versuchen, diese im Rahmen der vorherrschenden Rivalität diplomatisch für sich einzunehmen. Ein gutes Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Einigung auf den „Wirtschaftskorridor Indien-Nahost-Europa“ (IMEC)⁵, welche im Rahmen des G20 Gipfeltreffens in New Delhi von Indien, den USA, einigen Golfstaaten und der EU getroffen wurde und weithin auch als ein Gegengewicht zur chinesischen BRI verstanden wurde.

Grundsätzlich ist aber festzuhalten, dass – auch wenn die EU-Institutionen sowohl in der G7 als auch in der G20 vertreten sind – es sich hier um Formate handelt, in denen die Mitgliedstaaten die wichtigere Rolle spielen, auch weil jedes Gipfeltreffen dieser Art auch eine Gelegenheit für bilaterale Diplomatie darstellt.

4 Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

5 The White House: Fact Sheet: World Leaders Launch a Landmark India-Middle East-Europe Economic Corridor, 9.9.2023, abrufbar unter <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/09/fact-sheet-world-leaders-launch-a-landmark-india-middle-east-europe-economic-corridor/> (letzter Zugriff: 7.11.2023).

Für die EU-Asienpolitik bedeuten diese Entwicklungen, dass die bisherigen Mechanismen der EU – Multilateralismus und die Kultivierung von strategischen Partnerschaften – zunehmend veraltet zu sein scheinen. So ist der Wert, den die EU traditionell auf ihre Partnerschaft mit ASEAN gelegt hat, zuletzt erheblich gesunken, sowohl weil die Beziehungen zu einzelnen ASEAN-Mitgliedstaaten mit Schwierigkeiten behaftet sind (siehe oben), als auch weil ASEAN als Organisation aufgrund interner Spaltungen und wegen den Aktivitäten externer Akteure nicht mehr von einer so zentralen Bedeutung in der Region ist.

Die EU und die ASEAN hatten in den 90er Jahren gemeinsam das Asia-Europa-Meeting (ASEM) als Musterbeispiel institutionalisierter, interregionaler Zusammenarbeit ins Leben gerufen und in der Vergangenheit signifikante diplomatische Ressourcen in dieses Format investiert⁶, obwohl es oft Kritik gegeben hatte, dass es sich dabei um wenig mehr als einen „talking shop“ handelte⁷. Während Kambodscha 2021 im Zeichen der Pandemie noch einen Online-Gipfel ausgetragen hatte, kam das für 2023 geplante Gipfeltreffen, das die EU ausrichten sollte, nicht zustande – ein Zeichen dafür, dass auf beiden Seiten das Interesse an dieser umfassenden Art von Multilateralismus, die ASEM symbolisierte, schwindet.

Andererseits zeigt sich in diesem Kontext auch, dass der Wert der institutionalisierten Form der Zusammenarbeit, die sich die EU zu Eigen gemacht hat, unter anderem darin besteht, dass beide Seiten auch unter veränderten Umständen auf höchster Ebene engagiert bleiben. So fanden 2022/2023 Gipfeltreffen mit den strategischen Partnern Japan, Süd-Korea und ASEAN statt, wobei die beiden letzteren auch besonderen historischen Wert hatten: mit ASEAN erinnerte man im Dezember 2022 in Brüssel an 45 Jahre diplomatischer Beziehungen, während die Präsident:innen von Kommission und Europäischem Rat, im Mai 2023 nach Seoul reisten, um mit dem südkoreanischen Präsidenten Yoon Suk-yeol den 60. Jahrestag der beiderseitigen Beziehungen zu begehen.

Zusammenfassung

Auch 2023 setzte sich der seit einigen Jahren anhaltende Trend fort, nach dem die Außenpolitik der EU von globaler Instabilität und regionaler Machtpolitik überlagert wird. Auch wenn sie weiterhin versucht, im Rahmen dieser Veränderungen ihre etablierten handelspolitischen, diplomatischen und wertegebundenen Ziele zu erreichen, werden die Beziehungen der EU zu dieser Region robuster, wobei aber festgestellt werden muss, dass im geopolitischen Wettbewerb mit den USA, China und anderen Akteuren die Umsetzung dieser Absichten eine immer größere Herausforderung darstellt.

Weiterführende Literatur

- Johan Adriaansen/Evgeny Postnikov (Hg.): A Geo-Economic Turn in Trade Policy? EU Trade Agreements in the Asia-Pacific, Cham 2022.
- Thomas Christiansen/Emil Kirchner/Philomena Murray (Hg.): The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations, London 2016.
- Hanns Günther Hilpert: Zeitenwende in der EU-Handelspolitik - Chancen der Diversifizierung im Indo-Pazifik, SWP-Aktuell 61/2022.

6 Sebastian Bersick: Das Asia-Europe-Meeting (ASEM): Akteure und Interessenlagen, Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformationen 12/03, Berlin 2003.

7 Thomas Christiansen/Shelly Tsui: The Value and the Limitations of Comprehensive Multilateralism - An EU Perspective on the Asia-Europe Meeting, in: European Foreign Affairs Review 22(2)/2017.

Zentralasien

Laura Worsch*

Schlüsselwörter: Energiepartnerschaft, Konnektivität, Neutralität, russischer Angriffskrieg

Das Ringen um Neutralität

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und den Ländern Zentralasiens (Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan) waren im vergangenen Jahr maßgeblich von dem andauernden Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine geprägt. Dieser stellt die zentralasiatischen Staaten vor vielfältige politische und wirtschaftliche Herausforderungen. Gleichzeitig stellt die internationale Isolierung Russlands auch ein Momentum für den Auf- und Ausbau von Kooperationen mit der EU dar.

Die steigende geopolitische Bedeutung der Region für die EU lässt sich an der Vielzahl von Dialogformaten und Plattformen auf allen Ebenen beobachten.¹ Ein prominentes neues Format sind die hochrangigen Treffen mit den Staats- und Regierungschef:innen, mit denen sich der Präsident des Europäischen Rates, Charles Michel, im Oktober 2022 in Kasachstan und zum zweiten Mal im Juni 2023 in Kirgisistan traf. Das nächste Treffen soll 2024 als erstes offizielles Gipfeltreffen stattfinden.

Schwerpunktmäßig fokussiert sich die EU im Rahmen ihrer Global Gateway Initiative auf die Verbesserung der Konnektivität zwischen den beiden Regionen, also die Verstärkung von Handel und den Ausbau von Transportrouten. Verschiedene Initiativen, wie das „Trans-European Transport Network“ (TEN-T) oder der „Mittlere Korridor“ oder der Transkaspische Korridor² stehen in der Diskussion, um Waren nicht mehr über russisches Territorium transportieren zu müssen.

Von besonderem Interesse für die EU ist außerdem ein Ausbau der Energie- und Rohstoffkooperation mit Zentralasien. Auf der 27. Weltklimakonferenz in Ägypten im November 2022 schlossen die EU und Kasachstan eine strategische Partnerschaft, um nachhaltige Wertschöpfungsketten zu bestimmten Rohstoffen, Batterien und erneuerbarem Wasserstoff zu entwickeln.³ Auch die Pläne einer Transkaspischen Pipeline (TCP) um natürliches Erdgas nach Europa zu transportieren, werden von Turkmenistan, der Türkei und Aserbaidschan wieder aufgegriffen. Ob diese Pipeline im Angesicht der aktuellen europäischen Ausrichtung auf erneuerbare Energien tatsächlich realisiert wird, ist jedoch fraglich.⁴

Auch die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und den einzelnen zentralasiatischen Staaten intensivierten sich, wobei Kasachstan nach wie vor als wichtigster Partner

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Europäischer Rat: Pressemitteilung, Joint press communiqué by Heads of State of Central Asia and the President of the European Council, 395/23, 2.6.2023.

2 Wilder Alejandro Sánchez/Kamila Auyezova: The Trans-Caspian Corridor: Kazakhstan's Silk Road?, in: The Diplomat, 12.5.2022.

3 Europäische Kommission: Pressemitteilung, COP 27: Europäische Union schließt eine strategische Partnerschaft mit Kasachstan zu Rohstoffen, Batterien und erneuerbarem Wasserstoff, IP/22/6585, 7.11.2022.

4 Nuray Alekberli-Musey: Turkmenistan Considers Sending Natural Gas Supplies to Europe, in: Eurasia Daily Monitor 20(79)/2023, 26.5.2023.

der EU in der Region gilt. Mehrere bilaterale Kooperationsräte zwischen der EU und Tadschikistan, Kirgisistan und Usbekistan konzentrierten sich auf die Verhandlungen über neue erweiterte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (EPKA). Während das Abkommen mit Kasachstan seit 2020 in Kraft ist, steht die EU mit Usbekistan und Kirgisistan vor der Unterzeichnung der jeweiligen neuen Verträge.⁵ Mit Tadschikistan haben die Verhandlungen im Dezember 2022 begonnen.⁶

Auch wenn die zentralasiatischen Staaten mit der verstärkten EU-Kooperation eine Diversifizierung ihrer Beziehungen verfolgen, bleibt Russlands politischer und wirtschaftlicher Einfluss auf die Region unverändert stark. Zwar betonten die Regierungschefs der zentralasiatischen Staaten mehrfach ihre territoriale Integrität und distanzieren sich verbal bei verschiedenen Gelegenheiten von Russland. Auch humanitäre Hilfslieferungen für die Ukraine⁷ oder die Enthaltung bei Abstimmungen der UN-Volksversammlung können als Zeichen der Distanzierung zu Russland gewertet werden. Dennoch suchen sie keine offene Konfrontation, sondern versuchen, ihre Neutralität gegenüber allen Großmächten zu wahren. Dazu zählt neben Russland und Europa auch China, welches seine wirtschaftlichen Interessen in Zentralasien vor allem über die Handelsinitiative Neue Seidenstraße (BRI) vorantreibt. Dies gilt insbesondere für Kasachstan als wirtschaftlichem Motor der Region.

Die EU wurde wiederholt dafür kritisiert, innenpolitischen Entwicklungen in den zentralasiatischen Ländern nicht genug Beachtung zu schenken. Bei den Präsidentschaftswahlen in Kasachstan im November 2022, bei denen der amtierende Präsident Quassym-Schomart Toqajew als klarer Sieger hervorging, betonte ein OSZE-Bericht mangelnden Wettbewerb mit anderen Kandidat:innen.⁸ Selbiges galt für die vorgezogenen Parlamentswahlen in Kasachstan im Frühjahr 2023, bei denen einige Oppositionsparteien nicht zur Wahl zugelassen waren.⁹ Das Verfassungsreferendum in Usbekistan im April 2023 ebnet zwar den Weg für demokratische Reformen in dem Land, ermöglicht aber Präsident Schawkat Mirsijojew auch eine Amtszeit bis 2040. Unabhängige Medien beklagten zunehmende Zensur im Vorfeld des Referendums.¹⁰ In Tadschikistan sind Menschenrechtsorganisationen, Journalist:innen und ethnische Minderheiten Repressionen ausgesetzt.¹¹ Während die EU verbal zur Einhaltung der Menschenrechte anmahnt, scheint sie im Angesicht der aktuellen geopolitischen Lage einen größeren Fokus auf den Ausbau von Kooperation auf Grundlage von Gemeinsamkeiten zu legen.¹² Dabei erhöht sich mit steigender Zusammenarbeit perspektivisch auch die Möglichkeit der EU, auf demokratische Entwicklungen und den Respekt fundamentaler Rechte hinzuwirken.

Weiterführende Literatur

Katrin Böttger/Yvonne Braun: Zentralasienpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 685–690.

5 Rat der EU: Kooperationsrat EU–Usbekistan, 24.4.2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2023/04/24/> (letzter Zugriff: 8.9.2023).

6 Rat der EU: Pressemitteilung, EU eröffnet Verhandlungen über ein neues Abkommen mit Tadschikistan, 1070/22, 8.12.2022.

7 Turkmenische Botschaft in Kirgistan: Turkmenistan sent humanitarian aid to Ukraine, 23.3.2023, abrufbar unter <https://kyrgyzstan.tmembassy.gov.tm/en/news/112600> (letzter Zugriff: 8.9.2023),

8 Alexandra Brzozowski: Ein Jahr Unruhe: Kasachstan will Reformen und engere Beziehungen zum Westen, in: Euractiv, 17.4.2023.

9 Tagesschau: Kasachstan wählt Parlament neu, 19.3.2023.

10 Zeit Online: Usbekischer Präsident darf noch bis 2040 regieren, 1.5.2023.

11 Novastan: Fortlaufende Repression in Tadschikistan, 3.3.2023.

12 Bakhrom Radjabov: How the EU can secure its position in Central Asia, IPS-Journal, 10.2.2023.

Die Europäische Union und China

Franco Algieri*

Schlüsselwörter: Chinastrategie, De-risking, systemischer Rivale, Taiwan, europäische Interessendivergenz

Aufarbeitung und Neuorientierung

Der begriffliche Dreiklang Partner, Wettbewerber, Systemrivale bestimmt die Auseinandersetzung um die Chinapolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten.¹ Während der partnerschaftliche Aspekt lange Zeit von vorrangiger Bedeutung war, hat sich die chinapolitische Debatte vermehrt Fragen zugewandt, die sich damit befassen, wie mit der Volksrepublik China als Wettbewerber und insbesondere als systemischer Rivale umzugehen sei. Die Aufarbeitung bislang verfolgter Strategien und eine Neuorientierung nationaler wie auch supranationaler Positionen sind im Gange. Damit verbinden sich Hoffnungen auf eine stärkere Resilienz Europas. Gleichzeitig bestehen Zweifel daran, ob sich die konzeptionellen Ziele in ausreichender Weise umsetzen lassen oder ob eine Rückkehr zu bekannten Verhaltensmustern, geprägt von mangelnder Gemeinsamkeit und Inkohärenz, eintreten wird.

Zwischen Wiederannäherung und vielschichtigem Ansatz

Nachdem es in Folge des russischen Angriffs auf die Ukraine und Chinas Positionierung zu Russland zu einer temporären Abkühlung der europäisch-chinesischen Beziehungen gekommen war, konnte gegen Ende des Jahres 2022 beobachtet werden, dass aufgrund zu meist wirtschaftlicher Interessen einzelner EU-Staaten, die bilaterale Diplomatie und die Relevanz kooperativer Beziehungen wieder an Dynamik gewonnen haben. China war 2022 mit einem Anteil von 15,4 Prozent am Extra-EU-27 Gesamtgüterhandel der zweitgrößte Handelspartner der Union hinter den USA (15,6 Prozent). Für China blieb die EU der größte Handelspartner (13,4 Prozent), gefolgt von den USA (12 Prozent).² Als kritisch stellt sich hierbei das weiterhin ansteigende Handelsbilanzdefizit der EU dar und offensichtlich ist unklar wie dieser Entwicklung entgegengewirkt werden soll. Die chinesischen Investitionen in Europa blieben insgesamt rückläufig, bei Greenfield-Investitionen kam es jedoch zu Zuwächsen. Dies betrifft primär den Automobilbereich mit Elektrofahrzeugen und Werke chinesischer Batteriehersteller in Deutschland, Frankreich und Ungarn, den wichtigsten Investitionsdestinationen für China in der EU. Ein sich verstärkender Investitionsboom der Volksrepublik in Europa erscheint, nicht zuletzt aufgrund der Unberechenbarkeit globaler Entwicklungen wie auch entsprechender Screeningmechanismen seitens der EU, nicht absehbar.³

* Associate Professor, Head of International Relations Department, Webster University Vienna.

1 Europäische Kommission, Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: EU-China – Strategische Perspektiven, JOIN(2019) 5 final, 12.3.2019

2 European Commission, Directorate General for Trade: European Union, Trade in goods with China, 19.4.2023.

3 Agatha Kratz et al.: EV Battery investments cushion drop to decade low. Chinese FDI in Europe 2022 update, MERICS Report, 9.5.2023.

Charles Michel, der Präsident des Europäischen Rates, traf sich im Dezember 2022 in Peking mit dem chinesischen Staatspräsidenten Xi Jinping und weiteren Regierungsmitgliedern zu Gesprächen, die u. a. Aspekte der Handelspolitik, regionaler Sicherheit in Asien, und Fragen zum Klimawandel umfassten.⁴ Bei dieser Gelegenheit, wie auch in den darauffolgenden Treffen zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und China, brachte die europäische Seite zum Ausdruck, dass sie hoffe, die Volksrepublik würde hinsichtlich einer Beendigung des Ukrainekriegs auf Russland einwirken. Xi betonte einerseits, dass es keine strategischen Differenzen oder fundamentalen Konflikte zwischen China und der EU gebe und die Volksrepublik die strategische Autonomie der EU unterstütze. Andererseits hoffe er auf eine objektive und richtige Einschätzung Chinas durch die EU und ihre Mitgliedstaaten sowie die Überwindung einer Mentalität des Kalten Krieges und ideologischer Antagonismen.⁵

Vor Michel war der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz bereits im November 2022 nach China gereist. Der spanische Ministerpräsident Pedro Sánchez (März) und Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron (April) setzten die Besuchsdiplomatie Anfang 2023 fort.⁶ Wie sich am Beispiel des Chinabesuchs Macrons verdeutlicht, dienen diese hochrangigen Treffen auch zur Wiederbelebung der durch die Covid-19-Pandemie geschwächten Wirtschaftskontakte. Es kam u. a. zur Unterzeichnung neuer Kooperationsvereinbarungen zwischen Airbus und Partnern der China Aviation Industry über den Verkauf von Airbus Flugzeugen und den Ausbau der Produktionskapazitäten für den Airbus A320 in Tianjin.⁷ Der französische Staatsbesuch war von besonderer Relevanz, da Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen ebenfalls nach China reiste und u. a. ein gemeinsames Treffen von ihr und Macron mit Xi stattfand. Aber auch chinesische Regierungsvertreter reisten wieder nach Europa und eine Rückkehr zur einer aktiveren europäisch-chinesischen Diplomatie ist zu beobachten.⁸

De-risking

Diese Wiederannäherung ist jedoch von unterschiedlichen Motivlagen und vorhandenen Divergenzen geprägt. Symbolisch hierfür steht die Auseinandersetzung um den Begriff „de-risking“. In einer Rede Ende März 2023 differenzierte von der Leyen zwischen „Risikominderung durch Diplomatie“ und „Minderung des wirtschaftlichen Risikos“.⁹ Beide Ansätze sollen zentrale Elemente der EU-Chinapolitik bilden. Macron nutzte in einem Interview auf seiner Rückreise von China den Begriff „dériskuer“, im Sinne einer strategischen Autonomie Europas.¹⁰ Besondere Brisanz erlangt in diesem Kontext die Frage, wie sich die EU und die europäischen Staaten im Falle eines Konflikts um Taiwan positionieren

4 Europäischer Rat: Erklärungen und Bemerkungen, Remarks by President Charles Michel following the meeting with Chinese president Xi Jinping, 10/23/22, 1.12.2022.

5 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China: President Xi Jinping holds talks with European Council President Charles Michel, 1.12.2022, abrufbar unter https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202212/t20221201_10983932.html (letzter Zugriff: 16.3.2023).

6 Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen Franco Algieri: Strategiebestimmung in der Außen- und Chinapolitik der Europäischen Union. Konzeptionelle Ansprüche und systemische Grenzen, in: integration 3/2023.

7 Airbus: Pressemitteilung, Airbus and China aviation industry sign next phase in partnership, 6.4.2023.

8 Der kurzzeitige chinesische Ministerpräsident Li Qiang besuchte im Juni 2023 Deutschland und Frankreich. Chinas Chefdiplomat Wang Yi war im Februar 2023 zu Gesprächen in Deutschland, Frankreich, Italien und Ungarn.

9 Ursula von der Leyen: Rede zu den Beziehungen zwischen der EU und China vor dem Mercator Institute for China Studies und dem European Policy Centre, SPEECH/23/2063, 30.3.2023.

10 Nicolas Barré: Emmanuel Macron: « L'autonomie stratégique doit être le combat de l'Europe », in: Les Echos, 9.4.2023.

sollten und welche Auswirkungen dies auf die transatlantischen Beziehungen haben könnte. Das Konzept des De-risking wird von den Akteuren auf supranationaler wie nationaler Ebene jedoch keineswegs als Entkopplung („de-coupling“) der EU von China verstanden, nicht zuletzt wegen der damit verbundenen Kosten aufgrund der hohen Interdependenz zwischen den beiden Seiten. Bundeskanzler Scholz betonte, „Risiken zu mindern, bedeutet aber keine Abkehr von der Globalisierung.“¹¹ Und die Kommissionspräsidentin erklärte: „Für mich ist eine Entkopplung aus europäischer Sicht weder tragfähig noch wünschenswert oder gar praktikabel.“¹² De-risking ist folglich als einer von mehreren Orientierungspunkten bei der Neuausrichtung europäischer Chinapolitik zu verstehen.

Umsetzungsschwierigkeiten

Neben dieser grundsätzlichen Debatte, wie sich die EU gegenüber China positionieren soll, zeigten sich unterschiedliche Betrachtungsweisen hinsichtlich der Umsetzung der europäischen Chinapolitik. Bei den strategischen Aussprachen über die EU-China Beziehungen im Rahmen des Europäischen Rats wurden im Juni 2023 der Ausgleich von Gegensätzen und gemeinsamen Interessen thematisiert.¹³ Der Rat verwies im Oktober 2022 auf die „Gültigkeit des vielschichtigen Ansatzes der EU gegenüber China“.¹⁴ Zu dieser Vielschichtigkeit zählt die Zusammenarbeit mit Partnern in Asien, die gleiche Werte teilen.¹⁵

Der Erfolg eines solchen Ansatzes, diesen zu vereinbaren, auszuarbeiten und umzusetzen, hängt elementar von der Übereinstimmung der Interessen der beteiligten Akteure ab. Meinungsverschiedenheiten blieben auf supranationaler und nationaler Ebene bestehen. Während der Präsident des Europäischen Rats nicht zu konfrontativ gegenüber China auftrat, fand die Kommissionspräsidentin deutlich klarere Worte und betonte den transatlantischen Kontext der Chinapolitik.¹⁶ Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell forderte eine proaktivere und eigenständigere Positionierung der EU und kritisierte, mit Blick auf seine Brückenfunktion zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission, dass immer noch in „Silos“ gearbeitet werde.¹⁷ Das Problem mangelnder horizontaler Kohärenz bleibt schwerwiegend.

Dass auch auf nationaler Ebene die chinapolitische Ausrichtung zu einem bestimmenden Thema geworden ist, zeigt sich am Beispiel Deutschlands, für das China „im Jahr 2022 zum siebten Mal in Folge [...] wichtigster Handelspartner“¹⁸ war. Der Seeheimer Kreis in

11 Olaf Scholz: Rede anlässlich des 11. deutsch-chinesischen Forums für wirtschaftliche und technologische Zusammenarbeit in Berlin, 20.6.2023, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-anlaesslich-des-11-deutsch-chinesischen-forums-fuer-wirtschaftliche-und-technologische-zusammenarbeit-am-20-juni-2023-in-berlin-2197576> (letzter Zugriff: 5.10.2023).

12 Ursula von der Leyen: Rede auf der Plenartagung des Europäischen Parlaments zur Notwendigkeit einer kohärenten Strategie für die Beziehungen zwischen der EU und China, SPEECH/23/2333, 18.4.2023.

13 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, Brüssel, 30.6.2023, S. 9–10.

14 Rat der EU: „Rat Auswärtige Angelegenheiten“, 17.10.2022, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2022/10/17/> (letzter Zugriff: 9.11.2022).

15 Rat der EU: EU-Japan summit – Joint Statement, 11825/23, 13.7.2023; Rat der EU: EU-Republic of Korea summit – Joint Statement, 9590/23, 22.5.2023.

16 Stuart Lau/Barbara Moens/Suzanne Lynch: Don't piss off China! EU prepares to tone down its battle with China, in: Politico, 28.6.2023.

17 Josep Borrell: EU ambassadors annual conference 2022. Opening speech by High Representative Josep Borrell, 10.10.2022, abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en (letzter Zugriff: 5.10.2023).

18 Destatis: Außenhandel. Die Volksrepublik China ist erneut Deutschlands wichtigster Handelspartner, 2023, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/handelspartner-jahr.html> (letzter Zugriff: 5.10.2023).

der SPD-Bundestagsfraktion, forderte u. a. einen „mehrdimensionalen wirtschaftspolitischen Umgang mit China“ und sprach sich aufgrund der damit verbundenen ökonomischen Kosten für Deutschland gegen eine „Abschottung“ und Entkopplung aus. Die „Hürden für die Ratifikation“ des weiterhin blockierten umfassenden Investitionsabkommens EU-China (CAI) sollten abgebaut werden.¹⁹ Die CDU/CSU-Fraktion sah den „Aufstieg des kommunistischen Chinas“ als „die zentrale, epochale Herausforderung des 21. Jahrhunderts für alle Staaten“, die ein regelbasiertes internationales Ordnungsmodell unterstützen. Der Ansatz „Frieden durch Handel“ wird als gescheitert bewertet und eine „chinapolitische Zeitenwende“ erscheine notwendig. Interessant ist auch die Forderung danach, die EU-China Gipfeltreffen „wieder ausschließlich zu 27+1 stattfinden“ zu lassen und gemeinsam vorzubereiten, sodass „dadurch alle Mitgliedstaaten eingebunden werden“.²⁰ Dies kann als eine direkte Kritik an der in den vergangenen Jahren zu beobachtenden Tendenzen hin zu europäisch-chinesischen Gipfeltreffen im Format EU + Deutschland und Frankreich interpretiert werden.

Insgesamt betrachtet überschneiden sich die genannten Punkte teilweise mit jenen, die in der 2023 veröffentlichten Chinastrategie der deutschen Bundesregierung zu finden sind. Auch hier wird Chinas Wirken auf regionaler und globaler Ebene als eine Herausforderung für Europa verstanden.²¹ Dementsprechend spiegelt sich in der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands die Beschreibung Chinas als Herausforderung aber auch notwendigem Partner, „ohne den sich viele globale Herausforderungen und Krisen nicht lösen lassen“ wider.²²

Sicherheitspolitische Dimension

Auch wenn eine Menge an Gemeinsamkeiten zwischen nationalen und supranationalen Ansätzen festgestellt wird und die Wiederannäherung an Dynamik gewonnen hat, so kann dies nicht über Friktionen hinwegtäuschen. Am zentralsten bezieht sich dies auf die sicherheitspolitische Dimension. Zwei Themen sind hierbei von vorrangiger Bedeutung. Zum einen betrifft dies den Bereich der chinesischen Cyberaktivitäten und daraus resultierende Sicherheitsbedrohungen für die Union und ihre Mitgliedstaaten.²³ In diesem Zusammenhang ist auch das Verbot zur Nutzung der TikTok-App auf Geräten von Angestellten von EU-Organen und Einrichtungen zu sehen, die in einem dienstlichen Kontext genutzt werden.²⁴

Zum anderen bleibt die Auseinandersetzung mit und die Positionierung zu Taiwan für die europäische Chinapolitik ein brisantes Thema. 2022 lag Taiwan an 12. Stelle der EU-Handelspartner und umgekehrt war die Union dessen fünftgrößter Handelspartner.²⁵ Die

19 Seeheimer Kreis: Strategiepapier, Für einen mehrdimensionalen wirtschaftspolitischen Umgang mit China, April 2023.

20 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Souveränität aus eigener Stärke – Eckpfeiler einer neuen China-Politik, Beschluss vom 18. April 2023.

21 Auswärtiges Amt (Hg.): China-Strategie der Bundesregierung, 2023; Asien-Pazifik-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Chancen nutzen – Risiken verringern. Empfehlungen der deutschen Wirtschaft für die China-Strategie der Bundesregierung. Januar 2023, abrufbar unter https://www.asien-pazifik-ausschuss.de/downloads/general/APA-Papier_Chinastrategie_final_1.pdf (letzter Zugriff: 5.10.2023).

22 Auswärtiges Amt: Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, 2023, S. 23.

23 CERT-EU/ENISA: Sustained activity by specific threat actors: JP-23-01, 15.2.2023.

24 Dies betrifft die Kommission, das Europäische Parlament, den Rat, Europäischen Auswärtigen Dienst, Europäischen Rechnungshof, Ausschuss der Regionen und Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss; Euronews: Dominoeffekt: Weitere EU-Institutionen verbieten TikTok auf Arbeitsgeräten, 10.3.2023.

25 Europäische Kommission: EU27 trade in goods by partner, 16.6.2023, abrufbar unter <https://circabc.europa.eu/ui/group/50a0487d-086a-4a75-a1ff-92bdd2ec2c4b/library/09539941-7d09-4e97-84ae-a5cd21f53283/details/>

Aussichten auf ein bilaterales Investitionsabkommen zwischen der EU und Taiwan sind gesunken und die Europäische Kommission erachtet den bestehenden Regelungsrahmen als ausreichend.²⁶ Hierzu wurde von europäischer und taiwanesischer Seite kritisch vermerkt, dass das Nichtzustandekommen des europäisch-taiwanesischen Abkommens angesichts des blockierten Umfassenden Investitionsabkommens EU-China nicht als eine Form politischer Rücksichtnahme gegenüber der Volksrepublik erfolgen könne.²⁷

Einmütig findet sich in den verschiedenen Positionspapieren und in Stellungnahmen europäischer und nationaler Entscheidungsträger der Hinweis auf das Festhalten an der Ein-China-Politik als Grundlage des Handelns. Die Taiwanfrage sei nur friedlich zu lösen und eine einseitig durch Zwang oder Gewalt herbeigeführte Änderung des bestehenden Status Taiwans wird abgelehnt. Der Besuch einer siebenköpfigen Delegation des Ausschusses für internationalen Handel des Europäischen Parlaments in Taiwan im Dezember 2022, bei dem es zu einem Treffen mit Präsidentin Tsai Ing-wen kam, hatte entsprechende symbolische Wirkung, was wiederum die Kritik der Volksrepublik hervorrief.²⁸ Und auch der Hohe Vertreter der Union für Außen und Sicherheitspolitik fand sehr deutliche Worte für mehr europäische Aufmerksamkeit gegenüber den Entwicklungen zwischen der Volksrepublik und Taiwan. An der Ein-China-Politik sei festzuhalten, gleichwohl nicht unter allen Umständen. Die Präsenz europäischer Marinen in der Taiwanstraße sollte nicht ausgeschlossen werden, um die Bedeutung der freien Navigation in dieser strategisch wichtigen Region zu demonstrieren.²⁹

Hiermit zusammenhängend ist die Indo-Pazifik-Strategie Litauens zu erwähnen, die Anfang Juli 2023 im Vorfeld des NATO-Gipfeltreffens in Vilnius veröffentlicht wurde. Darin wird Chinas Außenpolitik als zunehmend aggressiv bezeichnet und die Haltung der Volksrepublik gegenüber Russland stehe als Indiz dafür, dass sich die Spannungen mit demokratischen Staaten verstärkten.³⁰ Litauen sieht sich selbst als Beispiel dafür, wie ein Land dem wirtschaftlichen und diplomatischen Druck Chinas widerstehen kann, indem es über eine gesellschaftliche Resilienz und zuverlässige Partner verfügt. Die Entwicklung wirtschaftlicher Beziehungen zu Taiwan ist eine strategische Priorität des baltischen Lands und Teil seiner wirtschaftlichen Diversifikationspolitik. Litauen steht zur Ein-China Politik, sieht aber im Fall einer chinesischen militärischen Unterstützung Russlands im Ukraine-Krieg oder bei einer durch China erzwungenen Änderung des Status quo in der Taiwanstraße rote Linien, deren Verletzung legitime Antworten von Ländern hervorrufen würden, die an die Bewahrung einer regelbasierten internationalen Ordnung glauben.

Die Strategie versteht sich als Ergänzung zu den indopazifischen Positionen der EU und der NATO. Eine ähnliche Argumentation findet sich in der deutschen Chinastrategie, indem

(letzter Zugriff: 21.6.2023); Ministry of Economic Affairs/Bureau of Foreign Trade: Bilateral Trade, abrufbar unter <https://www.trade.gov.tw/english/BilateralTrade/BilateralTrade.aspx?code=7030&nodeID=4639#> (letzter Zugriff: 19.7.2023).

26 Der zweite EU-Taiwan Trade and Investment Economic Dialogue (TID) fand am 28. April 2023 statt.

27 Michael Malinconi: The European Union crushes Taiwan's hopes for a bilateral investment agreement, in: Global Taiwan Brief 8(7)/ 2023, S. 6–9; Stuart Lau: Build better ties instead of only asking for microchips, Taiwan tells Europe, in: Politico, 18.6.2023.

28 Europäisches Parlament, Ausschuss für internationalen Handel: Mission Report, PE740.787v01-00, 26.1.2023.

29 Josep Borrell: Un regard froid sur la Chine, in: Le journal de Dimanche, 22.4.2023. Im April 2023 passierte die französische Fregatte *Prairial* die Taiwanstraße.

30 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania: For a secure, resilient and prosperous future. Lithuania's Indo-Pacific strategy, 2023.

eine „enge chinapolitische Koordinierung zwischen der EU und der NATO“ als „unverzichtbar“ bezeichnet wird.³¹ Die NATO wiederum hat mit Blick auf einen erkennbaren strategischen Wettbewerb im Schlussdokument des Gipfeltreffens von Vilnius deutliche Aussagen zu China als systemischer Herausforderer für die euro-atlantische Sicherheit getroffen.³² Fragen zu systemischen Herausforderungen durch China bilden einen Bestandteil des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO.

Fortbestehende Ambivalenz

Obwohl eine deutliche Entwicklung hin zu einer kritischeren Ausrichtung zu beobachten ist, bleiben die Beziehungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu China von Ambivalenz gekennzeichnet. Die einstige Chinaeuphorie ist längst der nüchternen Wahrnehmung Chinas als systemischer Rivale gewichen. Die beschriebene Wiederannäherung mag den Eindruck erwecken, es bestehe Einklang in der europäischen Position gegenüber China, doch kann die bestehende Dichotomie auf europäischer Seite dadurch nicht verschleiert werden. Spannungsfelder zwischen supranationalen und nationalen Interessen, zwischen Risikominimierung und Nichtentkoppeln, zwischen in wirtschaftlicher Chinakonkurrenz stehenden Mitgliedstaaten und zwischen unterschiedlichen Auffassungen über die Ausdehnung sicherheitspolitischen Engagements bleiben bestehen. Hinzu kommt die Auseinandersetzung damit, wie weit eine strategische Autonomie der EU reichen soll und wie die europäische Chinapolitik im transatlantischen Kontext auszugestalten ist.

Dadurch mag weiterhin ein Handlungsspielraum für China gegeben sein, die Diffusität dessen, was europäische Chinapolitik ausmacht, für eigene Interessen auszunutzen. Hieraus aber abzuleiten, dass die nun angestrebte Neuorientierung gegenüber China verpufft und alte Handlungsmuster wieder dominieren werden, würde bedeuten, die anhaltende Versteigerung chinakritischer Positionen zu ignorieren. Die durch den Rückzug der baltischen Staaten erfolgte Reduktion des ehemaligen Formats 17+1 auf 14+1 oder auch der mögliche Ausstieg Italiens aus der Belt and Road Initiative zeugen von einer Emanzipation gegenüber China. Für eine autonome und resiliente EU-Chinapolitik bedarf es nicht nur kohärenter Konzepte, sondern auch deren Umsetzung. Erste Schritte sind getan.

Weiterführende Literatur

Thomas Christiansen: EU-China-Beziehungen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.):

Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 297–302.

Bates Gill: Daring to struggle. China's global ambitions under Xi Jinping, Oxford 2022.

Siegfried Russwurm/Tanja Gönner (Hg.): Wie gestalten wir unsere Beziehungen zu China? Freiburg/Basel/Wien 2022.

31 Auswärtiges Amt (Hg.): China-Strategie, 2023, S. 56.

32 NATO: Pressemitteilung, Vilnius Summit Communiqué, 11.7.2023.

Die Europäische Union und Russland

Sabine Fischer*

Schlüsselwörter: Angriffskrieg, Sanktionen, Autokratie

Überfall und Bruch

Der vollumfängliche, auf Vernichtung des unabhängigen ukrainischen Staates angelegte, russische Angriffskrieg gegen das Nachbarland brachte den endgültigen Bruch in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland. Er beendete eine 30-jährige Phase, in der die EU, wenn auch unter immer größeren Schwierigkeiten, nach einem *Modus Vivendi* mit Russland in Europa suchte. Dem offenen Krieg war eine lange Periode wachsender Spannungen vorausgegangen. Seit dem Beginn der russischen Invasion am 24. Februar 2022 hat der Krieg mehrere Phasen durchlaufen. Russland griff von drei Fronten an und erzielte zunächst rasche Geländegewinne. Im März belagerten russische Truppen die ukrainische Hauptstadt Kyjiw. Es gelang der russischen Armee außerdem, durch die Besetzung von Teilen der ukrainischen Gebiete Saporischschja und Cherson eine Landbrücke zwischen den russisch kontrollierten Teilen des ukrainischen Donbas und der seit 2014 besetzten Krim herzustellen. Die entschlossene Gegenwehr der ukrainischen Streitkräfte und der gesamten ukrainischen Gesellschaft zwang Moskau jedoch im April 2022, seine Truppen aus dem Zentrum der Ukraine zurückzuziehen und seine militärischen Anstrengungen auf den Osten des Landes zu konzentrieren.

Derweil konsolidierte sich eine internationale Unterstützungscoalition, die die Ukraine militärisch ausrüstete und sie so befähigte, den Abwehrkampf gegen die russische Invasion weiterzuführen. Im Spätsommer setzte die ukrainische Seite zu einer ersten großen Gegenoffensive an und konnte erhebliche Gebiete nahe der ostukrainischen Metropole Charkiw aus der russischen Besatzung befreien. Im November 2022 wurde auch die südukrainische Gebietshauptstadt Cherson zurückerobert. Russland reagierte auf die militärischen Erfolge der Ukraine, indem es den Krieg seinerseits eskalierte. Im September 2022 proklamierte Wladimir Putin die Annexion der ukrainischen Gebiete Luhansk, Donezk, Saporischschja und Cherson, die jedoch bis heute nicht vollständig von Russland kontrolliert werden. Er kündigte außerdem eine sogenannte Teilmobilmachung an, um die hohen Verluste der russischen Streitkräfte im ersten Kriegshalbjahr auszugleichen. Von November 2022 bis Mai 2023 befanden sich die Parteien in einem Stellungs- und Abnutzungskrieg. Die Frontlinie veränderte sich in diesem Zeitraum kaum noch. Dennoch hatten beide Seiten in Schlachten um einzelne Orte außerordentlich hohe Verluste. Zu Symbol für diesen blutigen Abnutzungskrieg wurde die Stadt Bachmut. Russland versuchte erfolglos, mit Luftangriffen auf die ukrainische zivile, kritische und Energieinfrastruktur den Widerstand der Gegenseite zu brechen.

* Senior Fellow, Leiterin der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Im Juni 2023 begann die Ukraine ihre zweite Gegenoffensive. Wieder reagierte Moskau mit einer non-linearen Eskalation: die Sprengung des Dnipro-Staudamms bei Nowa Kachowka, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit von russischer Hand pas-sierte, löste eine humanitäre, ökologische und wirtschaftliche Katastrophe im Süden der Ukraine aus. Anders als im Sommer 2022 hatten sich die russischen Streitkräfte im Frühjahr 2023 auf die ukrainische Offensive vorbereitet, was die Befreiung zusätzlicher Gebiete im Juni 2023 erschwerte. Am 23. und 24. Juni 2023 meuterten in Russland Söldner des priva-ten Militärunternehmens „Wagner“ unter der Führung von Jewgenij Prigoschin, besetzten das südliche Hauptquartier der russischen Streitkräfte in Rostow am Don und kamen bis wenige Hundert Kilometer an Moskau heran. Der Aufstand endete so plötzlich, wie er be-gonnen hatte, wobei die Zukunft der Wagner-Gruppe und ihres Anführers Prigoschin un-klar bleibt.

Die offene Aggression gegen die Ukraine ab Februar 2022 setzte eine beispiellose Ab-wärtsspirale in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland in Gang.¹ Bereits am 23. Februar reagierte der Europäische Rat auf die staatliche Anerkennung der „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk mit einem Sanktionspaket, das u. a. alle 351 Ab-geordneten der russischen Staatsduma mit restriktiven Maßnahmen belegte. Bis Ende Juni 2023 folgten zehn weitere Sanktionspakete, die sich folgendermaßen zusammensetzen:²

- Insgesamt befinden sich rund 1.800 Personen und Organisationen auf den Sankti-onslisten der EU. Unter ihnen sind der russische Staatspräsident Putin, eine Reihe wichtiger Regierungsvertreter:innen, alle Mitglieder des russischen Sicherheitsra-tes, alle Mitglieder der Staatsduma, Geschäftsleute, die wichtigsten Vertreter:innen der russischen Staats- und Propagandamedien und Beamte und Militärs, die für Gräueltaten in der Ukraine verantwortlich sind.
- Die EU hat weitreichende Handelsbeschränkungen beschlossen. Sie betreffen die Ausfuhr von Spitzentechnologien, Maschinen und Fahrzeugen, Ausrüstung und Technologie für die Energiewirtschaft, die Luft- und Raumfahrtindustrie, die See-schifffahrt, von sogenannten Dual-Use-Gütern und Luxusgütern. Russische Pro-dukte, u. a. Stahl und Eisen, Holz, Zement, Düngemittel, Meeresfrüchte und Spiri-tuosen, dürfen nicht mehr in die EU importiert werden. Es besteht ein Embargo für russische Kohle und andere feste fossile Brennstoffe sowie für die Einfuhr von Rohöl und raffinierten Erdölzerzeugnissen auf dem Seeweg. Für letzteres mussten in einem mühsamen internen Aushandlungsprozess befristete Ausnahmeregelun-gen für Mitgliedstaaten mit besonderer Abhängigkeit von russischem Öl wie Bul-garien, Kroatien und Ungarn gefunden werden. Die Kontrolle von Gasspeicherkapazitäten innerhalb der EU darf nicht mehr an russische Personen oder Organisationen abgegeben werden. Ein vollständiges Energieembargo, das auch Gasimporte aus Russland einschließen würde, steht weiterhin aus.
- Die EU hat den russischen Transportsektor und den Luftfahrtsektor mit Sanktionen belegt und so für eine weitreichende Unterbrechung der Verbindungen über Straße, Schiene, Luft- und Seewege gesorgt.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

2 Europäischer Rat/Rat der EU: Die EU-Sanktionen gegen Russland im Detail, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#individual> (letzter Zugriff: 10.7.2023).

- Die EU hat zehn russische Banken, darunter die russische Zentralbank, vom SWIFT-System ausgeschlossen und dadurch Russlands Möglichkeiten im internationalen Finanzverkehr und seinen Zugang zu den internationalen Finanzmärkten empfindlich eingeschränkt.
- Die EU hat außerdem die Sendetätigkeit einer Anzahl von staatlich kontrollierten russischen Medien innerhalb der EU ausgesetzt.

Im Dezember 2022 ernannte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen den irischen Diplomaten David O’Sullivan zum Sanktionsbeauftragten, der über die Umsetzung der Sanktionen wachen soll. Das elfte Sanktionspaket vom 23. Juni 2023 konzentriert sich vor allem auf „Maßnahmen, mit denen die geltenden Sanktionen verschärft und gegen deren Umgehung vorgegangen werden soll.“ Zu diesem Zweck „hat die EU beschlossen, die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit mit Drittländern und die Bereitstellung technischer Hilfe weiter zu verstärken“.³

Ausdrücklich ausgenommen von den EU-Sanktionen in den Bereichen Handel und Verkehr sind beispielsweise pharmazeutische, medizinische und landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie Lebensmittel, humanitäre Hilfslieferungen oder auch Kulturgüter. Die vom Europäischen Rat beschlossenen Sanktionen werden flankiert durch Maßnahmen von Unternehmen und Organisationen, die sich nach dem 24. Februar 2022 aus Russland zurückzogen oder die Zusammenarbeit mit russischen Partnern abbrachen. Über 1.000 westliche Unternehmen haben ihr Russlandgeschäft eingestellt.⁴ Organisationen in den Bereichen Wissenschaft, Kultur, Städtepartnerschaften etc. haben ihre Austauschbeziehungen mit Russland eingeschränkt oder eingestellt. Russland trat seinerseits Ende Mai aus dem Bologna Prozess und damit aus dem europäischen Raum der Hochschulkoooperation aus. 2021 und 2022 kam es wiederholt zu diplomatischen Zerwürfissen zwischen Moskau und einzelnen EU-Hauptstädten bzw. Brüssel, in deren Folge alle Seiten diplomatisches Personal auswiesen. Viele diplomatische Vertretungen, etwa die EU-Delegation in Moskau sowie die Vertretung der Russischen Föderation bei der EU sind mittlerweile stark ausgedünnt. Im April 2023 wies das russische Außenministerium mehrere Hundert deutsche Staatsbürger:innen aus. Erstmals waren nicht nur Diplomaten:innen und Mitarbeitende der Botschaften betroffen, sondern auch Lehrer:innen der deutschen Schule in Moskau und Mitarbeitende des Goethe Instituts. Die russische Regierung nahm alle EU-Mitgliedstaaten in eine 2021 geschaffene „Liste unfreundlicher Staaten“ auf, die mittlerweile 48 Einträge enthält.

Die EU-Politik Russlands

Russland hat keine EU-Politik mehr. Die Politik Moskaus gegenüber der EU ergibt sich aus der negativen Gesamtperspektive auf den sogenannten kollektiven Westen unter der Führung der USA, der in den Augen der russischen politischen Elite schon seit Langem eine

3 Rat der EU: Pressemitteilung, Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine: EU verabschiedet elftes Paket mit wirtschaftlichen und individuellen Sanktionen, 473/23, 23.6.2023.

4 Yale School of Management: Over 1,000 Companies Have Curtailed Operations in Russia – But Some Remain, 10.7.2023, abrufbar unter <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain> (letzter Zugriff: 11.7.2023).

aggressive Politik gegenüber Russland betreibt.⁵ Die Fähigkeit der EU zu eigenständigem Handeln wird in Moskau schon seit Langem bezweifelt. Die russische Politik zielte seit Beginn der 2010er Jahre immer mehr darauf ab, die europäischen Institutionen in Brüssel zu marginalisieren und aus den Beziehungen zu den Mitgliedstaaten zu verdrängen. Nach dem durch die Annexion der Krim 2014 ausgelösten politischen Bruch mit der EU und der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten verlegte sich Moskau darauf, europa- und sanktionsskeptische sowie russlandfreundliche politische Kräfte in den Mitgliedstaaten zu unterstützen, um so die europäische Integration und die EU als Ganzes auszuhöhlen. Der Fokus russischer Westpolitik lag und liegt jedoch auf den Beziehungen mit den USA (und der NATO), die schon sehr lange als strukturell und damit unveränderlich antagonistisch betrachtet werden. Andere westliche Akteure werden nicht ernst genommen, sie gelten als bestenfalls teilsouveräne Anhängsel Washingtons.

Die Vorstellung, Washington betreibe eine aggressive Politik gegenüber Russland, der seine europäischen Verbündeten nolens volens folgen müssten, unterfüttert das russische Defensivnarrativ zur Legitimation des Angriffskrieges. Moskau sei durch die aggressive Erweiterungspolitik der NATO über Jahre bedrängt und schließlich zu der „Spezialoperation“ in der Ukraine gezwungen worden. Es gehe nicht nur um die Rettung der Menschen in der Ukraine vor der vom Westen instrumentalisierten „Junta“⁶ in Kyjiw, sondern auch um den Schutz Russlands vor einem westlichen Angriff. Die EU-Sanktionen seien Teil eines von den USA gesteuerten Wirtschaftskrieges, der die geopolitische Aggression flankiere. Im russischen Diskurs werden die Sanktionen denn auch losgelöst vom Krieg behandelt und als grundlose „Strafaktion“ des Westens dargestellt.

Die Zerrüttung der Beziehungen mit dem Westen gilt in Russland als unumstößliche Tatsache. Sie wird von der Mehrheit der außenpolitischen Community als logische Fortsetzung zweier miteinander verwobener Entwicklungen der vergangenen beiden Jahrzehnte betrachtet: Zum einen wandelt sich von Moskau aus gesehen die internationale Ordnung weg von der US-dominierten Unipolarität der 1990er Jahre hin zu einer multipolaren Ordnung bzw. einer neuen Bipolarität zwischen Beijing und Washington. Der Westen, verkörpert durch die USA, die NATO und die EU, gleite immer weiter in eine gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Krise und verliere an internationalem Gewicht. Westliche Versuche, Russland und andere aufstrebende Großmächte trotzdem weiter einzudämmen, führten zum anderen unausweichlich zu geopolitischen Spannungen, die sich im Falle Europas nun in der Ukraine entlade. Am Ende dieser Entwicklung wird eine neue Weltordnung erwartet, in der Russland sich näher bei China und weitgehend isoliert von einem deutlich weniger relevanten Westen befindet. In diesen Überzeugungen spiegelt sich ein außenpolitischer Isolationismus, der bereits während der Covid-19-Pandemie ab 2020 immer mehr um sich griff.

Die Abnabelung von Europa geht einher mit der immer drastischeren Verhärtung der russischen Autokratie. Schon zwischen 2020 und 2022 hatte sich diese Entwicklung in Gestalt der Verfassungsreform, der russischen Unterstützung für die Niederschlagung der Demokratiebewegung in Belarus und der Vergiftung und späteren Festnahme des

5 Siehe z. B. Putins Ausführungen zur Anerkennung der „Volksrepubliken Donezk und Luhansk“ am 21. Februar 2022 sowie seine Rede im Rahmen des St. Petersburger Wirtschaftsforum; Wladimir Putin: Address by the President of the Russian Federation, 21.2.2022, abrufbar unter <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828> (letzter Zugriff: 9.8.2022); Wladimir Putin: St Petersburg International Economic Forum Plenary session, 17.6.2022, abrufbar unter <http://en.kremlin.ru/events/president/news/68669> (letzter Zugriff: 9.8.2022).

6 Putin: Address by the President of the Russian Federation, 2022.

Oppositionspolitikers Alexey Nawalny rasant beschleunigt. Nach dem Beginn der Vollinvasion führte das russische Regime Kriegszensur ein, verstärkte die staatliche Propaganda und zerstörte die letzten unabhängigen Medien. Protest gegen die „Spezialoperation“ in der Ukraine wurde brutal niedergeschlagen, jede weitere kritische Meinungsäußerung mit hohen Strafandrohungen bewehrt. Die Staatsduma verabschiedete zahlreiche hochgradig repressive Gesetze, die auch noch die letzte Nische für oppositionelle und zivilgesellschaftliche Aktivitäten schließen. Politische Schauprozesse und Strafmaße von 20 bis 25 Jahren Kolonie erinnern mittlerweile an sowjetische Zeiten.

Die Russland-Politik der EU

Auch die Russland-Politik der EU liegt in Trümmern. Sie ist im Lichte des Krieges weitgehend auf die Sanktionen reduziert. Bislang haben weder die Mitgliedstaaten noch die EU-Institutionen in Brüssel offiziell von den „Fünf Leitprinzipien der EU für den Umgang mit Russland“ von 2016⁷ Abstand genommen. Versuche des Hohen Repräsentanten für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, 2021 eine neue und härtere Linie für die Russlandpolitik der EU zu formulieren, wurden von der Zuspitzung der Sicherheitskrise und schließlich vom Ausbruch des Krieges überrollt.⁸ Die meisten Programme und Projekte in Bereichen wie Zivilgesellschaft, Menschenrechte, Klimaschutz und Umwelt, Kultur oder Gesellschaftsdiplomatie mussten zwischenzeitlich eingestellt werden. Russische Partner:innen gehen ein hohes Risiko ein, wenn sie weiter mit der EU-Delegation in Moskau oder staatlichen und nicht-staatlichen Partner:innen in der EU kooperieren. Die EU-Institutionen sowie einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, unterstützten emigrierte russische zivilgesellschaftliche und oppositionelle Akteur:innen, die sich gegen den Krieg und für Demokratie einsetzen. Sie sehen dies als Investition in eine mögliche demokratische Zukunft des Landes, auch wenn eine solche Entwicklung derzeit nicht absehbar ist.

Die westlichen Sanktionen haben Moskau trotz erheblicher Auswirkungen auf die russische Wirtschaft nicht zur Beendigung des Krieges bewegt. Es ist dem Westen nicht gelungen, Russland international zu isolieren. Zahlreiche Staaten in Asien und im globalen Süden hüten sich, Partei zu ergreifen. Vor allem China und Indien, aber auch der NATO-Partner Türkei, profitieren im Lichte des Krieges von günstigen Energieimporten aus Russland. Dennoch haben Krieg und Sanktionen negativen Einfluss auf die russische Wirtschaft. Da Präsident Putins außenpolitische Entscheidungen stärker von geopolitischen als von wirtschaftlichen Erwägungen geleitet sind führen sie aber nicht zu einer Änderung der russischen Politik. Russland versucht außerdem, die durch den eigenen Angriffskrieg entstandenen Lieferengpässe bei ukrainischem Getreide in den armen Ländern Afrikas propagandistisch für sich zu nutzen. Moskau stellte das Getreideabkommen, das die Türkei und die Vereinten Nationen im Juli 2022 zwischen den Kriegsparteien vermittelt hatten, immer wieder in Frage. Mitte Juli 2023 verweigerte das russische Regime endgültig die anstehende Verlängerung der Vereinbarung und zerstörte damit den einzigen diplomatischen Erfolg, den es in diesem Krieg bis dato gab. Russland behauptet, die EU sei Nutznießerin des exportierten ukrainischen Getreides, während in den armen Ländern des Südens zu wenig davon ankäme. Wie sich die nicht-westliche internationale Gemeinschaft zu Russlands

7 Rat der EU: Tagung, Rat (Auswärtige Angelegenheiten), 14.3.2016, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2016/03/14/> (letzter Zugriff: 9.8.2022).

8 Europäische Kommission/Europäischer Auswärtiger Dienst: Joint Communication on EU-Russia relations – Push back, constrain, engage, JOIN(2021) 20 final, 16.6.2021.

Krieg gegen die Ukraine positioniert, wird von Aushandlungsprozessen abhängen, in die auch die EU und ihre Mitgliedstaaten involviert sein werden.

Mit dem russischen Angriffskrieg ist das Verhältnis zur Ukraine endgültig zu einem bestimmenden Faktor für die Russland-Politik der EU geworden. Ohne die russische Aggression hätte die EU sich im Juni 2022 nicht durchgerungen, der Ukraine und der Republik Moldau den EU-Kandidatenstatus und Georgien eine klare EU-Perspektive zu gewähren.⁹ Perspektivisch wird der Beitritt dieser Länder, die den russlandkritischen und transatlantisch orientierten mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten nahestehen, wesentlichen Einfluss auf die Formulierung von EU-Politik haben. Wegen ihres vergleichsweise schwach ausgeprägten sicherheitspolitischen Profils spielt die EU bei der Unterstützung der ukrainischen Verteidigungsbemühungen eine nachgeordnete Rolle. Die Hauptlast liegt bei der internationalen Unterstützungskoalition für die Ukraine und bei den Mitgliedstaaten der NATO. Die Ukraine erhielt auch beim NATO-Gipfel in Vilnius im Juli 2023 nicht die erwünschte Beitrittsperspektive, aber Zusagen für zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen des Bündnisses und der G7-Staaten. Bis Juli 2023 stellte sie über die Europäische Friedensfazilität 5,6 Mrd. Euro zur Verfügung, um die Mitgliedstaaten bei der Lieferung militärischer Ausrüstung an die ukrainischen Streitkräfte zu unterstützen.

Mit seiner Entscheidung, einen Vernichtungskrieg gegen die Ukraine zu führen, hat Wladimir Putin endgültig mit den seit dem Ende des Kalten Krieges geltenden Regeln der europäischen Sicherheitsordnung gebrochen. Anders als in Moskau angenommen, hat er damit die Kohäsion von EU, NATO und des transatlantischen Bündnisses gestärkt – wie sich an den Sanktionen, der engen Koordination mit den USA und dem Vereinigten Königreich, dem Beitritt Finnlands und Schwedens zur NATO¹⁰ und der EU-Beitrittsperspektive für die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien zeigt. Gleichzeitig muss von einem längeren Krieg ausgegangen werden, der auch den westlichen Unterstützer:innen der Ukraine viel abverlangen wird. Rechtspopulistische Kräfte in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten profitieren von den Sekundäreffekten des Krieges wie Inflation und Energiekrise und von den Schwierigkeiten demokratischer Regierungen, sie zu bewältigen. Die große Herausforderung besteht deshalb darin, die Sanktionspolitik und die militärische Unterstützung der Ukraine auf lange Sicht aufrecht zu erhalten und dem Land eine langfristige Sicherheitsperspektive zu geben. Die Zukunft der europäischen Sicherheitsordnung, die zukünftige Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der EU und Russland – all das hängt vom Ausgang des Krieges ab.

Weiterführende Literatur

- Fabienne Bossuyt/Peter Van Elsuwe (Hg.): *Principled pragmatism in practice: the EU's policy towards Russia after Crimea*, Leiden 2021.
- Sabine Fischer: *Russland auf dem Weg in die Diktatur. Innenpolitische Auswirkungen des Angriffs auf die Ukraine*, SWP-Aktuell 31/2022.
- Tatiana Romanova/Maxine David (Hg.): *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, London 2021.

9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

10 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Finnland“, „Schweden“ und „Die Europäische Union und die NATO“ in diesem Jahrbuch.

Lateinamerikapolitik

Daniel Schade*

Schlüsselwörter: CELAC, Handelsabkommen, Sanktionen, Gipfeltreffen

Zeremonielle Verwaltung des Stillstands in den beidseitigen Beziehungen

Im vergangenen Jahr war die Lateinamerikapolitik der Europäischen Union maßgeblich durch die Vorbereitung und Durchführung des dritten EU-CELAC-Gipfels geprägt. So trafen die höchsten politischen Vertreter:innen beider Regionen im Juli 2023 aufeinander. Dieses öffentlichkeitswirksame Gipfeltreffen, welches zur Hervorhebung gemeinsamer Interessen geplant war, konnte jedoch nicht über den Stillstand und die Dissonanz in den Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten, sowie innerhalb Lateinamerikas, hinwegtäuschen. Dies zeigte sich in zentralen Bereichen wie etwa den politischen Positionen und Maßnahmen angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, dem fehlenden Fortschritt im Bestreben zum Abschluss diverser Assoziierungs- und Handelsabkommen, sowie den weiterhin sehr angespannten Beziehungen der EU zu einzelnen Staaten wie Nicaragua.

Politische Beziehungen

Die politischen Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika waren insbesondere in der ersten Jahreshälfte 2023 durch die Vorbereitung des dritten EU-CELAC-Gipfels geprägt. Mit dieser Zusammenkunft zwischen der EU und der Regionalorganisation Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) fand am 17. und 18. Juli 2023 in Brüssel zum ersten Mal seit 2015 ein solcher Gipfel auf höchster politischer Ebene statt.

Der Zeitraum vor dem bereits seit mehr als einem Jahr in der Planung befindlichen Gipfel wurde dafür genutzt, die beidseitigen Beziehungen wiederzubeleben. So fand bereits im Oktober 2022 ein EU-CELAC-Außenminister:innentreffen in Buenos Aires statt. Auch besuchten zahlreiche führende Politiker:innen den jeweils anderen Kontinent. Neben der Gipfelvorbereitung dienten solche Besuche auch jeweils zur Stärkung der beidseitigen Handelsbeziehungen, sowie dazu, weitere lateinamerikanische Staaten davon zu überzeugen, eine stärkere Position gegen Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine einzunehmen, und die Ukraine aktiv zu unterstützen.

Zuletzt reiste EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen einen Monat vor dem Gipfel in zahlreiche lateinamerikanische Hauptstädte. Kurz vor von der Leyens Reise wurde auf Seiten der EU auch eine neue EU-Lateinamerikastrategie veröffentlicht, welche die europäischen Prioritäten für die beidseitigen Beziehungen festlegt.¹ Das Dokument

* Assistant Professor, Universität Leiden.

1 Europäische Kommission: Mitteilung, Eine neue Agenda für die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik, JOIN(2023) 17 final, 7.6.2023.

beinhaltet allerdings eher eine Zusammenfassung der bestehenden Beziehungen und anhaltender Prozesse, und setzt keine völlig neuen Akzente.

Der eigentliche EU-CELAC-Gipfel hätte dann wie sonst üblich dazu dienen sollen, die gegenseitigen Beziehungen öffentlichkeitswirksam zu zelebrieren und neue Initiativen zu verkünden. Der Gipfel und die Berichterstattung darüber wurde letztlich allerdings durch diplomatische Auseinandersetzungen im Hinblick auf die Abschlusserklärung überschattet. Der europäischen Seite war es dabei wichtig, eine starke Formulierung zu Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine mit aufzunehmen. Aufgrund des Widerstands einiger lateinamerikanischer Staaten gelang dies nicht, und so wird Russland im finalen Text nicht einmal mehr namentlich erwähnt.² Schlussendlich wurde die Abschlusserklärung sogar in dieser Form nicht einstimmig verabschiedet, da Nicaragua selbst die so geschwächte Formulierung nicht mittragen wollte, und andere Staaten nicht willens waren, den Text weiter zu schwächen.³

Trotz der Tatsache, dass der eigentliche Gipfel wie auch die beidseitigen Beziehungen zwischenzeitlich durch Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine überschattet wurden, was die Diversität der Positionen beidseits des Atlantiks, sowie innerhalb Lateinamerikas wiederum aufzeigte, ist allein dessen Durchführung und das Erneuern der beidseitigen Kontakte als Erfolg zu werten. Das dies von beiden Seiten als wichtig angesehen wird, zeigt sich auch darin, dass wie eigentlich bereits seit Einführung des EU-CELAC-Gipfelformats vereinbart, solche Treffen von nun an alle zwei Jahre stattfinden sollen, sowie die Abschlusserklärung von einer konkreten Agenda für die nächsten Jahre begleitet wurde.

Handelspolitik

In der Vergangenheit wurde die Zeit vor EU-Lateinamerikagipfeln häufig dazu genutzt, um bestehende Handelsverhandlungen zwischen beiden Regionen zu intensivieren. So konnten Verhandlungsergebnisse öffentlichkeitswirksam während der Gipfel präsentiert werden. Insbesondere aufgrund der Bestrebungen der EU, sich Zugang zu kritischen Ressourcen zu sichern, bestehende Lieferketten zu diversifizieren, sowie sich als wichtiger Handelspartner in der Region nicht von China verdrängen zu lassen, sollten handelspolitische Fragen in der aktuellen Lateinamerikapolitik der EU daher im Zentrum stehen. Im Vorfeld des diesjährigen EU-CELAC-Gipfels gelang es jedoch nicht, positive Verhandlungsergebnisse in den aktuellen Verhandlungen mit Mercosur und mit Mexiko zu erzielen. Lediglich im Falle der Verhandlungen mit Chile gab es einige Fortschritte.

Die nun mit langen Unterbrechungen seit mehr als zwei Jahrzehnten andauernden Verhandlungen mit Mercosur (welches sich aus Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay zusammensetzt) gestalten sich dabei auch weiterhin am schwierigsten. Zwar wurde in vergangenen Jahren bereits mehrfach eine politische Einigung verkündet, jedoch mussten die Verhandlungen darauf jeweils in Teilbereichen neu geöffnet werden. Zuletzt wurde dabei eine eigentlich für kurz vor dem EU-CELAC-Gipfel angesetzte Verhandlungsrunde abgesagt. Auf europäischer Seite wird der derzeitige Verhandlungsstand einerseits aufgrund der zu erwartenden Öffnung des Europäischen Lebensmittelmarktes und andererseits aufgrund fehlender Bestimmungen zum Naturschutz, zur Nachhaltigkeit, sowie zur Einhaltung von Klimazielen kritisiert.⁴ Auf Seiten Mercosurs werden hingegen Forderungen zu weiteren

2 Rat der EU: Declaration of the EU-CELAC Summit 2023, COLAC 98, 18.7.2023, S. 5.

3 Camille Gijs/Barbara Moens: The incredible shrinking summit, in: Politico, 18.7.2023.

4 János Allenbach-Ammann: EU-Mercosur trade deal: Clashes over agriculture, sustainability persist, in: Euractiv, 18.7.2023.

Nachhaltigkeitsverpflichtungen nach eigentlichem Ende der Verhandlungen abgelehnt, sowie die Bestimmungen zur Öffnung öffentlicher Märkte für Firmen aus der jeweils anderen Region kritisch gesehen.⁵

Auch in den Verhandlungen der EU mit Mexiko konnten keine Fortschritte erzielt werden, obwohl die Verhandlungen über das Nachfolgeabkommen zum bestehenden EU-Mexiko-Globalabkommen eigentlich seit 2020 abgeschlossen sind. Die beidseitige Unterzeichnung des fertigen Abkommens und der damit beginnende Ratifizierungsprozess wird aktuell durch unterschiedliche Positionen hinsichtlich der üblichen vorläufigen Anwendung von Teilen des Abkommens vor dessen endgültiger Ratifizierung aufgehalten. So möchte die EU lediglich das im Assoziierungsabkommen enthaltene Freihandelsabkommen während des Ratifizierungsprozesses vorläufig anwenden, wohingegen Mexiko auf eine vollständigere vorläufige Anwendung pocht.⁶ Da es sich auf Seiten der EU beim Gesamtabkommen allerdings um ein sogenanntes gemischtes Abkommen handelt, welches der Zustimmung nationaler und teilweise regionaler Parlamente in der EU bedarf, ist dies auf europäischer Seite jedoch politisch nicht ohne weiteres durchzusetzen.

Im Falle der Verhandlungen mit Chile über ein modernisiertes Assoziierungsabkommen konnten die Verhandlungen hingegen im Dezember 2022 erfolgreich abgeschlossen werden.⁷ Dabei war sich die EU bereits zuvor mit der vorherigen chilenischen Regierung weitestgehend einig. Mit Amtsübernahme des neuen chilenischen Präsidenten Gabriel Boric im März 2022, sowie des innenpolitischen Fokus des Landes auf den letztlich erfolglosen Reformprozess der Landesverfassung dauerte es jedoch, bis sich auch die neue Regierung mit dem Verhandlungsergebnis einverstanden zeigte. Nach der technischen Bearbeitung wartet das Abkommen nun darauf, dass der Rat der EU der Unterzeichnung und vorläufigen Anwendung zustimmt.

Am 20. Juli 2023, und damit 2 Tage nach Abschluss des EU-CELAC-Gipfels, konnte auf Seiten der EU eine Entscheidung zur Unterzeichnung und vorläufigen Anwendung des Partnerschaftsabkommens mit der Gruppe Afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten (OAKPS) getroffen werden.⁸ Dieses soll als Nachfolgeabkommen des sog. Cotonou-Abkommens die Rahmenbedingungen der Beziehungen der EU zu dieser Gruppe von Staaten neu regeln. Nach der prinzipiellen Einigung auf einen abschließenden Abkommenstext im April 2021 wurde die Unterzeichnung aufseiten der EU zunächst durch einzelne Staaten blockiert. Zuletzt war es Polen, welches die Unterschrift auf europäischer Seite blockierte, um Konzessionen in der weitestgehend unverwandten Frage von Getreideexporten im Hinblick auf Russlands Krieg gegen die Ukraine zu erreichen.⁹ Das Land gab diese Haltung jedoch während des EU-CELAC-Gipfels auf, und so sollte das Abkommen nach der nun zu erwartenden zeremoniellen Unterzeichnung auch bis zur vollständigen Ratifizierung vorläufig angewandt werden.¹⁰

5 Agence Europe: Lula criticises EU's position but remains confident that EU/Mercosur agreement will be definitively concluded by end 2023, in: Europe Daily Bulletin 13226, 20.7.2023.

6 Andy Bounds/Sam Fleming/David Agren: Mexico resists EU pressure to approve trade deal after legal changes, in: Financial Times, 8.1.2023.

7 Europäische Kommission: Erklärung, EU-Chile Joint Communiqué on the Advanced Framework Agreement, STATEMENT/22/7603, 9.12.2023.

8 Rat der EU: Pressemitteilung, Cotonou-Folgeabkommen: Rat gibt grünes Licht für das neue Partnerschaftsabkommen mit afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, 579/23, 20.7.2023.

9 Agence Europe: EU concerned that Poland will make signing post-Cotonou agreement conditional on concessions on Ukrainian grain, in: Europe Daily Bulletin 13175, 5.5.2023.

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe“ in diesem Jahrbuch.

Unvermittelt schlechte Beziehungen zu Nicaragua und Venezuela

Auch wenn alle CELAC-Mitgliedstaaten am Brüsseler Gipfeltreffen teilnahmen, so sind die Beziehungen der EU zu Nicaragua und Venezuela weiterhin problematisch. Aufgrund der politischen Entwicklungen in beiden Ländern sind diese durch die EU sanktioniert. Diese Sanktionen wurden zwar nicht weiter ausgedehnt, gelten jedoch unvermindert weiter.

Im Falle Nicaraguas bestehen die Sanktionen aufgrund systematischer Menschenrechtsverstöße und Einschränkungen der politischen Opposition unter dem Regime von Daniel Ortega. Hier hatte die EU ihre Sanktionen zuletzt im Vorfeld der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im August 2021 verschärft.¹¹ Diese bestehenden Sanktionen gegen 21 Personen und drei Organisationen wurden im Oktober 2022 um ein weiteres Jahr verlängert.¹² Abseits der Sanktionsfrage hat sich das politische Klima zwischen beiden Seiten auch weiter verschlechtert. So wurde die EU-Botschafterin Bettina Muscheid im September 2022 aus Nicaragua ausgewiesen,¹³ woraufhin die EU den nicaraguanischen Botschafter ebenfalls auswies.¹⁴ Zwar konnte mit Fernando Ponz zwischenzeitlich ein neuer Repräsentant der EU in Nicaragua akkreditiert werden, diese Entscheidung wurde jedoch nach einer kritischen Äußerung der EU zum 5. Jahrestags des Beginns der Proteste gegen die Ortega-Regierung im April 2023 wiederum zurückgezogen.¹⁵

Auch wenn das Regime von Nicolás Maduro in Venezuela seine internationale Isolierung reduzieren konnte, so hat sich die Politik der EU gegenüber dem Land nicht grundlegend verändert. So wurden die bestehenden Venezuela-Sanktionen im November 2022 um ein weiteres Jahr verlängert.¹⁶ Im Kontext erneuter Gespräche zwischen dem venezolanischen Regime und der Opposition in Mexiko City betonten die EU und wichtige internationale Partner wie die USA jedoch auch, dass diese bereit wären die bestehenden Sanktionen zu lockern sollte sich die politische Lage im Land verbessern.¹⁷ Mit dem Ausschluss wichtiger Oppositionspolitiker:innen von kommenden Wahlen in Venezuela und der harschen Kritik des Hohen Vertreters der EU Josep Borrell daran erscheint eine Verbesserung der beidseitigen Beziehungen jedoch zum aktuellen Zeitpunkt zumindest unrealistisch.¹⁸

Weiterführende Literatur

Angelos Delivorias/Marc Jütten: Latin America Outlook 2023: EU-LAC relations at a time of geopolitical upheaval, European Parliamentary Research Service, PE 739.372, März 2023.

Detlef Nolte: The European Union and Latin America: Renewing the Partnership after Drifting Apart, GIGA Focus Lateinamerika 2/2023.

Daniel Schade: Lateinamerikapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 465–468.

11 Daniel Schade: Lateinamerikapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 373–376.

12 Rat der EU: Pressemitteilung, Nicaragua: EU-Sanktionsregelung um ein weiteres Jahr verlängert, 848/22, 13.10.2022.

13 Zeit Online: EU-Botschafterin nach Landesverweis aus Nicaragua ausgereist, 3.10.2022.

14 Rat der EU: Nicaragua: Pressemitteilung, Leiter der Mission bei der EU zur Persona non grata erklärt, 831/22, 10.10.2022.

15 Reuters: Nicaragua withdraws approval of EU ambassador to country, 18.4.2023.

16 Rat der EU: Beschluss (GASP) 2022/2201 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2017/2074 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Venezuela, in: Amtsblatt der EU L 292, 11.11.2022, S. 61–68.

17 Europäischer Auswärtiger Dienst: Venezuela: Joint Statement on Venezuela Negotiations in Mexico, 26.11.2022.

18 Europäischer Auswärtiger Dienst: Venezuela: Statement by the High Representative on the latest electoral decision, 3.7.2023.

Die Europäische Union und die USA

Niklas Helwig*

Schlüsselwörter: Transatlantische Beziehungen, Großmächtekonflikt, Sicherheitspolitik, Handelspolitik

Die transatlantischen Beziehungen als zentraler Faktor der EU-Außenpolitik

Die USA waren auch 2023 ein zentraler Bezugspunkt in der EU-Außenpolitik. Ob es um die Unterstützung der Ukraine im Verteidigungskampf gegen Russland ging, oder um die globale grüne Transformation, immer schwang auch die Frage mit, welchen Kurs die USA verfolgen und wie man gewinnbringend kooperieren kann. Das bedeutete nicht, dass man deckungsgleiche Interessen hatte. Im Gegenteil: Zu wichtigen Themen, wie dem Umgang mit China oder der multilateralen Ordnung gab es handfeste Unterschiede. Jedoch sah die EU in der Administration von Joe Biden einen wichtigen Verhandlungspartner, der bemüht war – trotz innenpolitischer Schwierigkeiten – gemeinsame Lösungen zu entwickeln. Mit der Präsidentschaftswahl 2024 am Horizont schwang auch immer die Frage mit, wie lange diese pragmatische Partnerschaft anhalten würde.

Innenpolitik: der lange Schatten von 2024

Die Innenpolitik in den USA bleibt ein entscheidender Faktor, welcher die EU-US Beziehungen direkt und indirekt bestimmt. Bedeutende Entwicklungen der US-Außen-, Handels- und Sicherheitspolitik, wie zum Beispiel protektionistische Tendenzen in der Wirtschaftspolitik oder Diskussionen zur Ukraine-Militärhilfe, lassen sich aus der politischen Dynamik in Washington D.C. erklären. Diese Dynamik bleibt auch Jahre nach der Präsidentschaft von Donald Trump weiter durch Polarisierung und Zuspitzung des Diskurses und z. T. dysfunktionale Institutionen geprägt.

Ein gutes Beispiel hierfür waren die Zwischenwahlen im November 2022. Das Wahlergebnis hatte den außenpolitischen Handlungsspielraum der Biden-Administration weiter eingeschränkt.¹ So verloren die Demokraten ihre Mehrheit im Repräsentantenhaus und ihr Vorsprung im Senat sank auf nur eine Stimme. Letzteres war insofern problematisch für die amtierende Regierung, da Biden mit Gegenstimmen auch aus seinem eigenen Lager rechnen musste, insbesondere von Vertretern aus eher konservativen Bundesstaaten. Dies gab einzelnen Senatoren eine starke Verhandlungsmacht in der Gestaltung von Gesetzen, welche sie auch im Sinne ihrer Wählerschaft und Partikularinteressen zu nutzen wussten.

Die Republikaner hatten ebenfalls mit schwierigen politischen Verhältnissen zu kämpfen. Hier sah sich der – inzwischen abgesetzte – republikanische Sprecher des Abgeordnetenhauses, Kevin McCarthy, einem kompromissverweigernden Rechtsaußenflügel gegenüber, der ihm zunächst seine Ernennung nach den Zwischenwahlen verweigerte. Überparteiliche Lösungen – ohnehin ein schwieriges Vorhaben im dysfunktionalen Washington – rückten somit weiter in die Ferne.

* Leading Researcher, Finish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki.

¹ Laura von Daniels: Bidens Außenpolitik nach den Zwischenwahlen, SWP-Aktuell 73/2022.

Hinzu kam, dass die Präsidentschaftswahl 2024 bereits ihren langen Schatten vorauswarf. Im März 2023 kündigte Donald Trump seine allseits erwartete zweite Präsidentschaftskandidatur an und schaffte es, sich als klarer Favorit in den republikanischen Vorwahlen zu etablieren. Weitere republikanische Persönlichkeiten traten bis Sommer 2023 in die Startlöcher. Unter ihnen sind Trumps ehemaliger und religiös-konservativer Vize-Präsident Mike Pence und Floridas Gouverneur Ron DeSantis, welchem als beliebter „antiwokeness“-Kandidat zunächst gute Chancen eingeräumt wurden. Die vermeintlich übertriebene Identitätspolitik der Demokraten, welche sich durch einen starken Fokus auf Nichtdiskriminierung und Abbau von Vorurteilen gegenüber Minderheiten auszeichnet, stand allgemein in der Kritik der Republikaner.

Langfristig könnte sich die anhaltende Polarisierung aber auch schädlich auf die demokratischen Institutionen im Land auswirken. So hat sich der Oberste Gerichtshof der USA durch die parteipolitische Nominierungspraxis immer mehr in ein strikt nach ideologischen Ansichten geteiltes Organ verwandelt, welches von einer konservativen Mehrheit (sechs zu drei) geführt wird. Stark umstrittene Entscheidungen im vergangenen Jahr, wie die Abschaffung des Rechts auf Abtreibung (durch die Aufhebung des Urteiles „Roe vs. Wade“ von 1973), das Ende der positiven Diskriminierungen („Affirmative Action“) an Hochschulen, und eine Entscheidung zur Liberalisierung des Waffenbesitzes hatten das höchste Gericht in den Mittelpunkt der politischen Debatte gerückt. Zwar wurde jüngst der Versuch der Legislative in Alabama, Wahldistrikte nach rassistischen Kriterien einzuteilen vom Obersten Gerichtshof verboten, die republikanische Mehrheit im Bundesstaat drohte jedoch, sich diesem Urteil nicht zu beugen. Somit untergraben ideologische Konflikte stetig das rechtsstaatliche und demokratische Fundament des Landes. Dabei half es nicht der Reputation des Gerichtes, dass im Frühjahr 2023 Korruptionsvorwürfe gegen den Verfassungsrichter Clarence Thomas laut wurden, der jahrelang Luxusgeschenke angenommen haben soll.

Auch die US-Außenpolitik wird auf kurze Sicht gesehen nicht von der Polarisierung im Land unberührt bleiben. Die Militärhilfe für die Ukraine wurde bis in den Sommer 2023 durch eine breite Mehrheit im Kongress gestützt. Der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj bekam in einer Sitzung beider Kongresskammern im Dezember 2022 stehenden Applaus. Vereinzelt wurden jedoch Stimmen im rechten Lager laut, welche die Kosten für die US-Steuerzahler betonten, auf die Verantwortung (und vermeintliche Untätigkeit) der EU hinwiesen und auf eine schnelle Beendigung des Krieges pochten. Die Ukrainehilfe zeichnete sich als ein Thema für den Wahlkampf im Folgejahr ab. Aus der europäischen Sicht muss man festhalten, dass aufgrund der innenpolitischen Konflikte wenig Interesse im Politikgeschäft für transatlantische Themen oder die EU besteht. Das außenpolitische Interesse richtet sich weitestgehend auf den russischen Angriffskrieg und China.

Der russische Angriffskrieg in den transatlantischen Beziehungen

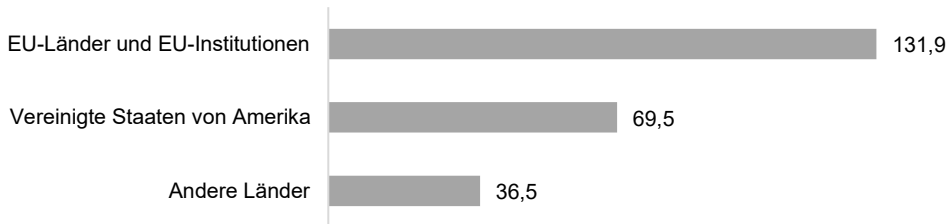
Die transatlantischen Beziehungen wurden weiterhin stark durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und dessen Folgen geprägt. Die Rückkehr des klassischen Landkrieges auf den europäischen Kontinent führte vor allem zu einer Aufwertung der NATO in mehrfacher Hinsicht.² Erstens wurde über das NATO-Bündnis (in Zusammenarbeit mit der „Rammstein Kontaktgruppe“, welcher alle 31 NATO-Mitgliedstaaten angehören) ein Großteil der militärischen Unterstützung und Waffenlieferungen koordiniert. Zweitens hat

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die NATO“ in diesem Jahrbuch.

sich die geänderte Gefahrenwahrnehmung der EU auf die Abschreckungspolitik der NATO ausgewirkt. Beim NATO-Gipfel im Juni 2022 wurde die NATO-Reaktionsstreitmacht von 40.000 auf 300.000 Truppen aufgestockt. Drittens konnte Finnland am 4. April 2023 der NATO beitreten, nachdem die Türkei ihre Blockadehaltung aufgegeben hatte. Auch der Beitritt Schwedens zeichnete sich beim NATO-Gipfel im Sommer 2023 ab.

Sollte man die Wiederbelebung der NATO als einen Bedeutungsverlust der EU-USA Beziehungen bewerten? Auch wenn ein Großteil der öffentlichen Wahrnehmung auf die Aktivitäten der NATO, der USA und einzelner Mitgliedstaaten gerichtet war, hatte auch die EU und deren Beziehung zu den USA und anderen westlichen Verbündeten eine Wirkung. Die EU hatte insbesondere eine glaubwürdige Rolle in der Unterstützung der Ukraine eingenommen, da sie über die Europäische Friedensfazilität substanzielle Beträge für Waffenlieferungen an Kyjiw bereitstellte. Bis zum Sommer 2023 wurde der Betrag des Sonderbudgets auf 12 Mrd. Euro angehoben, wovon ein Großteil für die Unterstützung der Ukraine vorgesehen war. Hinzu kamen 50 Mrd. Euro an Finanzzusagen welche für die makroökonomische Stabilisierung durch eine neue „Ukraine Fazilität“ im Juni 2023 bereitgestellt wurden. Laut dem Kieler Institut für Weltwirtschaft, hatte die EU zusammen mit den Mitgliedstaaten die USA mit Regierungshilfen an die Ukraine im Sommer 2023 deutlich überholt und insgesamt 131,9 Mrd. Euro an kurz- und langfristiger Hilfe zugesagt (USA: 69,5 Mrd. Euro).³

Grafik 1: Regierungshilfen an die Ukraine nach Ländergruppen (in € Milliarden), Hilfeleistungen von 24. Januar 2022 bis 31. Juli 2023



Quelle: Treibesch et al. (2023) „The Ukraine Support Tracker“ Kiel WP.

Die Beziehungen zwischen EU und NATO wurden weiter vertieft und durch eine – wenn auch inhaltlich dünne – gemeinsame Kooperationserklärung im Januar 2023 bekundet. Hier waren insbesondere Themenbereiche wichtig, welche durch den russischen Angriffskrieg eine neue Brisanz erhielten und bei welchen die Arbeit der beiden Organisationen Synergien bot. Dazu zählten Cybersicherheit, militärische Mobilität und kritische Infrastruktur. Die militärische Mobilität ist ein zentrales Beispiel für die funktionale Kooperation zwischen der EU, der NATO, den USA und anderen nicht-EU-Staaten. So ist nach den USA, auch das Vereinigte Königreich Ende 2022 der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit der EU zur militärischen Mobilität beigetreten, welche militärische Transporte vereinfachen und standardisieren soll.

Die direkte Zusammenarbeit der EU und der USA in der Reaktion auf den russischen Angriffskrieg war vor allem im Bereich der Sanktionskoordination ausschlaggebend. Der gemeinsame Fokus lag darauf, Russland von westlichen Finanzierungs- und

³ IFW Kiel Institute for the World Economy: The Ukraine Support Tracker, abrufbar unter www.ifw-kiel.de/ukrainetracker (letzter Zugriff: 4.10.2023).

Technologiequellen abzuschneiden. Der seit 2021 regelmäßig tagende Handels- und Technologierat (Trade and Technology Council, TTC) wurde zum Teil dafür benutzt, um die Umgehung und Durchsetzung von Handelsbeschränkungen im Technologie- und Dual-Use-Bereich transatlantisch abzustimmen. Dabei ging es insbesondere um kritische Technologien, die im Militärbereich angewandt werden können, wie zum Beispiel Halbleiter.

Zwischen den Stühlen: Der Großmächtekonflikt und die EU

Die transatlantischen Beziehungen werden von dem wachsenden Konflikt zwischen den USA und China geprägt. Die Aufmerksamkeit der USA gegenüber China und seiner möglichen Sicherheitsbedrohung hat zugenommen, seit die Regierung von Barack Obama Ende der 2000er Jahre ihren „Schwerpunkt auf Asien“ („Pivot to Asia“) ankündigte. Die Trump-Administration beschleunigte den Wettbewerbsdiskurs gegenüber China und stellte ihn zunehmend als wirtschaftliche Rivalität dar. Die Covid-19-Pandemie trug zu einem rauerem politischen Klima zwischen den USA und China bei, und als Biden 2021 sein Amt antrat, war die harte China-Politik in Washington zu einem seltenen parteiübergreifenden Konzensthema geworden.

Der russische Angriffskrieg verstärkte die wachsenden Sorgen in Europa im Zusammenhang mit China.⁴ Erstens hat er in den USA und Europa das Bewusstsein für das Konfliktpotenzial um Taiwan geschärft, da Politiker und Medien Parallelen zwischen den beiden Streitigkeiten gezogen haben. Zweitens unterstützte der Krieg das bereits bestehende Narrativ der US-Regierung, welches die Verteidigungsbemühungen in der Ukraine als Teil eines größeren Konflikts zwischen Demokratie und Autoritarismus darstellte. Drittens tendierten die EU-Mitgliedstaaten – insbesondere die im Osten – aus bündnispolitischen Gründen eher dazu, sich auf die Seite der USA zu stellen, wenn es um härtere Maßnahmen gegen China ging.

Allerdings stimmt die China-Politik der EU bei weitem nicht mit der US-Politik überein. Die USA sind insgesamt deutlich weniger bereit, eine Stärkung des Einflusses Chinas (unabhängig von seiner Substanz) weltweit zu akzeptieren, während sich die EU mehr Sorgen darüber macht, welche Art von Einfluss China weltweit hat. Die EU konnte manchmal Entschlossenheit demonstrieren – zum Beispiel, indem sie sich auf dem NATO-Gipfel 2020 gegen eine stärkere Fokussierung der NATO auf China aussprach. Jedoch wird auch von den USA gezielt Druck auf die EU ausgeübt sich einer härteren Haltung anzuschließen, zum Beispiel mit Hinblick auf die Beschränkung der technologischen Fähigkeiten Chinas. Im Oktober 2022 hatten die USA weitreichende Exportkontrollen eingeführt, welche die Ausfuhr von Technologie für die Herstellung hochmoderner Halbleiter nach China einschränkte. Um die Fähigkeiten Chinas in dieser Technologie zu treffen, musste Washington sicherstellen, dass die EU und andere Partner ihre Zusammenarbeit in der Chipherstellung mit China zurückfahren. Im Januar 2023 gaben die Niederlande und Japan – neben den USA die einzigen Länder, die diese hochmodernen Fertigungsprozesse beherrschen – bekannt, ihrerseits den Export nach China zu beschränken.

Somit zeichnete sich 2023 ein mögliches Szenario ab, in dem die USA auf die EU zunehmend Druck ausüben, um auf den harten Chinakurs einzuschwenken. Ob es jedoch dazu kommen sollte, blieb abzuwarten. In den USA ist der „decoupling“-Kurs gegenüber China unter Ökonomen umstritten, welche auf die hohen Kosten hinweisen, die durch

4 Sinikukka Saari et al: How to manage EU-China tensions in an uncertain world? Key drivers of future trajectories, FIIA Briefing paper, 2023 (i.E.).

Lieferkettenumstellungen und den Wegfall von Exportmärkten anfielen. Die abschließenden Zahlen für 2022 zeigten sogar, dass trotz der Rhetorik der Handel zwischen den USA und China anstieg und ein neues Rekordniveau erreichte.⁵ Es ist daher nicht verwunderlich, dass das Weiße Haus – ähnlich wie die EU – zuletzt das Prinzip des „de-risking“ aufgegriffen hatte. Hiernach sollen die Handelsbeziehungen diversifiziert und somit eine einseitige Abhängigkeit von China vermieden werden. Eine lange Reihe von hochrangigen Delegationsbesuchen aus den USA nach China – Außenminister Antony Blinken, Finanzministerin Janet Yellen, Sicherheitsberater Jake Sullivan und Handelsministerin Gina Raymondo – zeugten 2023 von einer Strategie der vorsichtigen Deeskalation. Ein weicherer (jedoch auch kostspieliger) De-Risking-Ansatz könnte vor allem in einer zweiten Amtszeit Biden weiterverfolgt werden, da er eher in der Lage wäre sich der innenpolitischen Stimmung zu entziehen.

„Bidenomics“ und die Auswirkungen

Die Wirtschafts- und Industriepolitik der Biden-Administration hatte 2023 weitreichende Auswirkungen auf die transatlantischen Beziehungen. Unter dem Schlagwort „Bidenomics“ vom Präsidenten beworben, betrieb die US-Administration eine aktive Wirtschaftspolitik, welche mit gezielten protektionistischen Maßnahmen und umfassenden Ausgabenprogrammen die heimische Industrie stützen und amerikanische Arbeiter vor Konkurrenz aus Übersee schützen sollten. Das Herzstück dieser Bemühungen war der im August 2022 in Kraft getretene „Inflation Reduction Act“ (IRA), welcher über einen Zeitraum von 10 Jahren 891 Mrd. US-Dollar an Ausgaben vorsah, wovon 783 Mrd. US-Dollar für die Energiewende und den Klimaschutz vorgesehen waren.

In der EU war das Gesetz umstritten. Es wurde allgemein als der wesentlichste Beitrag zum aktiven Klimaschutz in der Geschichte der USA anerkannt und die Anstrengungen der Biden-Administration begrüßt. Lange hatte man von EU-Seite darauf gepocht, dass die USA eine aktivere Transformation ihrer Wirtschaft vorantreiben. Kopfschmerzen bereitete jedoch die mögliche verzerrende Wirkung auf den internationalen Handel und Wettbewerb. So enthielt der IRA „Buy American“-Bestimmungen, welche Steuererleichterungen nur auf Produkte (hier insbesondere Elektroautos) aus den USA und von engen Handelspartnern zuließen. Ohne Freihandelsvertrag mit den USA hatten die europäischen Hersteller empfindliche Wettbewerbsnachteile. Die Biden-Administration musste die protektionistischen Bestimmungen aufnehmen, um die Zustimmung von Demokratischen Senatoren aus US-Bundesstaaten zu bekommen, die besonders stark vom industriellen Wandel betroffen sind (insbesondere Joe Manchin aus West Virginia).

Nach der ersten Aufregung in der EU über das protektionistische Vorgehen der USA, setzte sich eine pragmatische Antwort durch. Vereinzelte Stimmen (insbesondere aus Frankreich), die eine gleichwertige europäische Antwort forderten, setzten sich nicht durch, da Befürchtungen eines Handelskrieges und einer Subventionsspirale zu groß waren.⁶ Stattdessen wurden nach hitziger Debatte die EU-Regeln für Staatshilfen für grüne Technologie bis 2025 vorübergehend gelockert.

5 Statista: Gesamtwert des US-Warenhandels (Import und Export) mit China von 2012 bis 2022, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/218275/umfrage/gesamtwert-des-us-warenhandels-mit-china/> (letzter Zugriff: 4.10.2023).

6 Georgina Wright: The Real Reasons Why Europe Is Concerned by the US Inflation Reduction Act, in: Institute Montaigne, 15.12.2022.

Die Hauptantwort der EU lag jedoch in einer diplomatischen Offensive mit dem Ziel, die Auswirkungen des IRA auf die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen abzuschwächen. Dafür musste die EU laut IRA-Gesetz einen – wenn auch begrenzten – Freihandelsvertrag mit den USA eingehen. Dies war auch Thema beim Besuch Ursula von der Leyens im Weißen Haus im März 2023. Beide Seiten waren seitdem bemüht ein Abkommen zwischen der EU und den USA über kritische Mineralien zu verabschieden. Dieses würde der US-Industrie vereinfachten Zugang zu wichtigen Lieferketten bei der Batterieproduktion geben. Im Gegenzug wäre der Wettbewerbsnachteil europäischer Hersteller auf dem US-Markt aufgehoben. Der IRA kann als Weckruf für die EU gewertet werden, dass die grüne Transformation eine intelligente Industrie- und Wettbewerbspolitik Bedarf, die – wie in den USA – Innovation fördert und bürokratische Prozesse beschleunigt.

Die IRA-Diskussion eröffnete auch einen Blick auf die allgemeine Haltung, welche die USA zur internationalen Ordnung einnahm. Statt auf multilaterale Formate, setzten die USA auf bilaterale Lösungen. Im Sicherheitsbereich ist hier das Abkommen zwischen Australien, dem Vereinigten Königreich und den USA zu nennen (AUKUS).⁷ Auch die oben genannten Beschränkungen der Halbleitertechnologieexporte nach China wurden in einem trilateralen Abkommen zwischen Japan, den Niederlanden und den USA verwirklicht. In Zusammenarbeit mit 13 Staaten und der EU versuchten die USA in der ‚Sicherheitspartnerschaft für Mineralien‘ („Minerals Security Partnership“) nachhaltige und sichere Lieferketten aufzubauen. Dahingegen vermied die US-Regierung bis zuletzt, sich den EU-Bemühungen anzuschließen, eine Alternative zu dem blockierten Streitschlichtungsmechanismus in der Welthandelsorganisation aufzubauen.

Derweil erfüllte der TTC nicht die anfangs hochgesteckten Erwartungen. 2021 als ein Kernstück der ‚EU-US Agenda für den globalen Wandel‘ gestartet, war die Erwartung an den TTC nach der gescheiterten Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) hoch. Stattdessen zeigten die zwei Treffen in College Park, Maryland im Dezember 2022 und in Luleå, Schweden im Mai 2023, dass die Erwartungen beider Seiten nicht deckungsgleich sind. So hatte die US-Seite bisher wenig Interesse gezeigt, Schritte in Richtung Abbau von Handelsbarrieren zu gehen, welche die EU gerne verfolgen würden. Stattdessen dominierten „stille Siege“⁸ die Schlussfolgerungen, welche Aktionspläne und Arbeitsgruppen zur Standardisierung und Regulierung im Bereich Künstlicher Intelligenz oder der Ladeinfrastruktur für die E-Mobilität vorsahen. Der Start gemeinsamer Programme, wie zum Beispiel der ‚Transatlantischen Initiative für nachhaltige Technologie‘, war ein Erfolg. Welche Ergebnisse diese erzielen würden, und wie zukunftssicher sie angesichts möglicher politischer Änderungen in den USA sein würden, bleibt abzuwarten.

Weiterführende Literatur

Cordelia Buchanan Ponczek: US-EU climate change industrial policy: Pulling in different directions for cooperation, competition, and compromise, FIIA Briefing Paper 368/2023.

Niklas Helwig: EU Strategic Autonomy after the Russian Invasion of Ukraine: Europe's Capacity to Act in Times of War, in: JCMS: Journal of Common Market Studies, 17.8.2023.

7 Niklas Helwig: Die Europäische Union und die USA, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 381–386.

8 Marcin Szczeptański: EU-US Trade and Technology Council: Modest progress in a challenging context, European Parliamentary Research Service, PE 739.336, 9.2.2023.

6. Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert*

Schlüsselwörter: Geopolitik, Erweiterungsdoktrin, Beschleunigung

Erweiterung als neue Dringlichkeit in historischen Zeiten

Die Entscheidung des Europäischen Rats vom Juni 2022, der Ukraine, Moldau und Georgien eine europäische Perspektive sowie Kyjiw und Chişinău darüber hinaus den Kandidatenstatus zuzuschreiben, war historisch. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine war der Auslöser für diesen Eilbeschluss, mit dem sich die EU politisch verpflichtet, den Weg der drei Länder in die EU zu unterstützen. Mit diesem Tempo- und Spurwechsel setzt die EU ihren Ansatz außer Kraft, den Ländern der Östlichen Partnerschaft alle Formen praktischer Integration, aber eben keine Mitgliedschaft in Aussicht zu stellen. Somit erstreckt sich der Erweiterungsraum auf insgesamt zehn Länder, denn schon seit Jahrzehnten gehören Türkei und die sechs Westbalkan-Staaten dazu. Das politische Momentum für eine neue Erweiterungsperiode mit einer „neuen geopolitischen Realität“¹ sollte nicht ganz an den alten Anwärtern vorbeilaufen, weshalb der Europäische Rat im Dezember 2022 nachzog und auch Bosnien und Herzegowina den Status des Beitrittskandidaten einräumte. Allerdings erinnerten die Westbalkan-Staaten im Jubiläumsjahr 2023 mehrfach daran, dass ihnen schon vor zwanzig Jahren in Thessaloniki eine Zukunft in der EU versprochen worden war, die Mitgliedschaft aber noch immer in weiter Ferne zu liegen scheint.² Vergleichsweise noch größer ist inzwischen die Distanz zwischen der EU und dem Kandidaten Türkei. Erweiterungsfragen erhielten im Zeichen des Kriegs 2022/23 eine weitaus größere Dringlichkeit für die EU als in den Jahren zuvor. Dennoch wirken strukturelle Faktoren, Grundspannungen zwischen Erweiterung und Aufnahmefähigkeit der EU und Pfadabhängigkeiten in der Prozessgestaltung fort. So lohnt sich auch ein Blick in die Erweiterungsgeschichte, zumal 2023 der 50. Jahrestag der ersten Norderweiterung zu würdigen war. Zum 1. Januar 1973 waren das Vereinigte Königreich (Austritt 2020), Irland und Dänemark den Europäischen Gemeinschaften beigetreten. Dafür hatten die Sechs bereits in den Grundzügen die noch heute gültige Erweiterungsdoktrin entwickelt.³

* Forschungsdirektorin, Stiftung Wissenschaft und Politik.

1 Europäische Kommission: Mitteilung 2022 über die Erweiterungspolitik der EU, COM(2022) 528 final, 12.10.2022, S. 1.

2 Clare Nuttall: 20 years of accession stagnation since Thessaloniki summit, in: bne IntelliNews, 21.6.2023.

3 EPRS: 50 years of EU enlargement, from the past to the future, YouTube, 27.4.2023, abrufbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=cXAPNlWc5XY> (letzter Zugriff: 15.8.2023); zur Erweiterungsdoktrin Barbara Lippert: Beitritt, Austritt und europäische Assoziierung – Vertragsgrundlagen und politische Praxis der Europäischen Union, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 619–643.

De-Risking statt Revolution in der Erweiterungspolitik

Die kriegsbedingte Beschleunigung in der Startphase der neuen Beitrittsprozesse leitet keine Revolution in der Erweiterungspolitik ein, eher ein Bemühen um ein De-Risking. Die Erweiterungsdoktrin wurde nicht revidiert. Sie ist darauf gerichtet, den Acquis und die Funktionsfähigkeit der EU zu schützen und die Neuen auf die Übernahme des gesamten Regelwerks ohne Opt-outs zu verpflichten. Diese konservative Grundausrichtung der Erweiterung wird auch dadurch abgestützt, dass die EU in den Verhandlungen mit einer kollektiven Position gegenüber den Aspiranten auftritt, die das Ergebnis teils langwieriger EU-internen Abstimmungen ist.

Kann die EU angesichts des weiter andauernden Kriegs in Europa und trotz einer geopolitischen Begründung für die Expansion in die östliche Peripherie noch länger an dieser Erweiterungsdoktrin festhalten? Vereinzelte Forderungen nach Schnellaufnahme, ohne die Beitrittsreife gemäß den Kopenhagener Kriterien zur Bedingung zu machen, liefen ins Leere. Vielmehr betonen Rat und Europäischer Rat immer wieder, dass sie am Erweiterungskonsens von 2006 und der neuen Methodologie von 2020 festhalten.⁴ Die Freunde der Ausdehnung von qualifizierter Mehrheit tendieren aber dazu, künftig über die vielen Zwischenschritte im Verhandlungsprozess mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden. Denn einzelne EU-Mitglieder haben in den letzten Jahren Streitfragen, die sie bilateral mit Kandidaten des Westbalkans haben, zum Gegenstand der Verhandlungen gemacht und diese durch ihr Veto blockiert. Dadurch hat die EU insgesamt an Glaubwürdigkeit verloren. Weitergehende Vorschläge aus der Think-Tank-Welt finden auch in Regierungskreisen Widerhall, wobei nur wenige neue Ideen auf dem Markt sind. Der Vorschlag des Brüsseler Centre for European Policy Studies (CEPS) zu einer „staged accession“ sieht konditionierte und förmliche Zwischenstufen vor dem Beitritt und einen neuen Status der Teil-Mitgliedschaft nach dem Beitritt vor.⁵ Befürwortende Stimmen unterstreichen, dass dieses Stufenmodell sowohl die Aufnahmefähigkeit der EU berücksichtige als auch den Kandidaten echte Integrationsfortschritte in den Kernbereichen des Acquis bereits im Laufe des Beitrittsprozesses biete. Skeptische Stimmen sehen darin ein weiteres Aufschieben der Vollmitgliedschaft oder aber ein neues bürokratisches Monstrum, das neben Implementierungsproblemen zudem eine Fülle von rechtlichen Fragen aufwerfe. Der Europäische Rat hat – auf die Westbalkan-Länder bezogen – bereits im Juni 2022 die Kommission, den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, und den Rat aufgefordert, „die schrittweise Integration zwischen der Europäischen Union und der Region bereits während des Erweiterungsprozesses auf umkehrbare und leistungsorientierte Weise weiter voranzubringen“.⁶ Auf dieser Linie liegen auch die beim EU-Ukraine-Gipfel im Februar 2023 genannten praktischen Vorhaben zur Ausschöpfung des Potentials des Assoziierungsabkommens sowie die konkreten Vorschläge der Kommissionspräsidentin zur sukzessiven sektoralen Einbindung in den Binnenmarkt als Treiber von Reformen und aufgestockte Beitritts Hilfen für die Ukraine und den Westbalkan.⁷ Das Europäische

4 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, 15935/22, 13.12.2022.

5 Michael Emerson et al.: A Template for Staged Accession to the EU, CEPS, 1.10.2021; Berthold Busch/Samina Sultan: Die EU vor neuen Erweiterungen? Alternativen zur Vollmitgliedschaft, IW-Analysen 152, 12.1.2023.

6 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 24/22, 24.6.2022, Punkt 16.

7 Europäischer Rat: Pressemitteilung, Joint statement following the 24th EU-Ukraine Summit, 64/23, 3.2.2023; Ursula von der Leyen: Keynote speech at the GLOBSEC 2023 Bratislava Forum, SPEECH/23/2993, 31.5.2023; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 31/22, 21.10.2022, Punkt 10.

Parlament forderte eine Überarbeitung der Erweiterungsmethode und Fahrpläne zur Mitgliedschaft, die praktische und konkrete Schritte enthalten.⁸ Die Aufnahmebereitschaft will die EU also mit einer De-Risking-Strategie verbinden.

Mit Blick auf den Nexus von Reform und Erweiterung sind die Positionierungen der beiden Schlüsselländer Frankreich und Deutschland von Interesse. Präsident Emmanuel Macron hat sich mit dem Veto gegen die Aufnahme von Verhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien und dem Insistieren auf eine neue Erweiterungsmethodologie (2018/19), mit der Forderung nach Reformen vor einer Erweiterung der EU und schließlich mit dem Vorschlag für eine Europäische Politische Gemeinschaft (2022) als Bremser oder gar Gegner der Erweiterung profiliert. Im Mai 2023 verkündete er jedoch auf der sicherheitspolitischen Konferenz GLOBSEC in Bratislava einen Kurswechsel: Die EU solle erweitert werden, und zwar schnell – offen sei einzig noch das Wie.⁹

Auch in der deutschen Europapolitik hatte sich in den letzten Jahren eine Erweiterungsmüdigkeit und Ernüchterung breitgemacht. Bundeskanzler Olaf Scholz hat nach anfänglichem Zögern und gemeinsam mit Macron die Juni-Entscheidung des Europäischen Rats zu den drei osteuropäischen Ländern unterstützt, sich aber zugleich für den Beitritt der Westbalkan-Länder ausgesprochen. Die Regierung Scholz setzt die Akzente ein wenig anders als die Vorgängerregierungen, die bei der Osterweiterung 2004 eine Doppelstrategie von Vertiefung und Erweiterung verfolgten. Die Ampelregierung ersetzt das Wort „Vertiefung“ konsequent durch „Reformen“ und vermeidet die strikte Vorbedingung „erst Reformen, dann Erweiterung“. Der Kanzler argumentiert vorzugsweise so: Wir müssen es mit den Beitrittsversprechen um der Stabilität des Kontinents willen ernst meinen. Und wenn wir es mit der Beitrittsperspektive ernst meinen, müssen wir die EU fit machen für die Erweiterung, d. h. reformieren.¹⁰ Demgegenüber fordern Polen und die baltischen Staaten eine schnelle Erweiterung ohne Reformen der EU.¹¹

Im Winter 2022/23 war in der EU die Zustimmung zur Erweiterung in den Ländern des Euroraums gegenüber dem Sommer 2022 wieder leicht rückläufig (minus 5 Prozent).¹² Im EU-Durchschnitt sprach sich eine Mehrheit von 52 Prozent dafür, aber 38 Prozent dagegen aus. In 24 Mitgliedstaaten gibt es eine Mehrheit dafür. Dort liegen die Zustimmungsraten zwischen über 70 Prozent (in Polen, den drei baltischen Staaten und Malta) und 45 Prozent in Finnland. In Deutschland (52 Prozent), Österreich und Frankreich (beide 54 Prozent) spricht sich die Mehrheit gegen die Erweiterung aus und bleibt weiterhin

8 Tonino Picula: Bericht über eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat, die Kommission und den Vizepräsidenten der Kommission und Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu der neuen Strategie der EU für die Erweiterung, Europäisches Parlament, A9-0251/2022, 17.10.2022.

9 Emmanuel Macron: Closing speech at the GLOBSEC 2023 – Bratislava Forum, 31.5.2023; siehe auch das Frühstückstreffen von zehn Partei- bzw. Regierungschef:innen am Rande des Europäischen Rats im Juni 2023, mit einem Austausch über die Aufnahmefähigkeit und Reformen der EU: Alexandra Brzozowski: Ten EU leaders meet to ‘brainstorm’ bloc’s enlargement future, in: Euractiv, 30.6.2023; ebenso Tagesordnungspunkt des informellen Rats für Allgemeine Angelegenheiten am 21./22.6.2023.

10 Olaf Scholz: Rede an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-carls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534> (letzter Zugriff: 13.8.2023).

11 Mateusz Morawiecki: Rede, An einem historischen Wendepunkt. Europarede des polnischen Ministerpräsidenten Mateusz Morawiecki in Heidelberg, in: Osteuropa, 1-2/2023, S. 155–168; Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the future of Europe, 9.5.2022, abrufbar unter <https://twitter.com/SwedeninEU/status/1523637827686531072> (letzter Zugriff: 8.9.2023).

12 Europäische Kommission: Standard-Eurobarometer 98, Die Ansichten der Europäer zu den Prioritäten der Europäischen Union – Winter 2022/2023, S. 23–24.

erweiterungsskeptisch. Das gilt traditionell auch für die Niederländer, die jedoch im Januar/Februar 2023 mit 53 Prozent für und 39 Prozent gegen eine Erweiterung votierten. Die aktuellen Umfragen zeigen also kein völlig neues Meinungsbild. Wegen der nationalen Ratifizierungsprozesse sind allerdings am Ende nicht die Durchschnittswerte für die EU relevant. In jedem Mitgliedstaat muss es zur gegebenen Zeit eine politische Mehrheit für die Aufnahme des jeweiligen Landes geben, die ggf. noch durch Volksabstimmungen abgestützt werden soll.

Die Ukraine, Moldau, Georgien und die Europäische Politische Gemeinschaft

Für die Ukraine, Moldau und Georgien hat der Europäische Rat im Juni 2022 den Fahrplan für die nächsten 18 Monate vorgegeben. Er wird danach frühestens im Dezember 2023 auf der Grundlage der Kommissionsempfehlung über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen bzw. den Kandidatenstatus für Georgien entscheiden. Im Februar 2023 hatte die Kommission analytische Berichte zur Fähigkeit der drei Länder im Hinblick auf die Übernahme des Acquis entlang den Verhandlungsklustern veröffentlicht. Dazu nutzte sie die Antworten auf den Fragebogen und die Erkenntnisse aus den Arbeiten der bilateralen Assoziierungsgremien.¹³ Im Juni 2023 hat die Kommission dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten aus eigener Initiative mündlich einen Zwischenbericht gegeben.¹⁴ Danach hat die Ukraine zwei der sieben und Moldau drei der neun Maßnahmen erfüllt, die ihnen im Juni als Vorbedingungen auferlegt worden waren. Kyjiw hat danach einen Teil der Justizreform zur Stärkung der Unabhängigkeit (so die Auswahlkommission des Hohen Justizrats) und bei der Gesetzgebung im Mediensektor die Richtlinie über audiovisuelle Dienste und Mediendienste von 2018 berücksichtigt. Chişinău hat spezifische Empfehlungen der Venedig-Kommission zur Justizreform, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse auf allen Ebenen und den Schutz der Menschenrechte, insbesondere die Eindämmung von Gewalt gegen Frauen, verbessert. Unterschiedlich weit sind Fortschritte in den übrigen Bereichen wie De-Oligarchisierung der Wirtschaft und Korruptionsbekämpfung, Bestrafung von Geldwäsche, Reform der Strafverfolgung, Schutz nationaler Minderheiten und Reform der öffentlichen Verwaltung. Für das Erreichen des Kandidatenstatus hatte der Europäische Rat Georgien zwölf Prioritäten vorgegeben, wovon im Juni drei erfüllt waren, Gendergleichheit, die Berücksichtigung von Urteilen des Europäischen Gerichts für Menschenrechte in Urteilsbegründungen und die Ernennung einer Ombudsperson in einem transparenten Verfahren. Der Europäische Rat würdigte im Juni 2023 die Fortschritte in der Ukraine und Moldau. Die Schritte in Georgien nahm er nur zur Kenntnis, denn die politische Zerrissenheit und Polarisierung sowie die Intensivierung der Beziehungen zwischen der Regierung in Tbilissi und Moskau zeigen, dass das Land innen- wie außenpolitisch keinen klaren Kurs einschlägt.¹⁵

Dieser Fahrplan darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Ost-Erweiterung mit großen Ungewissheiten behaftet und von nie dagewesener Komplexität ist. Denn der

13 Europäische Kommission: Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, SWD(2023) 30 final, Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union, SWD(2023) 32 final, Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, SWD(2023) 31 final, alle 1.2.2023; die Assoziierungsräte tagten mit der Ukraine am 5.9.2022, mit Georgien am 6.9.2022, mit Moldau am 7.2.2023.

14 Olivér Várhelyi: Rede, Press remarks following the informal General Affairs Council, SPEECH/23/3458, 22.6.2023.

15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, 30.6.2023; Reinhard Veser: Putin hebt Visumpflicht und Verbot von Flugverbindungen auf, in: FAZ.net, 10.5.2023.

Beitrittsprozess wird mit anderen diplomatischen und auch operativen Prozessen verbunden werden müssen wie die internationale Hilfe für den Wiederaufbau und die Modernisierung des Landes, die Vorbereitung und Organisation dauerhafter Sicherheit für die Ukraine und Gesamteuropa und die Integration in den Politik- und Wirtschaftsraum der EU durch die Umsetzung der Assoziierungsabkommen und Vertieften Freihandelsabkommen sowie Beitrittsverhandlungen.¹⁶ Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden Synergien zwischen den unterschiedlichen Prozessen schaffen wollen, aber teils nur eine subsidiäre Rolle spielen, wenn und solange die USA den Takt bei Sicherheitsfragen vorgeben. Kurz vor dem NATO-Gipfel in Vilnius hatte sich die EU in präzedenzloser Weise bereit erklärt, sich an „künftigen Sicherheitszusagen für die Ukraine zu beteiligen“.¹⁷

Die permanente Beschäftigung mit der Lage in der Ukraine kam auch darin zum Ausdruck, dass bei den Treffen des Europäischen Rats im Februar, März und Juni 2023 Präsident Wolodymyr Selenskyj bei einem Teil der Sitzung anwesend oder zugeschaltet war und Außenminister Dmytro Kuleba an nahezu jeder Tagung des Rats für Auswärtige Angelegenheiten per Videolink teilnahm. Sie informierten über das Kriegsgeschehen und forderten konkrete Unterstützung (Waffen, Geld, Sanktionen gegen Russland, humanitäre Hilfe etc.) wie auch eine klare Perspektive für die zügige Aufnahme in die EU. Unter der Vielzahl von hochrangigen Begegnungen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der EU-Organen sowie der Mitgliedstaaten mit dem ukrainischen Präsidenten und Regierungsmitgliedern ist die Kyjiw-Reise der Kommissionspräsidentin mit 15 weiteren Kommissionsmitgliedern, darunter dem Hohen Vertreter, allein aufgrund ihres Symbolwerts zu erwähnen. So fand am Rande des 24. EU-Ukraine-Gipfels am 3. Februar 2023 eine gemeinsame Sitzung mit der ukrainischen Regierung statt. Einzigartig ist auch die Größenordnung der finanziellen Hilfe für den Wiederaufbau, die auch nicht über die üblichen Finanzinstrumente NDICI (Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit) bzw. IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) erfolgt.¹⁸

Im Oktober 2022 fand das erste, im Juni 2023 das zweite Treffen der Europäischen Politischen Gemeinschaft in Prag bzw. Chişinău statt, beide Male gefolgt von einem informellen Treffen des Europäischen Rats. Beim Auftaktgipfel in Prag hatten die 44 Länder den Modus Operandi dieses neuen Formats entwickelt: informelle Begegnung der Regierungsspitzen, direkter Austausch zu Themen von gemeinsamem Interesse in kleineren Runden, Koordination von Aktivitäten, statt einer gemeinsamen Abschlusserklärung individuelle Pressekonferenzen und ein Familienfoto zur Demonstration der politischen Geschlossenheit gegenüber dem russischen Aggressor und seinem Verbündeten Belarus.¹⁹ Das Treffen in Moldau war auch als politische Unterstützung für die pro-europäische Regierung Maia Sandus gedacht. Sie muss sich in einer wirtschaftlich und sicherheitspolitisch schwierigen Lage mit einer pro-russischen Opposition und Stimmung in Teilen der Bevölkerung auseinandersetzen. Die Gipfelthemen waren Frieden und Sicherheit in Europa,

16 Mögliche Auswirkungen der Aufnahme eines Lands mit großem Agrarsektor zeigten die einseitigen Schutzmaßnahmen u. a. von Polen gegen zollfreie Getreide- und Mais-Einfuhren aus der Ukraine im Frühjahr und Sommer 2023; Europäische Kommission: Statement by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Wojciechowski following today's meeting on agricultural imports from Ukraine, STATEMENT/23/2370, 19.4.2023.

17 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, Punkt 3.

18 Europäische Kommission: Recovery and reconstruction of Ukraine, abrufbar unter https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/recovery-and-reconstruction-ukraine_en (letzter Zugriff: 9.8.2023).

19 Barbara Lippert: Die Europäische Politische Gemeinschaft: multilaterale Koordination und differenzierte Integration in „Wider Europe“, in: *integration* 2/2023, S. 180–189.

Konnektivität und Mobilität, Energie, Klimapolitik, Migration sowie Fragen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Resilienz. Die Gipfelprogramme ließen Raum für individuell organisierte Gesprächstermine. Einige Länder hatten befürchtet, die EPG sei als Alternative zur Erweiterung gedacht und solle die Beitrittsländer auf ein Abstellgleis oder in einen Warteraum führen. Die Sorge verflüchtigte sich,

„denn der Fokus liegt auf Dialog und Koordination, nicht Integration. Ihr Mehrwert besteht gegenwärtig darin, dass sie im gesamteuropäischen Kontext die weitestgehende geopolitische Plattform darstellt, die sich mit gesamteuropäischen Herausforderungen befasst.“²⁰

Das alljährliche Erweiterungspaket

Die Europäische Kommission veröffentlichte im Oktober 2022 turnusgemäß das alljährliche Erweiterungspaket. Es besteht aus den ausführlichen Fortschrittsberichten zu den sechs Ländern des westlichen Balkans und zu Türkiye sowie der Mitteilung über die Erweiterungspolitik.²¹ Diese enthält einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen in den sieben Ländern und behandelt dann die sogenannten Fundamentals, also die wesentlichen politischen Beitrittskriterien, darunter auch den Umgang mit hybriden Bedrohungen, Fragen des Grenzschutzes und der Migration sowie die Qualität der Verwaltung und Zivilgesellschaft. Die Kommission fasst zudem ihre Einschätzungen zusammen, inwieweit die sieben Länder fähig sind, die Verpflichtungen der Mitgliedschaft zu übernehmen (Acquis-Kriterium) und zu welchen Schlussfolgerungen und Empfehlungen sie kommt. Die Länderberichte geben – den Clustern des Verhandlungsprozesses folgend – Aufschluss über den jeweiligen Stand der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft im Lichte der Kopenhagener Kriterien.²² Im Vergleich zu den beiden Vorjahren waren bei den Westbalkan-Ländern kaum Fortschritte zu verzeichnen. Im Fall der Türkiye überwiegen sogar die Rückschritte.

Der Rat hat dieses Erweiterungspaket im Dezember 2022 gebilligt.²³ Er empfahl dem Europäischen Rat, Bosnien und Herzegowina, wie von der Kommission mit einigen Auflagen vorgeschlagen, den Kandidatenstatus zu gewähren. Dieser folgte dem auf seiner Dezember-Sitzung. Er befasste sich jedoch nicht darüber hinaus mit den anderen Schlussfolgerungen des Rats.²⁴

Kommission und Rat sehen in der Region Westbalkan eine strategische Priorität der EU. Die EU ist bestrebt, die Länder enger in die EU-Außenpolitik einzubinden und deren Resilienz auch angesichts der geostrategischen Konkurrenz mit Russland und China in der Region umfassend zu stärken. Die Kommission quantifiziert, in welchem Maß die Länder sich den GASP-Positionen der 27 anschließen. Der Rat betont, dass die völlige Übereinstimmung Teil der strategischen Entscheidung für die EU-Mitgliedschaft sei.²⁵ Spitzen-

20 Suzana Anghel/José Ernault: Outcome of the European Political Community meeting in Bulboaca, Moldova, on 1 June 2023, European Parliament Research Service, PE747.431, 6.6.2023; Suzana Anghel: Outcome of the European Political Community and European Council meetings in Prague on 6-7 October 2022, European Parliament Research Service, PE 734.671, 11.10.2022.

21 Europäische Kommission: Mitteilung 2022 über die Erweiterungspolitik, 2022; Europäische Kommission: Commission Staff Working Documents. 2022 Country Reports: Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo*, Montenegro, North Macedonia, Serbia, Türkiye, SWD(2022) 332–338 final, 12.10.2022.

22 Zum ersten Mal verweist die Kommission in dem Manteldokument auf die drei Anwärter Ukraine, Moldau und Georgien, allerdings ohne dort bereits den Vorbereitungsstand systematisch zu analysieren.

23 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, 15935/22, 2022.

24 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 34/22, 15.12.2022.

25 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, 15935/22, 2022, Punkt 2.

reiter sind Montenegro und Albanien, die dies einhundertprozentig tun.²⁶ Die niedrigste Quote haben Türkiye (7 Prozent) und Serbien (45 Prozent). Beide tragen die vollständige Isolation Moskaus und die Sanktionsmaßnahmen gegen Russland nicht mit und nutzen Spielräume, um ihre eigenen Kosten klein zu halten und ihre nationalen Interessen voranzustellen.

Der Rat unterstreicht, wie sehr die EU ihr Engagement für den Beitrittsprozess des westlichen Balkans intensiviert hat, was eine dichte Folge von Treffen und parallele Politikprozesse widerspiegeln. Neben länderspezifischen Einschätzungen und Forderungen stehen grundsätzliche Aussagen des Rats. Vor allem betont er, dass die Rechtsstaatlichkeit ein fundamentaler Wert ist, an dem Fortschritte auf dem Weg zur Mitgliedschaft gemessen werden. Notorische Defizite sind der Kampf gegen Korruption und Organisierte Kriminalität, ferner die Medienfreiheit und der Medienpluralismus sowie die Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit der demokratischen Institutionen. Bei den wirtschaftlichen Anforderungen stehen weiterhin strukturelle Reformbedarfe im Vordergrund, um externe Schocks, Energie- und Nahrungsmittelsicherheit zu verbessern. Die Vertiefung des gemeinsamen regionalen Markts unter den sechs Ländern würde ebenso die Wettbewerbsfähigkeit stärken wie die nachbarlichen Beziehungen das Geschäftsklima und den gesellschaftlichen Austausch verbessern.

Das Europäische Parlament legte zum Teil seine Stellungnahmen des Berichtszyklus 2022 im Frühjahr und Sommer 2023 vor und debattierte sie im Plenum.²⁷

Stand der Beitrittsprozesse mit den sechs Ländern des Westbalkans

Der Westbalkan profitiert vom geopolitischen Framing der Erweiterungspolitik. Das politisch-wirtschaftliche Engagement externer Akteure in der Region – Russland, China, Türkiye, Golfstaaten – könnte die Orientierung der Balkanstaaten auf EU und NATO unterlaufen, sie durch neue Abhängigkeiten verwundbar machen sowie den direkten und verdeckten Einfluss von anti-europäischen politischen Akteuren stärken.²⁸ So lautet das Mantra von Kommission und Rat Jahr um Jahr, dass die Erweiterung eine geostrategische Investition in den Frieden, die Stabilität und den Wohlstand des Kontinents sei. Traditionelle Sponsoren der Westbalkan-Länder wie Österreich mit engen Beziehungen zu einzelnen Staaten der Region fordern eine Beschleunigung der Verhandlungsprozesse, so die Außenminister Österreichs, Tschechiens, Kroatiens und der Slowakei in der Göttweiger Erklärung im Juni 2023.²⁹ Der Berliner Prozess verfolgt einen praktischen Ansatz, um die Region als Wirtschaftsraum und Investitionsstandort attraktiv zu machen und dazu die sechs Länder an einen Tisch zu bringen. Im November 2022 fand – nach vorhergehenden Treffen der Innen- und Energieministerinnen und -minister im Oktober – ein Gipfeltreffen mit den sechs

26 Albanien, Nordmazedonien, Kosovo und Montenegro haben sich im März 2023 zum QUAD-Forum zusammengeschlossen, das sich vollständig der GASP anschließen will; European Western Balkans: Four Western Balkan countries launched “100% Alignment with CFSP” platform, 29.3.2023.

27 Europäisches Parlament: Berichte des Europäischen Parlaments vom 2.5.2023 zu den Berichten der Kommission 2022 über Serbien ((2022/2204(INI)) und Kosovo ((2022/2201(INI))), vom 31.5.2023 über Albanien ((2022/2199(INI))), vom 3.7.2023 über Bosnien-Herzegowina ((2022/2200(INI))) sowie Berichtsentwürfe (nicht abgeschlossene Verfahren) zu Nordmazedonien ((2022/2203(INI))), Türkiye ((2022/2205(INI)) und Montenegro ((2022/2202(INI))).

28 Marina Vulović: Außen- und sicherheitspolitische Beziehungen der Westbalkanländer mit externen Akteuren, SWP-Aktuell 5/2023.

29 Alexander Schallenberg et al.: Göttweig Declaration by the „Friends of the Western Balkans“, 23.6.2023, abrufbar unter https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aktuelles/Aufmacher/2023/Goettweig_Declaration.pdf (letzter Zugriff: 8.9.2023).

Balkanländern statt, an dem neben dem Gastgeber Deutschland auch die tschechische Ratspräsidentschaft, Bulgarien, Frankreich, Griechenland, das Vereinigte Königreich, Italien, Kroatien, Österreich, Polen und Slowenien sowie die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen teilnahmen. Ergebnis waren u. a. drei Mobilitätsabkommen. Von der Leyen kündigte dort ein EU-Unterstützungspaket für den Energiebereich an.³⁰ Die EU stellt zudem den 2020 aufgelegten Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan mit einem Volumen bis zu 30 Mrd. Euro (davon 9 Mrd. Euro Zuschüsse der EU) in den Kontext der geostrategischen Auseinandersetzung, bei der vielfach die Infrastrukturen (Energie, Verkehr, Telekommunikation) ein Ansatzpunkt sind.³¹ Das Thema Westbalkan stand auch beim G7-Treffen der Außenministerinnen und -minister in Münster auf der Tagesordnung. Im Dezember 2022 fand in Tirana der reguläre EU-Westbalkan-Gipfel statt, der ebenso für eine Beschleunigung der Beitrittsprozesse eintrat.³² Solchen Deklarationen und Wünschen steht eine Realität gegenüber, die durch innenpolitische und nachbarschaftliche Dauerkonflikte, wirtschaftliche Stagnation, Abwanderung von jungen und besser ausgebildeten Menschen gekennzeichnet ist und nicht zuletzt von klientelistischen politischen Eliten, die dem Imperativ des persönlichen Machterhalts folgen. Als besonders kritisch fielen im Berichtszeitraum erneut die Autokratisierungstendenzen in Serbien unter Präsident Aleksandar Vučić auf, das Vor- und Zurück im Normalisierungsprozess und die Eskalation der Konflikte zwischen Belgrad und Pristina nach den Kommunalwahlen im April 2023 sowie die Obstruktionspolitik des Präsidenten der Republika Srpska in Bosnien und Herzegowina, Milorad Dodik. Der EU wird vorgeworfen, Regierungschefinnen und -chefs von zweifelhafter Seriosität eine prestigeträchtige Bühne bei den Gipfeltreffen zu bieten und sie dadurch zu stabilisieren statt deren undemokratische Praktiken klar zu kritisieren. Obwohl die EU die prinzipielle Umkehrbarkeit der Beitrittsprozesse betont, setzt sie dies kaum durch Rückstufung eines Kandidaten oder Einschränkung der Unterstützung um. Eine Ausnahme sind die im Juni 2023 angedrohten Sanktionen gegen Kosovo, da sich die Regierung Albin Kurtis im Konflikt um die Einsetzung von albanischen Bürgermeistern im überwiegend von Serbinnen und Serben bewohnten Norden des Landes kompromisslos verhält.³³ Eine stärkere Differenzierung auch in dieser Hinsicht unter den Sechs wäre auf der Grundlage der Kommissionsberichte und der diplomatischen Vertretungen der EU-Staaten wie der EU-Delegationen in den Ländern durchaus möglich. Die Stabilisierungs- und Assoziierungsräte tagten im Rahmen der jeweiligen bilateralen Abkommen und bieten weitere Einblicke in die länderspezifischen Reform- und Anpassungsprozesse.³⁴ Den zähen Prozess

30 Europäische Kommission: Erklärung von Präsidentin von der Leyen auf dem Gipfeltreffen des Berliner Prozesses für den Westbalkan, STATEMENT/22/6527, 3.11.2022; Berlin Process: Chair's Conclusion, 3.11.2022, abrufbar unter https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/chairs-conclusions-bp-2022_1678468722.pdf (letzter Zugriff: 9.8.2023).

31 Durch ihn soll die wirtschaftliche Erholung der Region angekurbelt, die ökologische und die digitale Wende unterstützt und die regionale Integration und Konvergenz mit der Europäischen Union gefördert werden.

32 Rat der Europäischen Union: Gipfeltreffen EU-Westbalkan - Erklärung von Tirana, 6.12.2022, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/60566/tirana-declaration-de.pdf> (letzter Zugriff: 10.8.2023).

33 Agence Europe: Josep Borrell announces possible measures against Belgrade and Pristina if both parties fail to put an end to tensions in north of Kosovo, in: Europe Daily Bulletin 13209, 27.6.2023; siehe auch die scharfe Verurteilung und Forderung nach Deeskalation: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, 30.6.2023, Punkt 39.

34 Rat der Europäischen Union: Stabilitäts- und Assoziationsrat EU-Bosnien und Herzegowina – Wichtigste Ergebnisse, 19.7.2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2023/07/19/> (letzter Zugriff: 10.8.2023), Tagung des Stabilitäts- und Assoziationsrates EU-Nordmazedonien – Wichtigste Ergebnisse, 17.3.2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/>

der Übernahme von EU-Recht und einige Rückschläge weisen die Länderberichte der Kommission aus.

Zwischen Juli 2022 und Juli 2023 hat sich gegenüber dem letzten Berichtszeitraum im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit Montenegro und Serbien nur wenig getan. Die letzten sogenannten politischen Regierungskonferenzen fanden mit Montenegro und Serbien im Dezember 2021 statt. Montenegro hat bis Mitte 2022 und nach elf Jahren Verhandlungen 33 Kapitel eröffnet und davon drei vorläufig geschlossen. Serbien hat nach mehr als neun Jahren Verhandlungen 22 Kapitel eröffnet und zwei davon vorläufig geschlossen.

Mit Albanien und Nordmazedonien fanden die ersten Verhandlungssitzungen jeweils am 19. Juli 2022 statt. Die Screeningprozesse sind noch nicht so weit, dass mit Tirana oder Skopje das erste Cluster eröffnet werden konnte. Auch muss zuerst die nordmazedonische Verfassung mit einer Ergänzung zur bulgarischen Minderheit im Land geändert werden. Das ist eine Forderung Bulgariens, die von den übrigen EU-Ländern wegen der Einstimmigkeitserfordernis bei jedem Zwischenschritt nicht übergangen werden kann.

Bosnien-Herzegowina ist zwar im Dezember 2022 ein Feld vorgerückt, aber der neue Kandidatenstatus hat – anders als von der EU erhofft – keine positive Veränderung hinsichtlich der konstitutionellen Dysfunktionalitäten und institutionellen Krisen, der sich zuspitzenden Auseinandersetzung zwischen Dodik und dem Hohen Vertreter, Christian Schmidt, um die Anerkennung seiner Prärogativen bewirkt. Bei der Entscheidung für den Kandidatenstatus obsiegte die Einschätzung, das Land und die Region weiter anzuspornen, Fortschritte bei den 14 Schlüsselprioritäten zu machen, u. a. bei Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen, Korruptionsbekämpfung, Medienfreiheit und Migrationsmanagement.³⁵ Davon hängt auch ab, wann Beitrittsverhandlungen beginnen können.

Aus Sicht der Kommission erfüllt Kosovo seit Juli 2018 die Voraussetzungen für eine Visaliberalisierung, der der Rat im Dezember 2022 schließlich zugestimmt hat. Die Visa-freiheit soll ab Januar 2024 gelten. Am 15. Dezember 2022 hat Kosovo bei der tschechischen Ratspräsidentschaft den Beitrittsantrag eingereicht. Die EU-Organe stehen nun vor der Herausforderung, sich mit dem Antrag eines Landes zu befassen, das von fünf Mitgliedsländern – Griechenland, Rumänien, der Slowakei, Spanien und Zypern – nicht als unabhängiger Staat anerkannt wird.

Türkiye

Die Beitrittsverhandlungen sind für die Gestaltung der zunehmend transaktionalen Beziehungen der EU zu Türkiye kein relevanter Rahmen mehr. Türkiye bleibt Beitrittskandidat und ein „wichtige[r] Partner der EU in wesentlichen Bereichen von gemeinsamem Interesse“.³⁶ Die EU nutzt andere Gesprächskanäle und Formate, denn Türkiye ist ein wichtiger geopolitischer Akteur in allen Konflikten und Kriegen in der östlichen (Armenien-

meetings/international-ministerial-meetings/2023/03/17/ (letzter Zugriff: 10.8.2023), Tagung des Stabilitäts- und Assoziationsrates EU-Albanien – Wichtigste Ergebnisse, 16.03.2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2023/03/16/> (letzter Zugriff: 10.8.2023), Stabilitäts- und Assoziationsrat EU-Montenegro – Wichtigste Ergebnisse, 14.7.2022, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2022/07/14/> (letzter Zugriff: 10.8.2023); 14th Meeting of EU-Serbia Stabilisation and Association Parliamentary Committee, 23.-24.11.2022, 15th meeting of the EU-Serbia Stabilisation and Association Parliamentary Committee, 21.6.2023, 10th EU-Kosovo SAPC meeting, 15.-16.3.2023.

35 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Erweiterungspaket 2022: Europäische Kommission bewertet Reformen in den Westbalkanländern und der Türkei und empfiehlt Kandidatenstatus für Bosnien und Herzegowina*, IP/22/6082, 12.10.2022.

36 Europäische Kommission: Erweiterungspaket, 2022.

Aserbaidshan, Russland-Ukraine, Durchfahrt durch das Schwarze Meer) und südlichen Nachbarschaft (östliches Mittelmeer-Zypern/Griechenland, Libyen, Syrien, Irak, Iran). Dort verfolgt Türkiye ihren Weg des „non-alignment“ mit der EU-Außen- und Sicherheitspolitik und teils der NATO unbeirrt weiter. In den Bereichen Migration, Energie, Ernährungssicherheit, Terrorismusbekämpfung und anderen sicherheitspolitisch relevanten Fragen sucht die EU die oft schwierige Abstimmung und punktuelle Zusammenarbeit mit Türkiye. Nicht zuletzt sind EU und Türkiye gesellschaftlich und über das Assoziierungs- und Zollabkommen in Handel und Wirtschaft eng miteinander verflochten. Deshalb ist die EU weiterhin an hochrangigen Dialogen interessiert. So fand im November 2022 der erste High Level Dialog über Wissenschaft, Technologie und Innovation statt. Die EU hat ihre Position nicht geändert, die Verhandlungen zwar nicht offiziell zu suspendieren oder abubrechen, aber auch keine neuen Kapitel zu öffnen oder zu schließen, weil sich die besorgniserregenden Rückschritte in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte fortsetzen.³⁷

Präsident Recep Tayyip Erdoğan versuchte vor und nach seiner Wiederwahl ins höchste Amt im Mai 2023 die EU zu einer Abschwächung ihrer Position zu verleiten, indem er Querverbindungen zwischen anderen für die EU-Staaten wichtigen Verhandlungsprozessen und dem Beitrittsprozess herstellte. Erdoğan hat für seine Zustimmung zu Schwedens NATO-Beitritt zwar keine förmlichen Zusicherungen bekommen, vielmehr wurde dergleichen von EU-Regierungschefinnen und -chefs und dem Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel deutlich zurückgewiesen. Man wolle sich jedoch, so Michel beim NATO-Gipfel in Vilnius im Juli 2023, um eine Wiederannäherung bemühen. Erdoğan erwartet, dass Schweden eine Wiederaufnahme der Beitrittsverhandlungen, die Modernisierung der Zollunion und die Visaliberalisierung unterstützt. Zum Druckkalkül könnte auch gehören, das türkische Parlament erst dann über den NATO-Beitritt Schwedens abstimmen zu lassen, wenn die Kommission den im Oktober fälligen und erwartbar kritischen Fortschrittsbericht veröffentlicht.³⁸

Weiterführende Literatur

- Veronica Anghel/Jelena Džankić: Wartime EU: consequences of the Russia-Ukraine war on the enlargement process, in: *Journal of European Integration* 45(3)/2023, S. 487–501.
- Max Bergmann/Otto Svendsen/Sissy Martinez: The European Union's Enlargement Conundrum. Assessing EU Enlargement Policy and Policy Options for Ukraine and the United States, Center for Strategic International Studies, Mai 2023.
- Barbara Lippert: EU-Erweiterungspolitik in der Zeitenwende: Zäsur oder business as usual?, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 20.4.2023.

37 Europäische Kommission: European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR) – Türkiye, abrufbar unter https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_de (letzter Zugriff: 10.8.2023).

38 NATO: Press statement following the meeting between Türkiye, Sweden, and the NATO Secretary General, 10.7.2023, abrufbar unter https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_217147.htm (letzter Zugriff: 10.8.2023).

Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert*

Schlüsselwörter: Versicherheitlichung, Assoziierung, Implementierung

Zerfall der ENP als einheitlicher Politikrahmen – Ukraine und Osteuropa im Fokus

Der konzeptionelle Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zerfällt mehr und mehr. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine hat die Option der Mitgliedschaft in der EU für die (ost-)europäischen Länder greifbar gemacht. Damit ist die ursprüngliche Absicht gescheitert, mit der ENP-Ost bzw. der bi- und multilateralen Östlichen Partnerschaft (ÖP) eine akzeptierte Alternative zur Mitgliedschaft gemäß dem Motto „alles außer Institutionen“ zu entwickeln. Zu deren Kernelementen – länderspezifische Konvergenz mit dem EU-Acquis und praktische sektorale Integration – tritt nun für die Ukraine, Moldau und Georgien die europäische Perspektive hinzu. Die EU hat dem Spurwechsel von der ENP zur Erweiterungspolitik nachgegeben und mit der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) zudem ein Forum geschaffen, um Ordnungsfragen des Größeren Europas zu behandeln. Im Vergleich zum von Nato und EU unterstützten Verteidigungskampf der Ukraine gegen den Aggressor Russland sind die politischen Konstellationen und das Konflikt- und Krisengeschehen in vielen der südlichen Nachbarländer komplexer. Dort ist das Auftreten der EU weder geschlossen noch ist erkennbar, welche Rolle und welches Ambitionsniveau sie anstrebt. Der Einfluss der EU auf die Regimeentwicklung und die regionale Ordnung in der Süd-ENP, die von Marokko bis Jordanien reicht, ist gering. Autoritäre Regime, „democratic backsliding“, innerstaatliche Gewalt und Machtkämpfe, Interventionen externer Akteure und Konflikte um die regionale Vormachtstellung bestimmen die Szenerie.

Im Berichtszeitraum galt das Hauptaugenmerk der EU dem Krieg Russlands gegen die Ukraine. Nahezu jede Sitzung des Rats für Auswärtige Angelegenheiten befasste sich mit dem Krieg und seinen Weiterungen und hörte dazu den ukrainischen Außenminister Dmytro Kuleba. Auswirkungen waren zwar auch in der südlichen Nachbarschaft zu spüren, wie etwa bei der sich verschlechternden Nahrungssicherheit.¹ Aber die südliche Nachbarschaft stand zumeist in Bezug auf die Kontrolle und Prävention irregulärer Migration auf der Tagesordnung der EU, worauf vor allem Italien und Spanien drängten. Perspektivisch sind einige nordafrikanische Länder für die Energieversorgung des Kontinents relevant, und zwar im Hinblick auf Wasserstofftechnologie und erneuerbare Energie, aber auch zur Deckung des akuten Mehrbedarfs an fossilen Energieträgern. Insofern schreitet die Versicherheitlichung der Nachbarschaftsbeziehungen voran.

Zum Management dieser Problemlagen setzt die EU im Süden und Osten Instrumente aus dem ENP-Werkzeugkasten ein: das Finanzinstrument für Nachbarschaft,

* Forschungsdirektorin, Stiftung Wissenschaft und Politik.

1 Sekretariat der Union für den Mittelmeerraum: Joint Conclusions by the Jordanian and EU co-presidency on the Seventh Regional Forum of the Union for the Mediterranean, 24.11.2022, abrufbar unter <https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2022/11/UfM-Co-Chairs-Conclusions-24-November-2022.pdf> (letzter Zugriff: 2.8.2023).

Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI), bilaterale Kooperations- und Assoziierungsabkommen sowie eine Fülle von sektoralen Vereinbarungen.

Hauptthemen in der östlichen Nachbarschaft und Stand der Vertragsbeziehungen

Seit dem 24. Februar 2022 ist das Kriegsgeschehen in der Ukraine und seine Folgen das Hauptthema der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sowie Dreh- und Angelpunkt für die Beziehungen der EU zu den östlichen Partnern. Erstens unterstützt die EU den Verteidigungskampf der Ukraine mit der Organisation von Waffenhilfe über die Europäische Friedensfazilität (EFF) und das dreigleisige Munitionspaket einschließlich gemeinsamer Beschaffung von Munition und Erhöhung der Produktionskapazität europäischer Verteidigungsindustrien. Die EU hat im Rahmen der EFF insgesamt mehr als 12 Mrd. Euro bewilligt, nachdem der Rat im Juni 2023 die finanzielle Gesamtobergrenze erneut angehoben hat, wovon auch Moldau und Georgien profitieren. Ferner läuft auf dem Boden von EU-Staaten seit Mitte November 2022 eine EU-Militärunterstützungsmission (EUMAM UA) zur Ausbildung von ca. 30.000 ukrainischen Soldatinnen und Soldaten an Waffensystemen und Geräten.² Um Russland und seinen Verbündeten Belarus wirtschaftlich zu schwächen sowie politisch zu isolieren, hat die EU zwischen Februar 2021 und Juli 2023 elf Sanktionspakete verabschiedet.³ Drittens unterstützt die EU die Schritte zur Strafverfolgung von russischen Kriegsverbrechen durch den Internationalen Strafgerichtshof. Viertens beteiligt sich die EU führend an der internationalen Unterstützung für den Wiederaufbau, dessen Kosten im März 2023 auf 383 Mrd. Euro geschätzt wurden und mit jedem Kriegstag steigen.⁴ Die Kommission hat darüber hinaus vorgeschlagen, der Ukraine eine finanzielle Unterstützung in Höhe von bis zu 50 Mrd. Euro bis zum Ende der Laufzeit des jetzigen Mehrjährigen Finanzrahmens zuzusichern.⁵ Zudem geht die humanitäre Hilfe weiter sowie die Aufnahme von Geflüchteten. Die EU hat sogenannte Solidaritätskorridore für die Ausfuhr von Getreide und Agrarprodukten eingerichtet, damit die Ukraine Einnahmen generieren kann, vor allem solange der Schiffstransport über das Schwarze Meer von Russland blockiert bzw. behindert wird.⁶ Moldau als direkter Nachbar der Ukraine ist besonders von den Auswirkungen des Kriegs betroffen und stark hybriden Angriffen und Einflussnahme aus Russland ausgesetzt. Die EU hat daraufhin im April 2023 die Partnerschaftsmission eingesetzt, die die Resilienz des moldauischen Sicherheitssektors stärken soll.⁷ Die EU Border Assistance Mission to Moldova (EUBAM) ist weiterhin aktiv, was für das Funktionieren der Solidaritätskorridore und für den sicheren Grenzübergang von Geflüchteten wichtig ist.

2 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, Ukraine: EU startet militärische Unterstützungsmission, 953/22, 15.11.2022.

3 Europäische Kommission: Russische Invasion in die Ukraine: Reaktion der EU, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-response-ukraine-invasion/> (letzter Zugriff: 2.8.2023).

4 World Bank et al.: Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment: February 2022–February 2023, 20.3.2023, abrufbar unter <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/1801740d1177f03c0ab180057556615497> (letzter Zugriff: 2.8.2023).

5 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Ukraine: Kommission schlägt Einrichtung einer speziellen Fazilität zur Unterstützung der Erholung, des Wiederaufbaus und der Modernisierung der Ukraine vor, IP/23/3355, 20.6.2023.

6 Europäische Kommission: Mitteilung, Ein Aktionsplan für Solidaritätskorridore zwischen der EU und der Ukraine zur Erleichterung der Agrarexporte der Ukraine und ihres bilateralen Handels mit der EU, COM(2022) 217 final, 12.5.2022.

7 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2023/855 über eine Partnerschaftsmission der Europäischen Union in Moldau (EUPM Moldova), in: Amtsblatt der EU L 110/30, 25.4.2023, S. 30 ff.

Moldau stand im Juni 2023 als Gastgeber des zweiten EPG-Gipfels im Scheinwerferlicht. Es war das erste Treffen außerhalb eines EU-Landes und sollte politische Solidarität mit dem bedrängten Land ausdrücken. In Chişinău hatte kurz zuvor auch die Präsidentin des Europäischen Parlaments, Roberta Metsola, bei einer pro-europäischen Kundgebung vor 70.000 Menschen gesprochen.⁸ Der erste EPG-Gipfel hatte im Oktober 2022 in Prag während der tschechischen Ratspräsidentschaft stattgefunden, um sich über Themen von gemeinsamem Interesse im Kreis von 44 Staaten des Größeren Europas auszutauschen. Gesprächsthemen der beiden ersten Treffen waren Sicherheit, Energie und Konnektivität, Mobilität, Klimapolitik und Migration. Auch ohne gemeinsame Erklärungen sendeten die Staats- und Regierungsspitzen der EPG aus Prag wie aus Bulboacă nahe der Hauptstadt Chişinău an Russland die Botschaft ihrer kollektiven Solidarität mit der Ukraine und der Verurteilung der russischen Aggression. Am Rande beider Gipfel vermittelten Emmanuel Macron und Olaf Scholz zwischen dem Präsidenten Aserbaidschans, İlham Aliyev, und dem Premierminister Armeniens, Nikol Pashinyan, im schwelenden Konflikt um Bergkarabach. Im Februar 2023 nahm die zivile Beobachtermission (EUMA) ihre Arbeit in Armenien im Grenzgebiet zu Aserbaidschan auf. In diesem Konflikt vermittelte die EU, insbesondere der Präsident des Europäischen Rates, Charles Michel, in mehreren trilateralen Treffen.⁹ Das EU-Parlament verurteilte jedoch in seiner Resolution vom 15. März 2023 die passive Haltung der EU während und nach dem Angriff Aserbaidschans 2020, welche den Einfluss der EU in der Region zugunsten regionaler Akteure schwächte.¹⁰ Mit Armenien setzte die EU den Menschenrechtsdialog im November 2022 fort.¹¹

Trotz der Einführung der multilateralen EPG gibt die EU das EU-zentrierte Format der multilateralen ÖP noch nicht auf. Die fünf Außenminister der Östlichen Partnerschaft trafen sich turnusgemäß unter Vorsitz des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, im Dezember 2022. Minsk hat seine ÖP-Teilnahme seit Juni 2021 selbst ausgesetzt und steht unter Sanktionsregime der EU. Die EU legte im Dezember ein Programm zur Unterstützung der belarussischen Zivilgesellschaft und Exil-Opposition in Höhe von 25 Mio. Euro auf. Die EU beabsichtigt, die ÖP „flexibler und stärker auf die Bedürfnisse der Partner“ auszurichten und sicherzustellen, „dass die bilaterale Dimension und der Erweiterungsprozess komplementär verlaufen.“ Aus Sicht der EU sollte die Stärkung der Resilienz einen Schwerpunkt bilden und „verschiedene Formen der Zusammenarbeit und des Engagements – unter anderem in Bezug auf Cyber, Hybrid und andere nicht-militärische Mittel – anbieten.“¹² Darüber hinaus will die EU prüfen, künftig Länder Zentralasiens, die nicht Teil der EPG sind, zu Fragen von Konnektivität einzuladen.

Die EU setzte die bilateralen Beziehungen zu den Ländern des Trios im Rahmen der Assoziierungspolitik fort. So tagten die Assoziierungsräte turnusgemäß und befassten sich unter anderem mit den Berichten zur Implementierung der Abkommen, die die Kommission

8 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, President Metsola at the European Moldova Assembly rally: Moldova is not alone, 20230515IPR89904, 21.5.2023.

9 Rat der Europäischen Union: Press remarks by President Charles Michel following the trilateral meeting with President Aliyev of Azerbaijan and Prime Minister Pashinyan of Armenia, 563/23, 15.7.2023.

10 Europäisches Parlament: Entschließung zu den Beziehungen zwischen der EU und Armenien, 2021/2230 (INI), 15.3.2023.

11 Europäischer Auswärtiger Dienst: Armenia: EU and Armenia hold annual Dialogue on Human Rights, 7.11.2022, abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/eeas/armenia-eu-and-armenia-hold-annual-dialogue-human-rights_en?etran=sde (letzter Zugriff: 2.8.2023).

12 Rat der Europäischen Union: Außenministertagung der Östlichen Partnerschaft, 12.12.2022, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2022/12/12/> (letzter Zugriff: 14.8.2023).

erstellt hatte.¹³ Teils wurden die Aktionspläne aktualisiert, die detailliert gemeinsam beschlossene Prioritäten für die Umsetzung der Vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA) auflisten.¹⁴ Die Inhalte der drei Abkommen weichen nur im Detail voneinander ab und die Umsetzungsqualität in den drei Ländern variiert von Bereich zu Bereich. Gemäß dem umfassenden Charakter der Assoziierungsabkommen (AA)/DCFTA gehören politische Bestimmungen wie solche zum EU-Binnenmarkt, öffentlichen Beschaffungswesen, Wettbewerbsrecht oder zur Beschäftigungs- und Sozialpolitik dazu. Insofern ist die jeweilige Umsetzung ein Gradmesser auch im Hinblick auf die Beitrittsreife, und die Umsetzung der AA/DCFTA bleibt ungeachtet künftiger Beitrittsverhandlungen ein wichtiges Instrument zur praktischen Integration vor dem Beitritt wie auch zur Vorbereitung auf die Mitgliedschaft. Das konzeptionelle wie praktische Ineinandergreifen der Prozesse unterstrich der 24. EU-Ukraine-Gipfel, der am 3. Februar 2023 in Kyjiw stattfand.¹⁵ Dazu war fast die Hälfte des Kommissionskollegiums angereist, um zusammen mit der ukrainischen Regierung zu tagen. Dort wurde ein überarbeiteter „Priority Action Plan“ zur Einbindung der Ukraine in den Binnenmarkt und Umsetzung des vertieften und umfassenden Freihandelsabkommens für die Jahre 2023/24 verabschiedet. Konkret geht es um temporäre Zollbefreiung, die etwa seit April 2023 bei Agrargütern bereits auf unilaterale Gegenmaßnahmen von EU-Ländern folgte.¹⁶ Beabsichtigt ist die Einbeziehung in den Roaming-Raum und die Transit-Konvention, zudem sollen Verhandlungen zum Beitritt zur Konformitätsagentur ACCAA aufgenommen werden. Eher auf der symbolischen Ebene verharret trotz einer Vielzahl hochrangiger Begegnungen die informelle Einbeziehung in die Arbeit der EU-Organe. Die Außenminister Georgiens, Ilia Darchiashvili, und Moldaus, Nicu Popescu, wurden gelegentlich, der ukrainische Außenminister, Dmytro Kuleba, ständig zu Ratssitzungen hinzugeladen.¹⁷ Die Beziehungen zu Georgien bleiben kritisch. Dazu trug zuletzt das erst auch nach Protesten auf der Straße und diplomatischem Einwirken der EU im März 2023 zurückgezogene Gesetz über „fremde Einflussnahme“ bei.¹⁸ Nach russischem Vorbild sollte es vor allem die freie Betätigung zivilgesellschaftlicher Akteure und die Meinungsfreiheit kriminalisieren. Die EU drängt Georgien, das noch keinen Kandidatenstatus hat, in einem politisch inklusiven Prozess die dazu auferlegten Schlüsselprioritäten anzugehen. Keine Fortschritte gab es in den Gesprächen mit Aserbaidshan über ein umfassenderes Abkommen. Im Juli 2022 fand der 18. Kooperationsrat statt, zuvor wurde in Baku eine

13 Rat der Europäischen Union: Joint press release following the 8th Association Council meeting between the EU and Ukraine, 751/22, 5.9.2022; Rat der Europäischen Union: Joint press statement following the seventh Association Council meeting between the European Union and the Republic of Moldova, 75/23, 7.2.2023; Europäischer Rat: Joint press statement following the 7th Association Council meeting between the EU and Georgia, 755/22, 7.9.2022.

14 Z. B. Empfehlung Nr. 1/2022 des Assoziationsrates EU-Georgien vom 16. August 2022 zur Assoziierungsagenda EU-Georgien für den Zeitraum 2021–2027 [2022/1422], in: Amtsblatt der EU L 218, 23.8.2022, S. 40–79.

15 Rat der Europäischen Union: Joint statement following the 24th EU-Ukraine Summit, 64/23, 3.2.2023.

16 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission erlässt außerordentliche und befristete Präventivmaßnahmen für begrenzte Einfuhren aus der Ukraine, Pressemitteilung, IP 2562/23, 2.5.2023.

17 Popescu am 20.2. und 27.6.2023, Darchiashvili am 24.4.2023, Kuleba seit Juli 2022 bei nahezu jeder monatlichen Tagung.

18 Europäischer Auswärtiger Dienst: Georgia: Statement by the High Representative on the adoption of the “foreign influence” law, 7.3.2023; Felix Light: Georgian ruling party drops ‘foreign agents’ bill, protesters remain, in: Reuters, 9.3.2023.

Absichtserklärung über eine Energiepartnerschaft unterzeichnet.¹⁹ Das Europäische Parlament betonte jedoch „die Notwendigkeit, jede weitere Kooperation der EU mit Aserbaidschan abhängig zu machen von dessen effektivem und spürbarem Fortschritt Richtung internationaler Standards“, insbesondere bei Demokratie und Menschenrechten.²⁰

Hauptthemen in der südlichen Nachbarschaft und Stand der Vertragsbeziehungen

Formal basieren die Beziehungen zu den Ländern der südlichen Nachbarschaft größtenteils auf bilateralen Freihandels- und Assoziierungsabkommen, ergänzt um Sektoralabkommen und in einigen Fällen auch durch regelmäßig ausgehandelte Partnerschaftsprioritäten. Diese Abkommen sind im Berichtszeitraum kaum weiterentwickelt worden und die Assoziierungsgremien tagten recht selten. Im Oktober 2022 kam zum ersten Mal seit 2012 wieder ein EU-Israel-Assoziierungsrat zustande. Der Rat hatte diese Treffen im Juli vorbereitet und besprach den seit 2016 geltenden Gemeinsamen Standpunkt zur Unterstützung der Zwei-Staaten-Lösung.²¹ Mit Algerien, wo die Demokratiebewegung weitestgehend zum Erliegen gekommen ist, tagte im September 2022 erstmals der gemischte Parlamentarische Ausschuss. Das Europäische Parlament verabschiedete einen Bericht zur erneuerten Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeer, den die Kommission im April 2021 veröffentlicht hatte.²²

Auch die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der Union für das Mittelmeer (UfM) blieb ohne positive politische Impulse. Im November 2022 tagten die Außenministerinnen und -minister der EU und der südlichen Nachbarschaft im Anschluss an das 7. Regionale Forum der UfM. Es ging um die komplexen neuen geopolitischen Realitäten, aber auch um die langanhaltenden Konflikte in der Region. Der Hohe Vertreter Borrell versicherte, dass die EU trotz der Dauerbefassung mit der Ukraine und den Kriegsfolgen den Süden nicht aus dem Blick verlieren werde. Er forderte mehr Anstrengungen auf beiden Seiten des Mittelmeers, um die große Lücke bzw. das enorme Wohlstandsgefälle zu reduzieren.²³ Bei strategisch bedeutenden Themen wie Energieversorgung und Migration sucht die EU die Kooperation mit Staaten wie Algerien und Tunesien, obwohl diese Regime immer autoritärer werden und sich ähnlich wie in Ägypten die Menschenrechtslage verschlechtert.²⁴ Damit rücken auch in der Süd-ENP sicherheitspolitische Themen in den Mittelpunkt von transaktional gestalteten und krisengetriebenen Beziehungen, beispielsweise die Absichtserklärung zwischen der EU und Marokko zu einem künftigen hochrangigen

19 Rat der Europäischen Union: Kooperationsrat EU-Aserbaidschan, 19.7.2022, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2022/07/19/> (letzter Zugriff: 2.8.2023); Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, EU and Azerbaijan enhance bilateral relations, including energy cooperation, IP/22/4550, 18.7.2022.

20 Europäisches Parlament: Beziehungen zwischen der EU und Aserbaidschan, 2021/2231 (INI), 15.3.2023.

21 Rat der Europäischen Union: Assoziationsrat EU-Israel, 3.10.2022, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2022/10/03/> (letzter Zugriff: 3.8.2023); zu Israel, Palästinensischen Gebieten, Libanon, Syrien, Libyen, Jordanien u. a. vgl. die Beiträge „Nahostpolitik“ und „Mittelmeerpoleitik“ in diesem Jahrbuch.

22 Europäisches Parlament: Recommendation on the Renewed partnership with the Southern Neighbourhood – a new agenda for the Mediterranean, 2022/2007(INI), 14.9.2022.

23 Europäischer Auswärtiger Dienst: Union für den Mittelmeerraum: Eröffnungsrede des Hohen Vertreters/Vizepräsidenten Josep Borrell auf dem Regionalforum, 24.11.2022, abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/eeas/union-mediterranean-opening-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-regional_en?s=201&etran=de (letzter Zugriff: 3.8.2023).

24 Zu den Zielkonflikten und dem Umgang damit siehe: Johannes Grimm/Stephan Roll: Menschenrechtsdialog mit arabischen Staaten, SWP-Aktuell 45/2023.

Sicherheitsdialog.²⁵ Die EU verlängerte die Integrated Border Assistance Mission in Libyen (EUBAM Libya) trotz Kritik der UN im Juni 2023 um zwei Jahre.²⁶

Zwar stand die südliche Nachbarschaft auf der Tagesordnung des Europäischen Rats im Dezember 2022, aber der Austausch konzentrierte sich erneut auf Kontrolle irregulärer Migration über das Mittelmeer in die EU. Tunesien ist für die EU in dieser Hinsicht ein Schlüsselland, das jedoch nach dem Verfassungsreferendum und den Parlamentswahlen 2022 mit erheblichen politischen und gesellschaftlichen Konflikten zu tun hat. Das Europäische Parlament brachte seine Kritik bezüglich der zunehmenden Autokratisierung im Land und der „entsetzlichen sozioökonomischen Lage“ mehrfach zum Ausdruck, zuletzt in einer Resolution im März 2023.²⁷ Nichtsdestotrotz kündigte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bei einem Treffen mit Präsident Kais Saied in Tunis im Juni 2023 die Arbeit an einem neuen „umfassenden Partnerschaftspaket“ mit Tunesien mit einem finanziellen Gesamtumfang von bis zu 1,6 Mrd. Euro an.²⁸ Das Herzstück ist die Vereinbarung zur Migrationskooperation, die nach dem Modell der EU-Türkei-Erklärung von 2016 funktionieren soll und auf teils heftige Kritik in der Öffentlichkeit stieß. Die politische Bedeutung dieses „Meilensteins“, so von der Leyen, kam auch darin zum Ausdruck, dass ein sogenanntes Team Europe, also neben der Kommissionspräsidentin auch die Regierungsspitzen Italiens und der Niederlande, Giorgia Meloni und Mark Rutte, die Gespräche in Tunis führten. Darüber hinaus ist die EU bestrebt, die grüne Transformation und die Reduktionsziele der internationalen Klimapolitik durch bilaterale Partnerschaften zu unterstützen. Eine „Green Partnership“-Vereinbarung wurde im Oktober 2022 mit Marokko unterzeichnet.²⁹ Mit Ägypten wurde im November 2022 am Rande der UN-Klimakonferenz in Sharm-el-Sheik (COP27) ein Wasserstoffprogramm vereinbart.³⁰

Weiterführende Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hg.): Keeping friends closer: Why the EU should address new geoeconomics realities and get neighbours back in fold, 2. updated ed., Mai 2023.

Barbara Lippert: Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 219–226.

25 Europäischer Auswärtiger Dienst: Maroc: Visite du Haut représentant/vice-président de la Commission européenne, Josep Borrell, 7.1.2023, abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/eeas/maroc-visite-du-haut-repr%C3%A9sentantvice-pr%C3%A9sident-de-la-commission-europ%C3%A9enne-josep-borrell-5-6_en?s=204&trans=de (letzter Zugriff: 3.8.2023).

26 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2023/1305 zur Änderung des Beschlusses 2013/233/GASP über die Mission der Europäischen Union zur Unterstützung des integrierten Grenzmanagements in Libyen (EUBAM Libyen), in: Amtsblatt der EU L 161, 27.6.2023, S. 68–69.

27 Europäisches Parlament: Entschließung zu den jüngsten Angriffen auf das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Vereinigungsfreiheit und Gewerkschaften in Tunesien, insbesondere zu dem Fall des Journalisten Nouredine Boutar, 2023/2588(RSP), 16.3.2023.

28 Europäische Kommission: Erklärung, The European Union and Tunisia agreed to work together on a comprehensive partnership package, STATEMENT/23/3202, 11.6.2023; Europäische Kommission: Erklärung, Presseerklärung von Präsidentin von der Leyen, der italienischen Ministerpräsidentin Meloni, dem niederländischen Ministerpräsidenten Rutte und dem tunesischen Präsidenten Saied, STATEMENT/23/3201, 11.6.2023.

29 Europäische Kommission, Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen: Pressemitteilung, The EU and Morocco launch the first Green Partnership on energy, climate and the environment ahead of COP 27, 18.10.2022.

30 Europäische Kommission: Erklärung, Joint Statement on the EU-Egypt Renewable Hydrogen Partnership, STATEMENT/22/6646, 9.11.2022.

Östliche Partnerschaft

Dominic Maugeais und Laura Worsch*

Schlüsselwörter: Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Republik Moldau, Ukraine

Die Östliche Partnerschaft: Politik gegenüber einer Region im Umbruch

Vorherrschendes Thema für die Länder der Östlichen Partnerschaft (ÖP) (Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Republik Moldau und Ukraine) war im vergangenen Jahr der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und dessen Konsequenzen auf die jeweiligen Staaten. Die ukrainische Bevölkerung, Armee und Regierung halten mit westlicher Unterstützung nach wie vor der russischen Armee Stand und verzeichnen Rückgewinne von ukrainischem Territorium. Die Republik Moldau (fortführend auch Moldau genannt) sieht sich zunehmenden russischen Cyberattacken und Unterminierungsversuchen ausgesetzt. In Georgien führen die steigenden Zahlen russischer Migrant:innen zu gesellschaftlichen Spannungen, gleichzeitig öffnet sich die georgische Regierung gegenüber Russland. Zwischen Aserbaidshan und der EU intensivieren sich die bilateralen Beziehungen im Energiebereich als Konsequenz der Sanktionen gegen Russland. Armenien sieht sich von Russland als Schutzmacht im Konflikt um Bergkarabach allein gelassen, und wendet sich verstärkt der EU zu. Wenngleich das belarusische Regime unter Präsident Aljaksandr Lukaschenka in Russlands Angriffskrieg kollaboriert, enthüllten interne Pläne des Kremls im Februar 2023 das Ziel, Belarus bis 2030 vollständig in die Russische Föderation einzugliedern.

Die Zeiten des Umbruches in der Östlichen Partnerschaft zeigen sich auch in den bilateralen Beziehungen: Moldau und die Ukraine arbeiten kontinuierlich auf die Eröffnung möglicher EU-Beitrittsgespräche hin, seit sie im Juni 2022 den Beitrittskandidatenstatus erhalten haben. In Georgien hingegen, welches in der Vergangenheit als Paradespiel für demokratische Transformation in der ÖP galt, bleiben erforderliche Reformen aus, die für den Erhalt des Kandidatenstatus notwendig wären.¹ Unklar ist weiterhin, wie sich die Politik der Östlichen Partnerschaft in Zukunft entwickeln wird. Anlässlich der Außenministertagung der Östlichen Partnerschaft am 12. Dezember 2022 wurde von EU-Seite betont, dass die ÖP flexibler und stärker auf die Bedürfnisse der Partner ausgerichtet und sichergestellt werden müsse, dass die bilaterale Dimension der ÖP und der Erweiterungsprozess komplementär verliefen.² Des Weiteren werden die Themen „Sicherheit“ und „Konnektivität“ an Bedeutung gewinnen.

* Dominic Maugeais, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik, Berlin; Laura Worsch, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

2 Rat der EU: Außenministertagung der Östlichen Partnerschaft, 12. Dezember 2022, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2022/12/12/> (letzter Zugriff: 13.10.2023).

Armenien

Die Beziehungen zwischen Armenien und der EU waren im vergangenen Jahr bestimmt von der prekären Sicherheitslage im Konflikt mit dem Nachbarland Aserbaidschan, das seit dem Ende des zweiten Bergkarabach-Kriegs 2020 den militärischen Druck aufrechterhielt. Aserbaidschan hatte im Herbst 2022 erneut direkt armenisches Territorium angegriffen und kleinere Gebiete besetzt. Am 6. Oktober 2022 trafen sich Ratspräsident Charles Michel, der französische Präsident Emmanuelle Macron, der armenische Premierminister Nikol Pashinyan und der aserbaidshanischen Präsident Ilham Alijew am Rande des ersten Gipfels der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) in Prag.³ In dem Gespräch trafen sie eine Vereinbarung über eine zivile EU-Mission, die auf armenischem Territorium im Grenzgebiet zu Aserbaidschan patrouillieren sollte. In der Folge beschloss der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ am 17. Oktober 2022 die Einrichtung einer zeitlich auf zwei Monate begrenzten EU-Überwachungskapazität (EUMCAP). Anfang 2023 wurde darauf aufbauend eine auf zwei Jahre terminierte zivile Mission der EU in Armenien (EU-Mission in Armenien, EUMA) beschlossen, die mit ca. 100 teils bewaffneten Mitarbeitenden zur Stabilität in den Grenzgebieten Armeniens beitragen sollte. Die Mission hat zum Ziel „ein Umfeld zu gewährleisten, das den von der EU unterstützten Bemühungen um eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Armenien und Aserbaidschan förderlich ist“. Ein stärkeres Engagement der EU wird von Armenien begrüßt, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Armeniens „Schutzmacht“ Russland immer weniger als solche agiert. Zwar hat Russland in der Region Bergkarabach 2.000 Militärs als „Friedenstruppen“ stationiert, konnte aber gegen den Widerstand Aserbaidschans keine Verlängerung der Mission über 2025 hinaus bewirken. Die Blockade des „Latschin-Korridors“, über den Bergkarabach versorgt wird und die Einrichtung eines aserbaidshanischen Checkpoints am Korridor wurden ebenfalls nicht unterbunden.

Armenien hatte im Herbst 2022 anlässlich des Gipfeltreffens der von Russland dominierten „Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit“ (OVKS) um militärische Unterstützung gegen das Nicht-Mitglied Aserbaidschan gebeten, der Bündnisfall wurde jedoch nicht ausgerufen. Armenien wandte sich folglich verstärkt der EU zu. Anlässlich des vierten Treffens des Partnerschaftsausschuss EU-Armenien im Rahmen des Abkommens über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft (CEPA) am 27. und 28. Juni 2023 wurden Armeniens Reformbemühungen im Kontext der fragilen Sicherheitslage sowie das konstruktive Engagement im Rahmen der Östlichen Partnerschaft hervorgehoben. Der Ausschuss befasste sich auch mit der Frage zur Möglichkeit der Aufnahme eines Visaliberalisierungsdialogs. Auch wenn die EU Armenien Unterstützung zusagt, scheint der Handlungsspielraum aufgrund der eigenen erhöhten Abhängigkeit von Energielieferungen aus Aserbaidschan eng zu sein. Besondere Bedeutung wird die weitere Entwicklung in der Region Bergkarabach haben, in der ca. 120.000 ethnische Armenier:innen leben. Aserbaidschans Präsident Alijew hat angedroht, auf dem Gebiet, das völkerrechtlich zu Aserbaidschan gehört, die armenischen Autonomiestrukturen mit militärischen Mitteln abzuschaffen und die Annahme der aserbaidshanischen Staatsbürgerschaft durch die Bevölkerung zu erzwingen bzw. die dort lebenden Armenier:innen zu vertreiben.

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die Europäische Politische Gemeinschaft“ in diesem Jahrbuch.

Aserbaidsschan

Die Beziehungen zwischen der EU und Aserbaidsschan haben sich mit dem anhaltenden Krieg in der Ukraine weiter verstärkt. Aserbaidsschan profitiert von den strengen Sanktionsregimen gegen Russland, wegen derer die EU Alternativen für ihre Energieversorgung sucht. Im Juli 2022 unterzeichneten der aserbaidsschanische Präsident Aliyev und Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen eine Vereinbarung (zu Englisch Memorandum of Understanding) über eine strategische Partnerschaft im Energiebereich.⁴ Diese sieht vor, die Kapazitäten des südlichen Gaskorridors zu verdoppeln, um bis 2027 jährlich 20 Mrd. Kubikmeter Erdgas von Aserbaidsschan nach Europa zu transportieren. Von der Leyen eröffnete im Oktober 2022 eine Pipeline, die an die Trans Adria Pipeline (TAP) zwischen Aserbaidsschan und der Türkei, Griechenland und Italien anschließt und künftig Gas auch nach Bulgarien transportieren soll.⁵

Die strategische Partnerschaft im Energiebereich findet separat von den Verhandlungen über ein neues umfassendes Abkommen (DCFTA) statt, welches eine Vielzahl anderer Kooperationsbereiche wie Handel, Investitionen und zivilgesellschaftliche Entwicklung umfassen wird. Die Verhandlungen über das neue Abkommen laufen seit 2017. Voraussetzung für das neue DCFTA ist die noch immer ausstehende Mitgliedschaft Aserbaidsschans in der Welthandelsorganisation (WTO). Anfang Juli 2023 fand nach einer sechsjährigen Pause das 15. Treffen der Arbeitsgruppe zum WTO-Beitritt Aserbaidsschans in Baku statt, um die letzten legislativen Fortschritte und Aktionspläne zu besprechen.⁶

Kritik an der engeren Kooperation zwischen Aserbaidsschan und EU üben vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen, die die anhaltend prekäre Menschenrechtslage in dem Land anprangern. Etwa 100 Menschen befinden sich derzeit aus politischen Motiven in Haft.⁷ Die Medienfreiheit ist durch den Erlass eines neuen Mediengesetzes 2022 zunehmend eingeschränkt, da es die Akkreditierung von Journalist:innen und Medienhäusern erschwert.⁸ Proteste werden immer wieder gewaltsam niedergeschlagen, wie beispielsweise im Juni 2023 bei einer Demonstration gegen den Bau eines künstlichen Sees nahe einer Goldmine.⁹

Auch werden immer wieder potentielle Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und Kriegsverbrechen im Zusammenhang des Konflikts mit Armenien um Bergkarabach laut.¹⁰ Wiederholte Brüche des Waffenstillstands machen einen langfristigen Frieden weiterhin unwahrscheinlich. Insbesondere die anhaltende Blockade des Latschin-Korridors, die zu einer humanitären Katastrophe für die armenische Bevölkerung in Bergkarabach führte,

4 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Ausbau der bilateralen Beziehungen zwischen der EU und Aserbaidsschan, einschließlich der Zusammenarbeit im Energiebereich, IP/22/4550, 18.7.2022.

5 Tagesschau: Alternative zu Russland. Bulgarien bekommt Gas aus Aserbaidsschan, 1.10.2022.

6 World Trade Organization: Working Party injects fresh momentum into Azerbaijan's WTO accession process, 6.7.2023, abrufbar unter https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/acc_06jul23_e.htm (letzter Zugriff: 13.10.2023).

7 Turan.az: Updated list of political prisoners in Azerbaijan from two human rights groups, 27.2.2023, abrufbar unter <https://www.turan.az/ext/news/2023/2/free/Social/en/2042.htm> (letzter Zugriff: 13.10.2023).

8 Europarat: Presseraum, Aserbaidsschanisches Mediengesetz: Überregulierung in einem bereits restriktiven Umfeld, 20.6.2022, abrufbar unter <https://www.coe.int/de/web/portal/-/azerbaijan-media-law-overregulation-in-an-already-restrictive-environment> (letzter Zugriff: 13.10.2023).

9 Chichak Mammadova: Crackdown on environmental protest in Azerbaijan sparks outrage, in: eurasianet, 23.7.2023.

10 Amnesty International: Azerbaijan 2022, abrufbar unter <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/azerbaijan/report-azerbaijan/> (letzter Zugriff: 13.10.2023).

blieb bislang ohne Konsequenzen für die verstärkte Kooperation zwischen EU und Aserbaidshan. Wiederholte Vermittlungsversuche der EU mit dem Ziel eines Friedensvertrags zwischen den beiden Staaten blieben bislang erfolglos. Zuletzt hatten sich beide Staaten durch Mediation von EU und USA im Mai 2023 in Brüssel auf einen längerfristigen Verhandlungsplan geeinigt, dessen Ziel ein umfassendes Friedensabkommen war.¹¹

Belarus

Die Beziehungen zwischen Belarus und der EU sind weiterhin stark eingeschränkt. Grund ist vor allem die Involvierung des autoritären belarusischen Regimes unter Präsident Lukaschenka in den Angriffskrieg auf die Ukraine. Seine Mitgliedschaft in der ÖP hatte das Land bereits 2021 pausiert. In verschiedenen Sanktionspaketen hat die EU Handelsbeschränkungen und individuelle Sanktionen gegen insgesamt 233 Personen und 37 Organisationen verhängt.¹² Während Belarus in den letzten Sanktionsrunden der EU gegen Russland ausgenommen war, erweiterte die Union im August 2023 die Einschränkungen in einem neuen Sanktionspaket „wegen anhaltender Menschenrechtsverletzungen“ und verhängte „gezielte Maßnahmen als Reaktion auf die Beteiligung an der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine.“ Ein Ausfuhrverbot von Gütern im Bereich der Luftfahrt, von Feuerwaffen sowie von Halbleiterbauelementen und elektronischen Schaltungen sollen verhindern, dass diese von Russland gegen die Ukraine genutzt werden können. Zudem wurden fünf belarusische Banken aus dem internationalen Zahlungssystem SWIFT ausgeschlossen und insgesamt Transaktionen und Finanzflüsse mit Belarus eingeschränkt.¹³ Die Sanktionen führten zu einer schweren Wirtschaftskrise in dem Land. Dies galt insbesondere für die IT-Branche, da viele Angestellte des Sektors das Land verlassen haben.¹⁴ In einigen Sektoren versuchte das belarusische Regime die Einschnitte über den Ausbau von Beziehungen zu neuen Ländern wie dem Iran oder den zentralasiatischen Staaten zu kompensieren. Zeitgleich versuchten belarusische Firmen die Sanktionen zu umgehen: So enthüllte im Dezember 2022 das Belarusian Investigative Centre (BIC), dass belarusisches Holz, welches den Importverboten unterliegt, als kasachisch oder kirgisisch gekennzeichnetes Holz über die zentralasiatischen Länder in die EU gelangte.¹⁵ Die EU unterstützt weiterhin die demokratische belarusische Opposition, die weitestgehend aus der Diaspora agiert. Im Dezember 2022 verabschiedete die Europäische Kommission mit „EU4Belarus: Supporting societal resilience and human capital development“ ein neues Programm zur Unterstützung der demokratischen Entwicklung von Belarus. Insgesamt 25 Mio. Euro sollen zivilgesellschaftliche Akteure sowie Studierende und Wissenschaftler:innen unterstützen.¹⁶ Seit den Massenprotesten gegen die gefälschten Präsidentschaftswahlen im August 2020 hat die EU insgesamt über 100 Mio. Euro in die Unterstützung der belarusischen demokratischen Zivilgesellschaft investiert. Im Juni 2023 gründete die EU zudem eine Beratungsgruppe mit der demokratischen belarusischen Opposition unter Führung von

11 Anna Caprile/Jakub Przetacznik: Armenia and Azerbaijan: Between war and peace, European Parliamentary Research Service Briefing, PE 747.919, 2.6.2023.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

13 Europäischer Rat/Rat der EU: EU-Belarus Beziehungen, 7.8.2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eastern-partnership/belarus/> (letzter Zugriff: 13.10.2023).

14 Krystap Ruskhin: Belarus: Bricht die Wirtschaft bald zusammen?, in: MDR, 25.4.2023.

15 Georgi Gotev: Umgehung von Sanktionen: Belarus bringt Holz über Umwege in die EU, in: Euractiv, 21.12.2022.

16 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission stellt 25 Mio. EUR bereit, um die demokratischen Bestrebungen in Belarus zu unterstützen, IP/22/7376, 7.12.2023.

Präsidentin Sviatlana Tsikhanouskaya. Die Gruppe soll als Dialogplattform über die Situation von Belarus:innen im Land berichten und die Arbeit der demokratischen Opposition unterstützen.¹⁷ Derzeit befinden sich fast 1.500 Personen als politische Gefangene in belarussischen Gefängnissen.

Belarus hat sich im vergangenen Jahr weiter in Richtung eines russischen Vasallenstaates entwickelt. Davon zeugt die Entscheidung des russischen Präsidenten Wladimir Putin, taktische Atomwaffen auf belarussischem Territorium zu stationieren.¹⁸ Im Februar 2023 hat die Veröffentlichung eines internen Strategiepapiers des Kremls außerdem Pläne offenbart, Belarus bis 2030 als Unionsstaat in Russland zu integrieren. Internationale Aufmerksamkeit erregte Belarus außerdem nach der Stationierung der russischen Söldnergruppe Wagner im Juli 2023, nachdem ein angeblicher Putschversuch der Gruppe in Russland unter Anführer Jewgeni Prigoschin scheiterte. Offiziell soll die Gruppe in Trainingscentern belarussische Soldaten ausbilden. Bislang hatte Präsident Lukaschenka diesen Entwicklungen wenig entgegenzusetzen, da das Land wirtschaftlich massiv von Russland abhängig ist. Gleichzeitig übt er weiterhin einen Balanceakt im Inneren und nach außen.¹⁹ Polen verlegte als Reaktion auf die Nähe der Trainingscenter zwei Brigaden an die polnisch-belarussische Grenze.²⁰ Lettland und Litauen schlossen Grenzübergänge nach Belarus als Reaktion auf die zunehmenden Zahlen von Geflüchteten. Wenngleich die belarussische Diaspora von vielen europäischen Staaten Unterstützung erfährt, führen die internen Spannungen auch zu einer vorsichtigeren Haltung. So wird es für belarussische Menschen beispielsweise in Litauen zunehmend schwieriger, einen Aufenthaltstitel zu erhalten, da sie als „Risiko für die nationale Sicherheit gesehen werden“.²¹

Georgien

Das südkaukasische Land war im vergangenen Jahr mit innenpolitischen Konflikten über seine geopolitische Ausrichtung beschäftigt, welche sich vor allem zwischen der pro-europäischen Bevölkerung und der zunehmend pro-russischen Regierung abspielten.

Die Regierungspartei Georgischer Traum, hinter der der Oligarch Bidsina Iwanischwili steht, fiel durch negative Rhetorik gegenüber der EU auf. So warf der Premierminister Irakli Gharibaschwili der EU in einer Rede vor, Georgien in einen Krieg gegen Russland verwickeln zu wollen.²² Für Irritation sorgte nach vierjähriger Blockade auch die Wiederaufnahme touristischer und Transitflüge zwischen Georgien und Russland im Mai 2023.²³ Im März 2023 führte der Gesetzesentwurf über „ausländische Agenten“ erneut zu Massenprotesten der georgischen Bevölkerung. Ein ähnliches Gesetz in Russland nachahmend, hätte das Vorhaben die Einführung einer Meldepflicht ausländischer Organisationen und Medienhäuser bedeutet, die mehr als 20 Prozent ihrer Finanzierung aus dem Ausland erhalten. Die anhaltenden Proteste und massive Kritik vonseiten der EU führten schließlich zum

17 EU Neighbours East: Belarus: EU launches new Consultative Group with democratic forces and civil society, 29.6.2023, abrufbar unter <https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/belarus-eu-launches-new-consultative-group-with-democratic-forces-and-civil-society/> (letzter Zugriff: 13.10.2023).

18 Artyom Shraibman: Spiel mit der Atomangst, in: Dekoder, 26.3.2023

19 Florian Flade/Lea Frey/Manuel Bewarder: Will sich der Kreml Belarus einverleiben?, in: Tagesschau, 21.2.2023.

20 Maria Yeryoma: Belarus Weekly: Wagner mercenaries arrive in Belarus, in: The Kyiv Independent, 21.7.2023.

21 Lrt.lt: No grounds to change Belarusian diaspora policy, says Lithuanian official, 16.8.2023.

22 Julian Borger: Georgians dream of EU membership as their leaders move closer to Putin, in: The Guardian, 18.6.2023.

23 Radio Free Europe: First Russian Fligh Lands in Tbilisi After Krmelin Lifts ban, 19.5.2023.

Rückzug des Entwurfs im georgischen Parlament.²⁴ Auch wenn Georgiens Pressefreiheit im Ranking der Watchdog-Organisation Reporter ohne Grenzen (RSF) 2023 um elf Plätze nach oben auf den 77. Platz weltweit sprang, wies der Report kritisch auf die zunehmende Gewalt gegen Journalist:innen hin.²⁵ Dies gilt insbesondere für Angestellte oppositioneller Medienhäuser.

Einen weiteren Konflikt stellt die andauernde Inhaftierung und mangelhafte medizinische Behandlung des ehemaligen georgischen Präsidenten Mikheil Saakaschwili dar (Amtszeit 2004–2013). Mehrfache Aufforderungen vonseiten der EU und den USA, Saakaschwili zu entlassen und in ein Krankenhaus in einem Drittland zu überführen, blieben bislang erfolglos. So hatte der ukrainische Präsident Selenski angebot, den ehemaligen georgischen Präsidenten, der auch eine ukrainische Staatsbürgerschaft besitzt, in Kyjiw zu behandeln. Der Fall belastet die bilateralen Beziehungen der beiden Länder: Nachdem sich der Gesundheitszustand Saakaschwilis weiter verschlechterte, bestellte Selenski im Juli 2023 den georgischen Botschafter ein und schickte ihn anschließend für weitere Verhandlungen nach Georgien.²⁶ Das Europäische Parlament bezeichnete den Konflikt als Lackmustest für das Engagement der georgischen Regierung für europäische Werte und Beitrittsbestrebungen.²⁷

Reformen in Richtung eines EU-Beitrittskandidatenstatus verzeichneten keine entscheidenden Fortschritte. In Georgien bearbeiten neun Arbeitsgruppen die zwölf Prioritäten, deren Erfüllung die EU vor Verleihung des Beitrittsstatus zur Bedingung machte. Die Arbeitsgruppen bestehen aus Regierungs- und Oppositionsparteien ebenso wie Vertreter:innen der Zivilgesellschaft, wobei drei Oppositionsparteien den Verhandlungen fernbleiben. Von den zwölf Prioritäten war im Juli 2023 eine Priorität voll erfüllt (die Berücksichtigung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte). Zwei weitere Prioritäten (Maßnahmen gegen organisierte Kriminalität und Geschlechtergerechtigkeit) seien beinahe vollständig, und sieben teilweise erfüllt.²⁸ Besonders schwierig sind Fortschritte in den Prioritäten De-Oligarchisierung und politische Polarisierung. Die Venedig Kommission bewertete einen Gesetzesentwurf, der den Einfluss von Oligarch:innen einschränken sollte, als zu individuell und nicht systemisch genug, sodass dieser bis Dezember 2023 zurückgestellt wurde.²⁹ Dann entscheidet die EU, ob sie Georgien den Status als Beitrittskandidat zuspricht. Während des siebten Treffens des Assoziationsrates EU-Georgien im September 2022 erkannte der Rat bisherige Schritte an und ermutigte die Regierung, die Prioritäten vollständig umzusetzen.³⁰ Im Falle Georgiens befindet sich die EU in einem Dilemma: Die Verleihung des Beitrittsstatus in einer Zeit, in der die georgische Regierung durch ihre Annäherung an Russland und demokratische Rückschritte auffällt, würde dieses Verhalten faktisch belohnen und den Wert eines Beitrittsstatus aushöhlen. Gleichzeitig könnte die EU mit der Verleihung des Beitrittsstatus weitere Reformbedingungen an das Land stellen. Eine

24 Deutschlandfunk: Georgien. Regierungspartei zieht umstrittenes „Agenten-Gesetz“ zurück, 9.3.2023.

25 Civil.ge: Georgia ranks 77th in RSF Press Freedom Ranking, 3.5.2023.

26 Gabriel Gavin/Nicolas Camut: Ukraine sends Georgian ambassador home amid warnings ex-president Saakaschwili could die in jail, in: Politico, 4.7.2023.

27 Gabriel Gavin: Georgia's EU dreams live or die with Mikheil Saakashvili, in: Politico, 30.7.2023.

28 Open Society Foundations Georgia: EU CANDIDACY CHECK 5.0 - how is Georgia progressing towards fulfilling 12 priorities defined by the EU, abrufbar unter <https://osgf.ge/en/publication/eu-candidacy-check-5-0-how-is-georgia-progressing-towards-fulfilling-12-priorities-defined-by-the-eu/> (letzter Zugriff: 16.10.2023).

29 Agenda.ge: Ruling party head: deologarchisation bill will not be approved until December, 21.6.2023.

30 Rat der EU: EU-Georgia Association Council, 6. September 2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2022/09/06/> (letzter Zugriff: 16.10.2023).

Ablehnung könnte hingegen die pro-russischen Tendenzen der Regierungspartei Georgischer Traum weiter bestärken und vor allem die Hoffnung der zu großen Teilen pro-europäischen georgischen Bevölkerung enttäuschen.

Republik Moldau

Die Beziehungen Moldaus mit der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten haben sich im vergangenen Jahr nochmals intensiviert. Mit dem Erlangen des Kandidatenstatus hat sich die Republik Moldau verpflichtet, neun Reformschritte zu unternehmen, die als Voraussetzung für den Beginn von Beitrittsverhandlung gesehen werden.³¹

Gleichzeitig hat sich die moldauische Regierung mit einer neuen nationalen Entwicklungsstrategie „Europäisches Moldau 2030“ einer umfangreichen Modernisierung des Landes und letztlich dem Ziel eines EU-Beitritts bis zum Jahr 2030 verschrieben. Der andauernde Angriffskrieg Russlands hat jedoch weiterhin erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Lage in der Republik Moldau. Russland reduzierte im Herbst 2022 erneut seine Gaslieferungen um 30 Prozent, was die moldauischen Behörden zu einer Reduzierung der Lieferungen nach Transnistrien veranlasste, die im Gegenzug den Stromexport einstellte. Ein Kompromiss sah vor, dass Transnistrien das von Gazprom über die Ukraine gelieferte Gas für das Kraftwerk Cuciurgan erhält, und dafür weiterhin Strom an Moldau liefert.³² Gezielte internationale Hilfe für die Republik Moldau wird weiterhin über die von Deutschland, Frankreich und Rumänien gesteuerte Unterstützungsplattform koordiniert. Die dritte Konferenz auf Ministerebene fand am 22. November 2022 in Paris statt, um weitere Wirtschaftshilfen, die humanitäre Lage der Flüchtlinge, die Reform der öffentlichen Verwaltung und Verwaltung der öffentlichen Finanzen sowie Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, zum wirksamen Grenzmanagement und aktuelle Energieherausforderungen zu diskutieren.³³

Im Herbst 2022 sah sich die Republik Moldau mit von Russland und dem geflohenen Oligarchen Ilan Shor initiierten Protesten gegen die moldauische Regierung konfrontiert. Im Februar 2023 fand schließlich eine länger geplante Regierungsumbildung statt, infolgeder u. a. Premierministerin Natalia Gavrilița durch den sicherheitspolitischen Berater der Präsidentin Maia Sandu, Dorin Recean, als neuem Premier ersetzt wurde.³⁴ Um den wachsenden hybriden Bedrohungen und Herausforderungen für das Krisenmanagement zu begegnen, hat die EU am 24. April 2023 auf Wunsch der neuen moldauischen Regierung die zivile Mission „Partnership Mission in the Republic of Moldova“ (EUPM Moldova) auf den Weg gebracht.³⁵ Zudem wurde auf EU-Ebene ein Instrument zur Sanktionierung von

31 Europäische Kommission: Mitteilung, Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Republik Moldau auf Beitritt zur Europäischen Union, COM(2022) 406 final, 17.6.2022.

32 Madalin Necsutu: Romania to Supply Power to Moldova After Ukraine Facilities Bombed, in: Balkan Insight, 16.7.2023.

33 Auswärtiges Amt: Pressemitteilung, Joint statement by the Foreign Ministers of France Germany and Romania, Hosts of the Third Ministerial Conference of the Moldova Support Platform, 22.11.2022, abrufbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2564636> (letzter Zugriff: 16.10.2023).

34 Vitalie Călugăreanu/Robert Schwartz: Republik Moldau: Regierungswechsel und russische Raketen, in: DW, 10.2.2023.

35 Monika Benkler: Ringen um Stabilität: Die neue EU-Mission in der Republik Moldau, ZIF kompakt, 15.5.2023.

Personen etabliert, „die den demokratischen politischen Prozess, behindern oder untergraben oder versuchen, die verfassungsmäßige Ordnung zu stürzen“.³⁶ Am 30. Mai 2023 wurden insgesamt sieben Personen unter EU-Sanktionen gestellt, darunter die Oligarchen Ilan Shor sowie Vladimir Plahotniuc. Am 23. Juni 2023 entschied das moldauische Verfassungsgericht, die Shor-Partei als verfassungswidrig einzustufen und aufzulösen.³⁷ Noch im Mai 2023 konnte sich die Kandidatin der Shor-Partei Yevgeniya Gutul in der Wahl zur neuen Gouverneurin des autonomen Gebiets Gagausien durchsetzen, sie sprach sich für engere Beziehungen mit Russland aus.³⁸

Eine überwiegende Mehrheit der moldauischen Bevölkerung befürwortet jedoch die weitere EU-Annäherung³⁹ und zeigte ihre symbolische Unterstützung dafür anlässlich der pro-europäischen Kundgebung für ein „Europäisches Moldau“ am 21. Mai 2023 an der mehr als 80.000 Menschen teilnahmen. Dass sich Moldau als genuines Mitglied der europäischen Gemeinschaft sieht, konnte es mit der Austragung des 2. Gipfels der EPG am 1. Juni 2023 unter Beweis stellen. Ob die Republik Moldau mit einer Aufnahme der offiziellen EU-Beitrittsverhandlungen rechnen kann, wird u. a. der Bericht der Kommission zur Umsetzung der Reformschritte zeigen, der im Oktober 2023 veröffentlicht. Schließlich obliegt es dem Europäischen Rat im Dezember 2023 über die Vorbereitungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu entscheiden.

Ukraine

Die Beziehungen der Ukraine mit der Europäischen Union sind im letzten Jahr, das durch den Angriffskrieg Russlands bestimmt war, noch enger geworden. Die Ukraine strebt einen baldigen EU-Beitritt an. Dabei gilt es zunächst, die sieben Reformschritte zu erfüllen, die die Europäische Kommission an eine Empfehlung für eine Eröffnung der Beitrittsverhandlungen geknüpft hat.⁴⁰ Hierzu gehören konkrete Maßnahmen im Bereich der Justizreform, der Anti-Korruption, der Geldwäschebekämpfung, Maßnahmen gegen den Einfluss von Oligarchen, insbesondere im Mediensektor, sowie Verbesserungen beim Minderheitenschutz.

Anlässlich des 8. Treffens des EU-Ukraine Assoziierungsrates am 5. September 2022 wurde von EU Seite betont, dass der Fortschritt der Ukraine mit Blick auf einen EU Beitritt von den eigenen Erfolgen abhängt und die Kapazitäten der EU neue Mitglieder aufzunehmen dabei berücksichtigt werden muss.⁴¹ Der Assoziierungsrat begrüßte den Erfolg der vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA), die seit dem Jahr 2016 zu einer Verdoppelung der bilateralen Handelsströme geführt hat sowie die vorübergehende vollständige Handelsliberalisierung und Aussetzung der EU-Handelsschutzmaßnahmen für ukrainische Einfuhren ab Juni 2022.

36 Rat der EU: Pressemitteilung, Republik Moldau: EU verabschiedet einen neuen Rahmen für Sanktionen angesichts von Handlungen, die auf eine Destabilisierung des Landes abzielen, 299/23, 28.4.2023.

37 Radio Free Europe/Radio Liberty's Moldovan Service: Moldova's Constitutional Court Bans Pro-Russian Shor Party, 19.6.2023.

38 Euractiv: New leader of Moldovan region of Gagauzia backs ties with Russia, 20.7.2023.

39 International Republican Institute: IRI Moldova Poll Shows Strong Support for EU Membership, Trust in Leadership Despite Economic Challenges, 9.12.2022, abrufbar unter <https://www.iri.org/news/iri-moldova-poll-shows-strong-support-for-eu-membership-trust-in-leadership-despite-economic-challenges/> (letzter Zugriff: 16.10.2023).

40 Europäische Kommission: Mitteilung, Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Ukraine auf Beitritt zur Europäischen Union, COM(2022) 407 final, 17.6.2022.

41 Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press release following the 8th Association Council meeting between the EU and Ukraine, 751/22, 5.9.2022.

Angesichts der andauernden gezielten Angriffe Russlands gegen die ukrainische zivile und Energieinfrastruktur, stellte die EU im Rahmen des EU-Katastrophenschutzverfahrens Unterstützung und Hilfsgüter mittels des „Zentrums für die Koordination von Notfallmaßnahmen“ zur Verfügung. Ein in Polen eingerichtetes rescEU Energy Hub sorgte für bessere Koordinierung von Hilfen auch durch Drittstaaten.⁴² Im Bereich der militärischen Unterstützung wurden im vergangenen Jahr über die Europäische Friedensfazilität der Ukraine 4,6 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Die Maximalsumme des Fonds wurde indes mit Beschluss vom 23. Juni 2023 um 3,5 Mrd. auf insgesamt 12 Mrd. Euro erhöht. Im Juni legte die Kommission einen Verordnungsentwurf über die Einrichtung einer „Ukraine Fazilität“ vor, die im Zeitraum von 2024 bis 2027 den Wiederaufbau und den Weg der Ukraine zum EU-Beitritt mit bis zu 50 Mrd. Euro finanziell unterstützen soll.⁴³ Zur Unterstützung der ukrainischen Kriegsflüchtlinge in der EU wurde der Schutz für Vertriebene, der Aufenthalt und Versorgung in der EU unbürokratisch ermöglicht, bis März 2024 verlängert. Die EU-Mitgliedstaaten können die Aktivierung der Richtlinie noch bis März 2025 verlängern. Zur Dokumentation und einer späteren Ahndung der russischen Verbrechen in der Ukraine wurde am 3. Juli 2023 offiziell das Internationale Zentrum für die Strafverfolgung des Verbrechens der Aggression gegen die Ukraine (ICPA) eröffnet, welches eng mit der Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) kooperieren wird. Ziel des Zentrums ist es Beweise zu sichern, die von nationalen und internationalen Gerichten, oder dem internationalen Strafgerichtshof verwendet werden könnten.⁴⁴ Mit einem 11. Sanktionspaket der EU gegen Russland wurden am 23. Juni 2023 weitere Maßnahmen und ein neues Instrument zur Bekämpfung von Umgehungspraktiken der Sanktionen beschlossen.⁴⁵

Zwar zeigt sich die EU im Jahr nach der Invasion noch geschlossen an der Seite der Ukraine, wie beim Gipfeltreffen EU-Ukraine am 3. Februar 2023 und beim Europäischen Rat am 9. Februar 2023, zu dem Präsident Wolodymyr Selenskyj persönlich eingeladen wurde. Gleichzeitig stellen bilaterale Konflikte einzelner Mitgliedstaaten mit der Ukraine eine Herausforderung für die Handlungsfähigkeit der EU in ihre Unterstützungspolitik gegenüber der Ukraine dar. Insbesondere Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán drohte regelmäßig mit einem Veto gegen weitere Unterstützungspakete für die Ukraine. Zum Teil spielen Ungarns Interesse an einem weiteren Bezug von russischer Energie dabei eine Rolle.⁴⁶ Darüber hinaus verknüpft Ungarn den bestehenden Konflikt mit der EU über die eigene Rechtsstaatsregression mit der Frage der Ukrainepolitik. Auch Polen, das sich direkt nach dem kriegesischen Überfall vorbehaltlos und solidarisch an die Seite der Ukraine gestellt und zahlreiche ukrainische Geflüchtete aufgenommen hatte, schloss jüngst gemeinsam mit Ungarn und der Slowakei seine Grenzen für Agrarexporte aus der Ukraine und

42 Europäische Kommission, Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (ECHO): Presseartikel, Standing with the Ukrainian people: EU delivers further energy support for the winter, 13.12.2022.

43 Marianna Pari/Tim Peters: Establishing the Ukraine Facility. Financing Ukraine's recovery and its path to EU accession, European Parliamentary Research Service, PE 753.954, 3.10.2023.

44 Europäische Kommission, Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen: Presseartikel, Ukraine: International Centre for the prosecution of Russia's crime of aggression against Ukraine starts operations today, 3.7.2023.

45 Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland: Pressemitteilung, 11. Sanktionspaket der EU gegen Russland, 23.6.2023.

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

kündigte an, keine neuen Waffen mehr an die Ukraine liefern zu wollen.⁴⁷ Letzteres wurde im Lichte der polnischen Parlamentswahl zwar als Wahlkampfaussage des noch amtierenden Premierministers Mateusz Morawiecki interpretiert. Es zeigt jedoch, dass die Unterstützungspolitik für die Ukraine keineswegs ein Selbstläufer ist, und die EU um das „Ja“ der 27 Mitgliedstaaten ringen muss. Dies wird sich insbesondere auch in der Frage des möglichen EU-Beitritts der Ukraine fortsetzen.

Fazit und Ausblick

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine prägt die Entwicklung der EU-Politik der Östlichen Partnerschaft. Vom Ruhen der Mitwirkung in der ÖP (Belarus), über kriegेरische Auseinandersetzung zwischen zwei Mitgliedern (Armenien, Aserbaidshan) bis zu drei (möglichen) EU-Beitrittskandidaten (Ukraine, Moldau, Georgien): Die aktuelle Ausgangslage der ÖP-Länder könnte unterschiedlicher nicht sein. Eine Ausdifferenzierung und Neuausrichtung der ÖP an den Bedürfnissen der einzelnen Länder ist daher notwendig. Insbesondere die Kooperation im Sicherheitsbereich ist auszubauen. Die Unterstützung der pro-europäischen und -demokratischen Bevölkerungsteile sollte weiter verstärkt werden, um mittelfristig eine Demokratisierung und De-Oligarchisierung der Länder zu fördern. Trotz der konfliktreichen Lage hat die EU mit der ÖP die Chance, einen Annäherungsraum zu gestalten, der von Nachbarschaft bis perspektivisch zu einem EU-Beitritt reicht, und damit einen Anreiz für demokratische Transformation darstellt.

Weiterführende Literatur

- Alexandru Coica: The War Against Ukraine: A Game Changer for the Region and the EU's External Policy, SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 36, Guest Commentary 16/2023, 20.3.2023.
Michael Emerson et al.: The EU Accession Prospects of Ukraine, Moldova and Georgia. First responses to the conditions set by the European Commission, CEPS In-Depth Analysis, 6.3.2023.
Karin Böttger/Laura Worsch: Östliche Partnerschaft, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023, S. 519–526.

47 Tagesschau: Diplomatischer Streit. Polen beschränkt Waffenlieferungen an die Ukraine, 21.9.2023; vgl. hierzu auch den Beitrag „Polen“ in diesem Jahrbuch.

Mittelmeerpolitik

Tobias Schumacher*

Schlüsselwörter: Israel, Ägypten, Syrien, Libanon, Libyen, Tunesien

In der Peripherie der europäischen Aufmerksamkeit

Die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union (EU) ist integraler Bestandteil der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sowie der Union für das Mittelmeer (UfM). Sie stand im vergangenen Jahr deutlich im Schatten der Bemühungen Brüssels, der Ukraine in ihrem Kampf gegen Russlands völkerrechtswidrigen Angriffskrieg beizustehen. Angesichts der signifikanten Bedeutung des Ukrainekrieges für die gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur und dementsprechend die nationale Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten, ist es kaum verwunderlich, dass sich die überwältigende Mehrzahl der EU-internen Debatten – sei es beispielsweise im Rahmen der EU-Außenminister:innentreffen oder der Sitzungen des Europäischen Rates – primär um den Krieg und seine Folgen gedreht haben. Der südliche Mittelmeerraum stand hingegen lediglich in der Peripherie der EU-europäischen Aufmerksamkeit. Bei den insgesamt zehn Sitzungen des EU-Außenminister:innenrates, die zwischen Juni 2022 und Juni 2023 stattgefunden haben, war der Großraum zwischen Rabat im Westen und Damaskus im Osten des Mittelmeerraums zwar neun Mal auf der Tagesordnung. Gleichwohl beschränkten sich die zeitlich und inhaltlich äußerst begrenzt gehaltenen Debatten überwiegend auf die politischen und sozioökonomischen Entwicklungen in Tunesien und dem Libanon sowie punktuell auf Ägypten, Israel, Palästina, Syrien und Migrationsfragen. Eine regelmäßige Gesamtbefassung mit der Region fiel, wie bereits in den Vorjahren, jedoch abermals aus. Entsprechend hat es die EU versäumt, der im April 2021 vom Rat angenommenen „Erneuten Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft: Eine neue Agenda für das Mittelmeer“¹ Momentum zu verleihen und diese inhaltlich weiterzuentwickeln. Dies ist problematisch, da sich auch 2022–2023 die seit Jahren zu beobachtenden negativen Entwicklungen in den Bereichen Regierungsführung, Herrschaft, Menschenrechte und politische Freiheiten im gesamten südlichen Mittelmeerraum fortgesetzt haben.

Diese ernüchternde Gesamtschau impliziert jedoch nicht, dass sich die EU in ihren Beziehungen zu den südlichen Mittelmeeranrainern nur passiv oder ignorant verhalten hat. Beispielsweise haben am 19. Juni 2022 der EU-Ägypten-Assoziationsrat und am 3. Oktober der EU-Israel-Assoziationsrat getagt, während die EU am 15. Juni 2023 bereits zum siebten Mal eine internationale und hochrangig besetzte Geberkonferenz für Syrien und vom syrischen Krieg betroffene Länder organisiert hat. Insbesondere die Einberufung der Assoziationsräte ist erwähnenswert, da die EU dieses Forum erst zum neunten Mal mit ägyptischen Vertreter:innen abgehalten hat. Die Konsultationen mit Israel haben zwar bereits zum insgesamt zwölften Mal stattgefunden, jedoch erstmals nach zehn Jahren Unterbrechung.

* Professor für Europastudien, Norwegian University of Science and Technology (NTNU), Trondheim; Gastprofessor, College of Europe, Natolin campus, Warschau.

1 Europäische Kommission/Hoher Beauftragter für Außen- und Sicherheitspolitik: Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood. A new Agenda for the Mediterranean, JOIN(2021) 2 final, 9.2.2021.

Die EU und Israel: zwischen neuerlicher Annäherung und weiterer Entfremdung

Der im Oktober 2022 einberufene EU-Israel-Assoziationsrat stand ganz im Zeichen vermeintlicher Aufbruchstimmung und dem Bestreben beider Parteien, den seit Jahren angespannten bilateralen Beziehungen neue Dynamik zu verleihen. Der israelische Premierminister Yair Lapid deklarierte bereits unmittelbar nach der Bildung der von ihm und Naftali Bennet geführten Mehrparteienregierung im Jahr 2021 die Wiederbelebung der politisch-wirtschaftlichen Beziehungen mit der EU als eine seiner außenpolitischen Prioritäten. Er sah in dem Treffen eine Möglichkeit, den Handelsaustausch zu intensivieren und die Zusammenarbeit in Bereichen wie Klimaschutz, Energie, Wassertechnologien, Digitalisierung, Gesundheit Datenroaming sowie ökologische Landwirtschaft voranzutreiben.² Zudem hoffte er angesichts der bevorstehenden Neuwahlen Anfang November 2022 das Treffen für innenpolitische bzw. wahltaktische Zwecke instrumentalisieren zu können. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und der Rat der EU wollten ebenfalls die bilateralen Beziehungen nach Jahren der Spannung und Entfremdung neu aufstellen. Mit einem offenen Brief hatten sich 158 Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) bereits im Juli 2022 mit der Forderung an die Europäische Kommission gewandt, den Assoziationsrat unbedingt wieder einzuberufen.³ Der Außenministerrat sowie der Hohe Beauftragte für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Josep Borrell, sahen das hochrangig besetzte Treffen als lange überfällige Gelegenheit an, der israelischen Regierung die offizielle Position der EU in Bezug auf nahezu jede Thematik von gemeinsamem Interesse zu kommunizieren.⁴ Das vom Generalsekretariat des Rates entworfene und 54 Punkte umfassende Dokument betont, dass die EU Israel als einen Schlüsselpartner in den fünf von der Erneuten Partnerschaft von 2021 als Prioritäten identifizierten Bereichen betrachtet, d. h. in den Politikfeldern: (a) menschliche Entwicklung, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, (b) Resilienz, Wohlstand und digitale Transformation, (c) Frieden und Sicherheit, (d) Migration und Mobilität, und (e) grüne Transition. Darüber hinaus ist das sogenannte Statement an Unmissverständlichkeit und Direktheit geradezu einzigartig – trotz der von der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft im Vorfeld vorgenommenen Abschwächung kritischer Passagen. In weiten Teilen liest es sich als deutliche Kritik an israelischer Regierungspraxis, insbesondere im Hinblick auf den stagnierenden Nahost-Friedensprozess, die israelische Siedlungspolitik und die damit verbundenen unrechtmäßigen Besatzungspraktiken als auch die systematische Verletzung internationaler Rechtsnormen.⁵ Entsprechend beschränkte sich der Assoziationsrat lediglich auf einen Meinungsaustausch, was zur Folge hatte, dass beispielsweise im Hinblick auf die von den 158 MdEPs in ihrem offenen Brief geforderte Annahme von Partnerschaftsprioritäten keine Fortschritte erzielt wurden. Ebenso hat der Assoziationsrat – anders als von beiden Parteien erhofft – nicht zu einer Wiederbelebung und Intensivierung der bilateralen Beziehungen geführt. Dies zeigte sich beispielsweise im Nachgang zu einer vom EP am 14. März 2023 abgehaltenen Debatte zum Thema „Verfall der Demokratie in Israel“, an der auch Borrell teilnahm. Sowohl letzterem,

2 Israelisches Außenministerium: Pressemitteilung, Israel and the EU renew diplomatic-strategic dialogue, 3.10.2022.

3 Ursula von der Leyen/Josep Borrell/Olivér Várhelyi: Subject: Reconvening the EU-Israel Association Council, abrufbar unter https://www.antoniolepezsturzizuriz.eu/wp-content/uploads/2022/07/letter_to_eC_HRVP_Association_Council.pdf (letzter Zugriff: 17.7.2023).

4 Jonathan Lis: Lapid Likely to Meet EU Foreign Ministers on October 6 for Renewed Annual Meeting, in: Haaretz, 26.6.2022.

5 Rat der EU: Twelfth meeting of the EU-Israel Association Council. Statement of the European Union, 13103/22, 3.10.2023.

als auch dem EP, das die Sitzung vor dem Hintergrund neuerlicher Gewaltausbrüche in Judäa und Samaria, aber auch im Kontext der von Premierminister Benjamin Netanjahu maßgeblich initiierten und die israelische Gesellschaft spaltende Justizreformdebatte einberufen hatte, wurde von Israels Außenminister Eli Cohen Einmischung in interne Angelegenheiten vorgeworfen. Borrell selbst wurde gar unmittelbar nach der Debatte die Einreise nach Israel verweigert.⁶ Ein weiterer Tiefpunkt wurde am 8. Mai 2023 erreicht, als der EAD die EU-Delegation in Tel Aviv anwies, den jährlichen Empfang anlässlich der Feierlichkeiten zum Europatag abzusagen. Hintergrund der den diplomatischen Gepflogenheiten nicht entsprechenden Absage war die Tatsache, dass der EAD Itamar Ben-Gvir – Vorsitzender der rechtsextremen Partei Otzma Yehudit und Israels Minister für nationale Sicherheit – der seine Teilnahme an dem Empfang im Vorfeld angekündigt hatte, keine Plattform zur Verbreitung seiner politischen Ansichten geben wollte.

Die EU und Ägypten: Pragmatismus und Transaktionalität als Leitmotiv

In krassm Gegensatz dazu steht die von der EU im vergangenen Jahr weiter vorangetriebene Vertiefung der Beziehungen mit Ägypten. Auch zehn Jahre nach dem gewaltsam vollzogenen und von Abdel Fattah al-Sisi geleiteten Staatsstreich, der die Etablierung eines autokratischen und äußerst repressiven Machtapparates zur Folge hatte, demonstrierte die EU eine mit ihren Grundwerten nicht zu vereinbarende Ignoranz gegenüber den massiven Menschenrechtsverletzungen durch das Sisi-Regime. Dies kam in der Periode 2022–2023 nicht nur dadurch zum Ausdruck, dass mit Ausnahme des Europäischen Parlaments keine der übrigen EU-Institutionen öffentlich auf die erheblichen politischen Missstände in Ägypten hinwiesen oder Kooperationsangebote explizit an die unmittelbare Verbesserung der Menschenrechtslage und Regierungsführung knüpften. Vielmehr hat die EU bei dem am 19. Juni 2022 in Brüssel abgehaltenen Assoziationsrat Präsident al-Sisi und seinem diktatorischen Herrschaftssystem externe Legitimität verliehen, indem sie Ägypten offiziell als strategischen Partner deklariert und neue, bis 2027 gültige Partnerschaftsprioritäten verabschiedet hat. Geleitet von Pragmatismus und einem auf Transaktionalität basierendem Verständnis von Zusammenarbeit, drehen sich diese Prioritäten um die Bereiche nachhaltige moderne Wirtschaft und soziale Entwicklung, außenpolitische Zusammenarbeit, und Stabilitätsförderung. Angesichts dieser Schwerpunktsetzung kann es nicht überraschen, dass die gemeinsam am Ende des Assoziationsrates veröffentlichte Presseerklärung der Stärkung von Demokratie und Menschenrechten lediglich drei äußerst oberflächlich formulierte Sätze gewidmet hat, gleichzeitig aber bei anderen vermeintlich technokratischen oder politisch unsensiblen Themen deutlich detaillierter ist.⁷

Die EU und Syrien: zwischen humanitärer Hilfe und strategischer Irrelevanz

Auch 2022–2023 war die EU in Bezug auf den Syrienkonflikt der wichtigste Erbringer von humanitärer Hilfe. Sie verwandte nahezu ihre gesamte diplomatische Aufmerksamkeit darauf, sicherzustellen, dass die von ihr bereitgestellte humanitäre Hilfe vom syrischen Regime nicht unterbunden oder zweckentfremdet wurde. Sie war außerdem darum bemüht, die internationale Geberallianz, die sie in den Jahren zuvor erfolgreich gebildet hatte, aufrechtzuerhalten, dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer international zunehmend um

6 All Israel News: After critical comments about Israel's judicial overhaul, Israel blocks EU foreign chief from visiting, 16.3.2023.

7 Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press statement – 9th Association Council meeting between Egypt and the European Union, 596/22, 20.6.2022.

sich greifenden (Fehl-)Wahrnehmung, dass der Krieg zu einem Ende gekommen und somit eine Neubewertung der lokalen und regionalen humanitären Bedürfnisse von Nöten sei. Im Wesentlichen war sie dabei erfolgreich: Es gelang ihr, am 14.–15. Juni 2023 zum bereits siebten Mal die global wichtigste Geberkonferenz in Brüssel abzuhalten. Außerdem konnte sie die Teilnahme von 57 Ländern und mehr als 30 internationalen Organisationen gewährleisten und deren Zusage einholen, Finanzhilfen in Höhe von 5,6 Mrd. Euro bereitzustellen.⁸ Gleichzeitig kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass es die EU versäumt hat, auf Ebene der Vereinten Nationen spürbaren Einfluss im Hinblick auf potentielle Friedensverhandlungen zu nehmen oder systematisch syrische Oppositionskräfte zu fördern und zu legitimieren. Dies liegt auch an der Abwesenheit einer expliziten Syrienstrategie und eines Sonderbeauftragten für Syrien. In jüngster Zeit haben eine zunehmende Zahl von Staaten und internationalen Organisationen die Wiederaufnahme voller diplomatischer Beziehungen mit dem Regime von Bashar al-Assad angekündigt oder vollzogen. Staaten wie Saudi Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate haben damit begonnen, mit lukrativen wirtschaftlichen und monetären Angeboten auf einzelne EU-Mitgliedstaaten einzuwirken, dies ebenfalls zu tun.⁹ Angesichts dieser Entwicklungen erscheint es fraglich, wie lange es die EU noch schafft, alle 27 Mitgliedstaaten darauf zu verpflichten, das al-Assad-Regime angesichts der von ihm begangenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Rechenschaft zu ziehen.

Schlussfolgerung

Der südliche Mittelmeerraum präsentierte sich auch 2022–2023 als ein Ort multipler und komplexer Konflikte und Krisen, die zunehmend außer Kontrolle geraten und für die EU und ihre Mitgliedstaaten mit erheblichen Risiken verbunden sind. Sei es der faktische Kollaps der staatlichen Ordnung im Libanon sowie die damit einhergehende dramatische Wirtschaftskrise des Landes, die von Präsident Kais Said mit Entschlossenheit vollzogene Rückkehr Tunesiens zu einem autokratischen Herrschaftssystem, oder aber der ungelöste Konflikt in Libyen – sie alle stehen exemplarisch für Entwicklungen, die die EU trotz des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine nicht länger ignorieren kann. Gleichzeitig scheint die im vergangenen Jahr zu beobachtende Passivität Brüssels darauf hinzuweisen, dass die EU von der Gleichzeitigkeit der scheinbar immer unübersichtlicher werdenden Gemengelage an Krisen, Konflikten und Kriegen sowohl in ihrer südlichen als auch östlichen Nachbarschaft überfordert ist. Will sie als vermeintlich transformative Macht und selbst deklariierter Krisen- und Konfliktmanager von lokalen und externen Akteuren im Maghreb und Mashrek aber zumindest ansatzweise ernst genommen werden, muss sie deutlich entschlossener auftreten und endlich gewillt sein, nicht nur rhetorisch für ihre Werte und Normen zu werben.

Weiterführende Literatur

- Olga Burlyuk/Assem Dandashly/Gergana Noutcheva: External democracy promotion in times of internal rule-of-law crisis: the EU and its neighbourhood, *Journal of European Public Policy*, 2023.
- Simon Engelkes: Mittelmeerpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): *Taschenbuch Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*, Wiesbaden 2023.
- Christos Kourtellis: A quarter-century of Euro-Mediterranean relations: A systematic literature review, *Mediterranean Politics*, 2022.

8 Rat der EU: Supporting the Future of Syria and the region – Brussels seventh Conference, Meeting n°SYRI-ACONF062023, 15.6.2023.

9 Samy Adghirni: Saudis, UAE lobby Europeans to restore ties with Syria's Assad, in: *Bloomberg*, 15.6.2023.

Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz

Burkard Steppacher*

Schlüsselwörter: EFTA, EWR, Schweiz, Liechtenstein, Island, Norwegen, Weiterentwicklung weltweiter Handelsbeziehungen

EFTA und EWR im europäischen Kontext

Wenig hat sich binnen Jahresfrist thematisch geändert: Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sowie die in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zusammengeschlossenen Drittstaaten sind unverändert mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und dessen Folgen konfrontiert, welche sich wie anhaltende Erdbebenwellen ausdehnen.¹ Sie erschüttern dabei nicht nur den europäischen Kontinent, sondern haben auch globale Auswirkungen, wobei die Sicherung der Energie- und Lebensmittelversorgung sowie die durch die Kriegsfolgen verursachte neue Flüchtlingsfrage nur die bekanntesten Konsequenzen sind. Dementsprechend stehen die Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Staaten weiter unter äußerem Druck und lassen nur begrenzt Spielraum für eine substantielle Reflexion über eine Optimierung des europapolitischen Status quo.

Hinzu kommt, dass die EU und ihre Akteure intern in zunehmendem Maße auf die im Juni 2024 stattfindenden Wahlen zum Europäischen Parlament blicken. Daran anschließend wird im zweiten Halbjahr 2024 nicht nur das Europäische Parlament sich in veränderter Zusammensetzung neu konstituieren, sondern auch die Europäische Kommission neu gewählt. Die Zeit, um begonnene politische Projekte noch in dieser Legislaturperiode abzuschließen, gelangt in der EU wieder einmal an ihr Ende. Im Fall der Beziehungen EU-Schweiz ist diese temporäre politische Lähmung durch die ebenfalls anstehenden Schweizer Parlamentswahlen im Herbst 2023 schon seit über einem Jahr in doppelter Form bemerkbar.

Aktuelle EFTA-Entwicklungen

Nach dem isländischen Vorsitz 2021/22 (erstmalig im Zwölfmonatsrhythmus) hatte ab Juli 2022 bis Juni 2023 nun Liechtenstein den Vorsitz im EFTA-Rat inne.² Das jährliche EFTA-Ministertreffen fand am 27. Juni 2023 im liechtensteinischen Schaan statt: Neben der EFTA-internen Abstimmung und Koordinierung mit Beschlussfassungen zur Steuerung der Assoziation sowie dem Vorantreiben der Beziehungen zur Europäischen Union, dem wichtigsten Partner der EFTA, befasste sich das EFTA-Ministertreffen 2023 mit der Entwicklung der weltweiten Handelsbeziehungen. So konnte nach zweijährigen Verhandlungen 2023 in Schaan ein Freihandelsabkommen mit der Republik Moldau unterzeichnet werden.³

* Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin; Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

2 EFTA: About EFTA. Chairmanship, abrufbar unter <https://www.efta.int/about-efta/chairmanship> (letzter Zugriff: 20.9.2023).

3 Blick: Efta bandelt mit der Ukraine und Moldau an, 23.6.2023.

Über die Modernisierung des bestehenden Freihandelsabkommens mit der Ukraine wird aktuell noch verhandelt, ebenso mit Singapur über ein Abkommen über die digitale Wirtschaft (DEA). Mit Chile, dem Kosovo, Malaysia und Vietnam laufen Verhandlungen, um das Freihandelsnetz der EFTA weiterzuentwickeln. Im Rahmen eines Online-Treffens mit dem indischen Handelsminister wurde schließlich über die formelle Wiederaufnahme der Verhandlungen zwischen der EFTA und Indien zu einem Freihandelsabkommen diskutiert.

Das EFTA-Budget ist vom Volumen her überschaubar: Im Jahr 2022 betrug es 23,3 Mio. Schweizer Franken, wobei die Anteile sich wie folgt verteilen: Norwegen 48 Prozent, die Schweiz 45 Prozent, Island 5 Prozent und Liechtenstein 1 Prozent Anteil, was die internen Proportionen der EFTA verdeutlicht. Beim Ministertreffen 2023 wurde zudem als Nachfolger für den langjährigen Generalsekretär Henri Gétaz der liechtensteinische Botschafter Kurt Jäger per Anfang September 2024 ernannt.⁴

Ebenfalls wie in den Vorjahren trafen sich am Rande des EFTA-Ministertreffens im liechtensteinischen Schaan das EFTA-Parlamentarierkomitee (EFTA PC/CMP) und das EFTA-Konsultativkomitee (EFTA CC) mit den Ministerinnen und Ministern der EFTA-Mitgliedstaaten.⁵

Der EWR und die Themen des EWR-Rates

Im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sind die 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union und die drei EWR/EFTA-Staaten (Liechtenstein, Island und Norwegen) in einem über 450 Mio. Verbraucher umfassenden Binnenmarkt zusammengeschlossen, in welchem für alle beteiligten Staaten die gleichen Grundregeln gelten. Die Staatsbürger aller 30 EWR-Mitgliedstaaten haben das Recht, vom freien Warenverkehr, freien Personenverkehr, freien Dienstleistungsverkehr und vom freien Kapitalverkehr (den vier so genannten Grundfreiheiten) Gebrauch zu machen. Zudem untersagt Artikel 4 des EWR-Abkommens jegliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Diskriminierungsverbot).

Der EWR-Rat tritt zweimal im Jahr zusammen und gibt die politischen Impulse für die Weiterentwicklung des EWR-Abkommens. Die EWR/EFTA-Staaten sind im EWR-Rat durch ihre jeweiligen Außenminister vertreten. Die Europäische Union wird durch den rotierenden EU-Ratsvorsitz sowie durch Vertreter der Europäischen Kommission vertreten.

Themen der halbjährlich im Mai und November in Brüssel stattfindenden Tagungen des EWR-Rates waren zuletzt u. a. die Energiewende und die Energieversorgungssicherheit in Europa, die regelmäßige Erörterung der Funktionsweise des EWR-Abkommens insgesamt und eine Orientierungsaussprache zum Aufbau einer langfristigen Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt angesichts globaler Herausforderungen. Der EWR-Rat nahm den Zwischenbericht des Gemeinsamen EWR-Ausschusses (EEA JC) über die vergangenen Entscheidungen zur Kenntnis. Ebenso fand der übliche informelle politische Dialog mit dem Auswärtigen Dienst der EU über aktuelle außenpolitische Themen statt.⁶

4 EFTA: EFTA Ministerial Meeting, Schaan, Liechtenstein, 27 June 2023, Communiqué, abrufbar unter <https://www.efta.int/About-EFTA/news/EFTA-Ministerial-Meeting-Schaan-Liechtenstein-27-June-2023-Communique-536316> (letzter Zugriff: 20.9.2023).

5 EFTA: EFTA parliamentarians and social partners strive for open markets as an engine for competitiveness, 27.6.2023, abrufbar unter <https://www.efta.int/Advisory-Bodies/news/EFTA-parliamentarians-and-social-partners-strive-open-markets-engine-competitiveness-536321> (letzter Zugriff: 20.9.2023).

6 Rat der EU: Wichtigste Ergebnisse, Rat des Europäischen Wirtschaftsraums, 23. November 2022, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2022/11/23/> (letzter Zugriff: 20.9.2023), sowie: Rat des Europäischen Wirtschaftsraums, 24. Mai 2023, abrufbar unter

Aktuelle EU-Position gegenüber den EFTA-Staaten

Seit den Schlussfolgerungen 2022 hat die EU keine offizielle Standpunktveränderung gegenüber den EFTA-Staaten vorgenommen.⁷ Unverändert fehlt aber eine (Neu-)Positionierung gegenüber der Schweizerischen Eidgenossenschaft.⁸ Die letzten, sehr zurückhaltenden Schlussfolgerungen datieren auf den Februar 2019.⁹ Verschiedene Äußerungen und Stellungnahmen von EU-Akteuren unterstreichen, dass die EU hier nach dem Abbruch der Verhandlungen durch die Schweiz den Ball auch weiterhin deutlich in der Spielhälfte der Eidgenossenschaft sieht.¹⁰

Island – Enge Kooperation mit den euro-atlantischen Partnern

Island kooperiert angesichts des russischen Kriegs in der Ukraine ausgesprochen eng und zugleich geräuschlos mit den europäischen und transatlantischen Partnern. Das Land, das strategisch exponiert im Nordatlantik liegt, ist zwar NATO-Mitglied, unterhält aber abgesehen von der Küstenwache keine regulären Streitkräfte. Daher legt Island schon im Eigeninteresse nicht nur großen Wert auf politisch und wirtschaftlich enge Beziehungen mit seinen Partnern, sondern auch auf militärische Zusammenarbeit. Hier liegt der Fokus neben den klassischen Verteidigungsdimensionen auch auf Cyber-Defence-Themen. Unter anderem ist Island ein wichtiger Akteur bei den transatlantischen Seekabeln, die für den globalen Telekommunikations- und Datenverkehr unverzichtbar sind.

Von November 2022 bis Mai 2023 hatte Island zudem den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates. Erstmals seit dem Europaratsgipfel 2005 in Warschau kamen am 16./17. Mai 2023 die Staats- und Regierungschefs der 46 Mitgliedstaaten des Europarates in Reykjavík zusammen und beschlossen dabei unter anderem die Einrichtung eines Registers für Schäden durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine.¹¹

Interessant ist, dass neuerdings in isländischen Meinungsumfragen die Zustimmung für einen EU-Beitritt des Landes wieder etwas angewachsen ist. Hintergrund dafür dürfte vor allem der russische Krieg in der Ukraine sein. Angesichts der starken innenpolitischen Gegensätze in der Europafrage und der Erfahrungen bei den Beitrittsverhandlungen zwischen Island und der EU in den Jahren 2010 bis 2013 dürfte allerdings hier keine rasche Neuauflage anstehen.¹²

<https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2023/05/24/> (letzter Zugriff: 20.9.2023).

7 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zu einem homogenen erweiterten Binnenmarkt und den Beziehungen der EU zu nicht der EU angehörenden westeuropäischen Ländern und den Färöern, 10514/22, 21.6.2022; zu den vorherigen Schlussfolgerungen vom 11.12.2018: Burkard Steppacher: Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 377–382, hier S. 379.

8 Schweiz steht erneut nicht auf Agenda der EU-Ratspräsidentschaft, in: Cash, 2.7.2023.

9 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, 116/19, 19.2.2019.

10 SRF News: Sefcovic weibelt für Verständnis – und bleibt gleichzeitig hart, 16.3.2023.

11 Government of Iceland: Presidency of Iceland Council of Europe 11/2022 – 05/2023, abrufbar unter <https://www.government.is/topics/foreign-affairs/coe-presidency/> (letzter Zugriff: 20.9.2023); Auswärtiges Amt: Weichenstellung für die Zukunft: 4. Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarates, 17.5.2023, abrufbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/europarat/europarat-reykjavik/2597000> (letzter Zugriff: 20.9.2023).

12 Tobias Gerhard Schminke: Umfrage: EU-Beitritt gewinnt in Island an Zustimmung, in: Euractiv, 21.6.2023.

Norwegen – Enge Kooperation mit der Europäischen Union

Norwegen ist seit dem russischen Angriffskrieg gegenüber der Ukraine noch einmal stärker zu einem zentralen Energiepartner der Europäer geworden. Auch hier ist die Kooperation mit der NATO ein wichtiges Element: Im Hinblick auf die Versorgungssicherheit bei Öl und Gas beschlossen EU und NATO im März 2023 die Einrichtung einer Task Force zum Schutz der kritischen Infrastruktur.¹³ Norwegen beteiligt sich darüber hinaus finanziell an der Europäischen Friedensfazilität (EFF) der EU zur Unterstützung der Ukraine.¹⁴

Im April 2023 gründeten Norwegen und die EU eine neue Grüne Allianz, um enger bei Klima-, Umwelt- und Energiefragen zusammenzuarbeiten. Neben dem politischen Dauerthema Fischerei, wofür erneut 2023 ein bilaterales Quotenabkommen vereinbart wurde, und den erwähnten Rohstoffen Öl und Gas wird Norwegen künftig auch bei den kürzlich entdeckten großen Phosphatvorkommen als Rohstofflieferant für die EU von besonderer Bedeutung sein.¹⁵

Liechtenstein – Der Kleinstaat auf dem internationalen Parkett

Von Juli 2022 bis Juni 2023 hatte Liechtenstein den Vorsitz im EFTA-Rat.¹⁶ Höhepunkt und Abschluss der Amtszeit war das jährliche EFTA-Ministertreffen im Juni 2023 im liechtensteinischen Schaan. Die Regierung des Fürstentums praktiziert diese internationalen Verpflichtungen mit großer Souveränität.¹⁷ Fast direkt im Anschluss an den EFTA-Vorsitz übernimmt Liechtenstein ab November 2023 den halbjährlich rotierenden Vorsitz des Ministerkomitees im Straßburger Europarat.¹⁸ In die Zeit des liechtensteinischen Vorsitzes fallen die jährliche Ministersession des Europarats sowie das Jubiläum des 75-jährigen Bestehens des Europarats. Dementsprechend laufen bereits die aussen- und europapolitischen Vorbereitungen in Vaduz und Straßburg.¹⁹

In Sachen der Russlandsanktionen schliesst sich Liechtenstein der europäischen Nachbarschaft an: Mit dem autonomen Nachvollzug der verbleibenden Bestimmungen des neunten EU-Sanktionspakets vom 16. Dezember 2022 übernimmt Liechtenstein eine Reihe von weiteren Massnahmen, die sich gegen die russische Wirtschaft richten.²⁰

Innenpolitisch präsentiert sich die politische Debatte in Liechtenstein aktuell eher unspektakulär. Allerdings unterstrich beim Staatsfeiertag 2023 Erbprinz Alois die Notwendigkeit, innenpolitisch „einige grundlegende Entscheidungen zu treffen“.²¹ Hier sind neben der Sicherstellung der Energieversorgung auch die Medienpluralität des Landes angesichts

13 Business Portal Norwegen: EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen in Norwegen – EU und NATO gründen Task Force zum Schutz der kritischen Infrastruktur, 17.3.2023.

14 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, Norwegen: zweiter finanzieller Beitrag zur Europäischen Friedensfazilität, 594/23, 25.7.2023.

15 Frédéric Simon: EU begrüßt Entdeckung eines riesigen Phosphatvorkommens in Norwegen, in: Euractiv 30.6.2023.

16 EFTA: Chairmanship, abrufbar unter <https://www.efta.int/about-efta/chairmanship> (letzter Zugriff: 20.9.2023).

17 Presseportal.ch: Fürstentum Liechtenstein, Aussenministerin Hasler im Austausch mit schwedischer EU-Ratspräsidentschaft, 9.6.2023.

18 Zuletzt hatte Liechtenstein den Vorsitz im Jahr 2001; vgl. Council of Europe: Committee of Ministers, Chairmanship, abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/cm/cm-chairmanship> (letzter Zugriff: 20.9.2023).

19 Radio Liechtenstein: Aussenpolitische Koordinierungssitzung, 17.8.2023.

20 Presseportal.ch: Fürstentum Liechtenstein, Krieg in der Ukraine: Liechtenstein weitet Finanz-, Waren- und Handelssanktionen gegenüber Russland aus, 27.1.2023.

21 Erbprinz Alois von und zu Liechtenstein: Ansprache zum Staatsfeiertag 2023, Richtige Balance zwischen Weiterentwicklung und Stabilität finden, in: Vaterland, 15.8.2023.

einer erkennbaren Medienkonzentrations- und Monopolsituation nach dem Einstellen der ältesten Tageszeitung (Liechtensteiner Volksblatt) zu nennen, sowie die angekündigte Verfassungsinitiative der Partei Demokraten pro Liechtenstein (DpL) zum Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung.

Schweiz – Stillstand vor den Wahlen

Unverändert ziemlich sisypchosartig erscheinen die Bemühungen der Schweiz, den Beziehungen mit der Europäischen Union wieder neuen Schwung zu geben.²² Seit dem Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen (InstA) zwischen der EU und der Schweiz im Mai 2021 durch den Schweizer Bundesrat fallen alle Bemühungen, den Stein voranzurollen, bislang regelmässig auf den Ausgangspunkt zurück. Die wieder einmal in der Schweiz ins Gespräch gebrachte Erwartung, ein Paket „Bilaterale III“ anzustreben,²³ war schon im Jahr 2010 seitens der EU in den Schlussfolgerungen des Rates klar abgelehnt worden.²⁴ Ohne eine Klärung des institutionellen Rahmens will die EU keine weiteren bilateralen Vereinbarungen mit der Schweiz treffen.

Innenpolitisch blickte die Eidgenossenschaft zuletzt verstärkt auf die im Herbst 2023 anstehenden Parlamentswahlen. Die siebenköpfige Landesregierung (Bundesrat) und die sie tragenden vier grössten Parteien der Schweiz gehen daher noch vorsichtiger über das innenpolitisch seit Jahrzehnten geradezu „vermint“ aussen- und europapolitische Gelände.²⁵ Im Herbst 2022 war der Versuch von Aussenminister Ignazio Cassis, die neutralitätspolitische Position des Landes weiterzuentwickeln, vom Bundesrat abgelehnt worden.²⁶

Anfang Dezember 2022 publizierte der Bundesrat eine neue „Lagebeurteilung über die Beziehungen Schweiz – EU“. Ob die darin artikulierten Erwartungen, beispielsweise Ausnahmen bei der Personenfreizügigkeit, gegenüber der EU realistisch sind, wird auch von langgedienten schweizerischen Kennern der Materie durchaus skeptisch eingeschätzt.²⁷ Gespräche mit der EU darüber kamen in den Folgemonaten jedenfalls zu keinem erkennbaren Fortschritt. Ein Besuch des thematisch zuständigen EU-Vizepräsidenten Maroš Šefčovič im Frühjahr 2023 in der Schweiz machte erneut unmissverständlich deutlich, dass die EU von der Schweiz eine Positionsveränderung erwarte, um doch noch zu einer Einigung bis 2024 zu kommen.²⁸

22 Burkard Steppacher: Sisypchos im Labyrinth. Die unverändert schwierige europapolitische Wegstrecke zwischen Bern und Brüssel, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2022, Baden-Baden 2022, S. 473–488.

23 Michael Ambühl/Daniela S. Scherer: Bilaterale III, Standpunkte 3, 4.4.2022, abrufbar unter https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/554058/Standpunkte-Ambuehl-Scherer-Bilaterale-III-V1_00-20220331.pdf?sequence=1&isAllowed=y (letzter Zugriff: 20.9.2023).

24 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, 14.12.2010, abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/foraff/118466.pdf (letzter Zugriff: 20.9.2023); Neue Zürcher Zeitung: EU-Staaten verschärfen den Ton gegenüber der Schweiz, 11.12.2010.

25 Tobias Gafager: 30 Jahre nach dem EWR-Nein steht die Schweiz wieder am Scheideweg, in: Neue Zürcher Zeitung, 6.12.2022.

26 Georg Häslar: Kopflose Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik: Der Bundesrat verwirft die kooperative Neutralität, in: Neue Zürcher Zeitung, 8.9.2022.

27 Jean-Gabriel Gerber: Die Schweiz und die EU: Interessenpolitik allein reicht nicht aus, in: Neue Zürcher Zeitung, 28.12.2022.

28 Tobias Gafager: EU-Vizepräsident Sefcovic will Verhandlungen mit der Schweiz bis 2024 abschliessen, in: Neue Zürcher Zeitung, 16.3.2023.

Deutlichstes Zeichen, dass es kein substanzielles Vorankommen zwischen Bern und Brüssel gibt, war im Mai 2023 die Abberufung der zuständigen Staatssekretärin und Chefunterhändlerin Livia Leu nach knapp drei Jahren, die neue Botschafterin der Schweiz in Berlin wird, und die Ernennung von Alexandre Fasel zum neuen Staatssekretär im Aussendepartement. Mit Fasel ist nun seit dem Jahr 2014 bereits der sechste Verhandlungsführer mit dem Dossier Schweiz-EU befasst und es schaut noch immer nicht nach der Zielgeraden aus.²⁹ Zuletzt beschloss der Bundesrat im Juni 2023 neue Eckwerte für ein Verhandlungsmandat mit der EU.³⁰ Die Umsetzung dessen wird allerdings frühestens Ende 2023 erfolgen können.

Weiterführende Literatur

Luzi Bernet: Das Schweiz-Dilemma, 30 Jahre Europapolitik, Zürich 2022.

EFTA: European Economic Area (EEA) / Relations with the EU, abrufbar unter <http://www.efta.int/eea> (letzter Zugriff: 20.9.2023).

Teresa Hug Alonso/Patrick Dümmler: Erosionsmonitor #4, Report zum Stand des bilateralen Verhältnisses Schweiz–EU: Schwerpunkt Westschweiz und Tessin, Avenir Suisse, 7.6.2023.

Matthias Oesch/David Campi: Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Voraussetzungen, Verfahren, Ausnahmen, Staatsleitung, Volksrechte, Zürich 2022.

Andreas Schwab/Nicola Forster: Schweiz und Europa – Eine politische Analyse, Freiburg im Breisgau 2022.

29 Schweizerische Eidgenossenschaft, Der Bundesrat: Livia Leu wird Schweizer Botschafterin in Berlin, Medienmitteilung 10.5.2023, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-95035.html> (letzter Zugriff: 20.9.2023); Fabian Schäfer: Blockade mit der EU: Schon wieder muss die Schweiz einen neuen Chefunterhändler suchen – es ist bereits der sechste, in: Neue Zürcher Zeitung, 10.5.2023.

30 Schweizerische Eidgenossenschaft, Der Bundesrat: Der Bundesrat verabschiedet die Eckwerte für ein Verhandlungsmandat mit der EU, 21.6.2023, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-95910.html> (letzter Zugriff: 20.9.2023).

Schlüsselwörter: Europäische Einheit, EU-Erweiterung, Westbalkan, GASP

20 Jahre EU-Beitrittsperspektive

Der genozidale russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und die darauffolgende „Erweiterung der Erweiterungspolitik“ auf nunmehr zehn Staaten, hat seit Sommer 2022 zu intensivierte, rhetorisch aufgeladenen, jedoch in der Bilanz wenig ertragreichen Bewegungen in den Beziehungen zwischen den sechs Westbalkanstaaten und der Europäischen Union geführt. Im Ergebnis haben sich die Beziehungen strukturell seitdem nicht verbessert: Das Ziel größerer europäischer Einheit ist heute weniger greifbar als nach der Verkündung der Beitrittsperspektive für die Länder der Region beim Europäischen Rat in Thessaloniki im Juni 2003. Einzig Kroatien vermochte seitdem am 1. Juli 2013 der EU beizutreten. Zum zehnjährigen Mitgliedschaftsjubiläum konnte Kroatien weitere Integrationserfolge feiern, wie den für die Tourismusindustrie wichtigen Beitritt zum Schengenraum und die Einführung des Euro am 1. Januar 2023. Es bleibt ungewiss, wann und wie die NATO-Mitglieder Albanien, Montenegro und Nordmazedonien beitreten und ob der EU-Ansatz die von Kriegen gezeichneten und in ihrer staatlichen Identität umstrittenen Länder Bosnien und Herzegowina (BiH), Kosovo und Serbien auf eine Mitgliedschaft vorbereiten, und zu einem gerechten Frieden und Wohlstand in der Region führen wird.

Eingeschränkte EU-Handlungsfähigkeit

Die dramatisch veränderte geopolitische Lage durch den russischen Angriffskrieg zeigte schlagartig die Defizite der wenig erfolgreichen Westbalkanpolitik der EU der letzten zwei Jahrzehnte auf. Hektische Betriebsamkeit und Ankündigungen einer beschleunigten EU-Integration ersetzen wirkliche Transformation. Ratspräsident Charles Michel verkündete am 28. August 2023 beim Bled Strategic Forum in Slowenien: „I believe we must be ready on both sides, by 2030, to enlarge.“¹

Diese Rhetorik steht in einem Spannungsfeld zur politischen Lage in der Region. Die auf die lange Bank geschobene Lösung von Konflikten schafft Unsicherheit. Die von Bundeskanzlerin Angela Merkel (2005–2021) beschworene strategische Geduld hat im Ergebnis die Glaubwürdigkeit und Durchsetzungsfähigkeit der EU nicht gesteigert. Auf dem Gipfel im Rahmen des Berlinprozesses am 3. November 2022 in Berlin wurde über Energiefragen verhandelt und ein Abkommen über visumfreies Reisen in der Region diskutiert, das allerdings bis Sommer 2023 noch nicht vollständig ratifiziert wurde. Die Bilanz der Gipfeldiplomatie des von Deutschland zur Unterstützung der regionalen Kooperation

* Leiter (2018–2023), Büro des Europarats, Belgrad; Leiter, Abteilung Jugend des Europarats, Straßburg; ehrenamtliches Mitglied, Conseil scientifique des Centre international de formation européenne (CIFE), Nizza; ehrenamtliches Mitglied, Präsidium der Südosteuropa-Gesellschaft e. V.
Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

1 European Western Balkans: Michel: We must be ready, on both sides, to enlarge by 2030, 28.8.2023.

ins Leben gerufenen Berlinprozesses zeitigt nach fast zehn Jahren zwar Erfolge für die deutsche Wirtschaft, aber kaum wirklichen Fortschritt bei der regionalen Zusammenarbeit.²

So bleibt Südosteuropas euro-atlantische Integration Stückwerk, was auch Folgen für die Behauptungskraft der EU gegenüber Russland hat. Russland hat es verstanden die Region zu einem Instrument für seine Politik der Erosion der demokratischen europäischen Einigung zu machen. Dies gelingt, da die EU-Integration von demokratischer Transformation entkoppelt ist. Die Entwicklung in Albanien und Serbien wird im V-Dem Demokratie-Index als rückläufig eingestuft, Bosnien und Herzegowina und Montenegro stagnieren, einzig für Kosovo und Nordmazedonien werden positive Tendenzen gesehen. Serbien wird dabei klar als Wahlaokratie geführt. Es ist nach der Türkei der zweite Staat, in dem der EU-Beitrittsprozess demokratische Rückschritte nicht verhindert hat.³

In diesem Umfeld agiert Russland mit politischen Verbündeten innerhalb der Staaten des Westbalkans. Die Wirkung der russischen Einflussnahme wird durch EU-Akteure verstärkt. Ihr durch national-revisionistische Agenden, wirtschaftliche Interessen und Parteilichkeit motiviertes Handeln wirkt konfliktverschärfend, was wiederum die Problemlösungskompetenz der EU auf die Probe stellt. Eine Probe, die die EU jedoch aufgrund der strukturellen Defizite und der mangelnden Fähigkeit mehrere komplexe Lagen auf einmal zu bearbeiten, meist nicht besteht. Serbiens von nationalistischen und rechtsextremen Kräften getragene Regierung spielt dabei eine Schlüsselrolle und ist für Russland der wichtigste politische Verbündete in der Region. Seit Beginn der Präsidentschaft Wladimir Putins, kann Serbien auf Russlands Unterstützung im UN-Sicherheitsrat zählen, die vollständige Aufnahme der Republik Kosovo in die Staatengemeinschaft zu verhindern. Die offenen Fragen der Staatlichkeit in Europa und das Fehlen einer einheitlichen EU-Position (Kosovos Unabhängigkeit wird von Griechenland, Rumänien, der Slowakei, Spanien und Zypern nicht anerkannt) sind ein 15 Jahre andauernder Zustand, dessen Ende nicht absehbar ist.

Seit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs ist die EU in dieser Frage institutionell zusätzlich geschwächt, da sich die politische Behandlung der Kosovo-Frage nun praktisch vollständig in die Gruppe der Quint verschoben hat. Die Quint besteht aus den Außenminister:innen Deutschlands, Frankreich, Italiens, der USA und des Vereinigten Königreichs und dominiert die westliche Balkanpolitik seit den 1990er Jahren. Die Führungsrolle, die die EU Anfang des Jahrhunderts mit den Strukturen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) hat aufbauen können, ist jedoch trotz des Aufbaus eines Europäischen Dienstes seit 2022 offensichtlich aufgebraucht.

Dies lässt sich zum einen daran festmachen, dass die demokratische Transformation der Westbalkanstaaten seit einigen Jahren von der EU kaum mehr eingefordert wird. Die EU ist lax beim Umgang mit Kriegsverbrechen und bei der Unterstützung der internationalen Strafjustiz, die von der serbischen Regierung unterminiert und von einzelnen Regierungsmitgliedern öffentlich lächerlich gemacht wird, obschon Strafverfolgung eine entscheidende Voraussetzung der EU-Annäherung bildet. Die mangelnde Durchsetzung bestehender Regeln zeigt sich auch in der Frage der restriktiven Maßnahmen gegenüber Russland bzw. der Unterstützung der GASP. Die mit allen sechs Staaten abgeschlossenen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) verpflichten die Vertragsstaaten zur stetig

2 Adelheid Wölfl: Lithiumprojekt wirft Schlaglicht auf wirtschaftliche Beziehungen von Belgrad und Berlin, in: Der Standard, 13.9.2023.

3 Evie Papada et al.: Defiance in the Face of Autocratization. Democracy Report 2023, University of Gothenburg/Varieties of Democracy Institute, März 2023.

zunehmenden Übernahme der GASP-Entscheidungen. Serbien hat seit 2022 keine einzige Maßnahme gegenüber Russland übernommen oder Beschränkungen für russische Unternehmen eingeführt. Es wird ein intensiver Austausch auf allen Ebenen gepflegt und der Ausbau Belgrads zur Drehscheibe von Handelsbeziehungen mit Moskau vorangetrieben.

Die mangelnde Ernsthaftigkeit bei der Durchsetzung der Werte aus Art. 2 EUV und der SAAs führt bei einigen Beobachtern in der Region zu der Frage, inwieweit die EU vor Ort in der Region noch als wertegeliteter Akteur anzusehen ist. Dieses Bild wird verstärkt durch die Rolle der EU-Mitgliedstaaten, die an die Länder grenzen. Sie üben direkt und indirekt einen entscheidenden, jedoch an eigenen Interessen orientierten, Einfluss auf die EU-Institutionen bei der Behandlung der offenen Fragen aus. Ihre Politik begründen sie mit den Kopenhagener Kriterien von 1993, mit denen der Europäische Rat den Minderheitenschutz zu einer Bedingung im EU-Beitrittsprozess gemacht hat. Allerdings war zu diesem Zeitpunkt der Schutz nationaler Minderheiten ein Problem zwischen Beitrittskandidaten und er wirkte daher integrationsfördernd. 2023 wird die Bedingung von EU-Mitgliedstaaten zur Verfolgung eigener nationaler Interessen auch außen angewandt und wirkt daher konfliktverstärkend. Denn die EU-Mitgliedstaaten mit nationalen Minderheiten, also die „kin states“, können mit der EU eine Hebelwirkung nach außen auf Nachbarstaaten ausüben.⁴

So verfolgt Kroatien seit seinem EU-Beitritt das Ziel der Revision der Nachkriegsordnung in Bosnien und Herzegowina. Es möchte damit weitere ethnisch definierte territoriale Einheiten schaffen und so eine exklusive kroatische Einflusszone im Nachbarland installieren, analog zur Republika Srpska – wobei Kroat:innen in BiH ein staatstragendes Volk sind und keine nationale Minderheit. Dieser Fakt wird allerdings von kroatischen Vertreter:innen verschleiert. Bulgarien wiederum blockiert die EU-Integration Nordmazedoniens und will bulgarische Volksgruppenrechte in der dortigen Verfassung verankern. Auch die griechisch-albanischen Beziehungen werden vom Umgang mit den jeweiligen nationalen Minderheiten beeinflusst. Den EU-Mitgliedstaaten gelingt es so die EU-Politik zu formen und häufig sogar zu formulieren, aufgrund mangelnden Interesses der anderen Mitgliedstaaten. Dadurch dass es Nachbarstaaten gelingt EU-Position in politischen Fragen entscheidend in ihrem Interesse zu bestimmen, droht die EU und ihre Emissäre selbst immer mehr als Partei in innerstaatlichen Auseinandersetzungen von europäischen Drittstaaten wahrgenommen zu werden. Außerdem stehen der EU Mittel der Konfliktbearbeitung wie das Rahmenabkommen zum Schutz Nationaler Minderheiten des Europarats nur eingeschränkt zur Verfügung, weil Staaten wie Belgien, Frankreich, Griechenland und Luxemburg das Abkommen nicht ratifiziert haben.

Um die Jahrhundertwende wurden die gewaltsamen Konflikte in den Westbalkanländern noch durch international vermittelte Abkommen eingeeht und deren Umsetzung von der EU politisch, operativ und finanziell durch die Entwicklungszusammenarbeit, die GASP und die GSVP unterstützt. Nun werden durch Druck von einzelnen Mitgliedstaaten EU-Konditionalitäten neu interpretiert und ihre Revision befördert, ohne dass sich die übrigen Mitgliedstaaten der Konsequenzen dieses Politikwechsels bewusst sind.⁵

Auch die Spaltung der EU in der Frage der Staatlichkeit Serbiens und Kosovos, die man vor dem Beitritt Kroatiens mit einem bilateralen von der EU vermittelten Abkommen abgefedert geglaubt hatte, konnte nicht überwunden werden. In der Verbindung mit einer

4 Andreea Udrea/Sergiu Constantin/Ljubica Djordjević: Kin-State engagement and its impact on minority protection in Europe. Relevant findings for Southeast Europe, Council of Europe 2023.

5 Kroatien strebt eine Revision der Abkommen von Washington (1994) und Dayton-Paris (1995) in Bosnien und Herzegowina an; Bulgarien des Ohrider Abkommens (2001) in Nordmazedonien.

wenig regelorientierten, inkonsequenten und transaktionalen Haltungen gegenüber Serbien hat sich in Kosovo wiederum der Eindruck einer generellen Feindseligkeit der EU-Mitgliedstaaten gegenüber Kosovo breit gemacht. Getragen wird dieser Eindruck auch durch die verschleppte Entscheidung zur Visaliberalisierung, die vom Rat lange nicht entschieden wurde, obwohl alle Bedingungen erfüllt waren.⁶ Ein weiterer Faktor für die Schwächung der Glaubwürdigkeit der EU liegt in der Europäischen Kommission. Der ungarische Erweiterungskommissar Olivér Várhelyi ist Parteifreund des ungarischen Premierministers Viktor Orbán und vertritt offen seine Interessen. Orbán gewährt dem flüchtigen für Betrug und Korruption angeklagten ehemaligen nordmazedonischen Premierminister Nikola Gruevski seit 2018 politisches Asyl und lehnt jedes Auslieferungsgesuch der nordmazedonischen Regierung ab. Orbáns Politik trägt politische Verantwortung für das gegen Ungarn eröffnete Verfahren nach Art. 7 EUV aufgrund Unterminierung der Rechtsstaatlichkeit und er gilt als Sprecher russischer Interessen im Rat. Orbán pflegt engste Verbindungen mit dem serbischen Präsidenten Aleksandar Vučić (EVP). Im September 2022, nachdem das Europäische Parlament die Politik Orbáns scharf kritisiert hatte, zeichnete Vučić Orbán ostentativ mit einem hohen serbischen Orden aus.⁷

Dies sind Beispiele dafür wie Veränderungen innerhalb der EU und ihrer Mitgliedstaaten insbesondere der Westbalkan-Anrainer die EU-Westbalkan-Beziehungen bestimmen und damit auch die nach wie vor problematischen Beziehungen der Staaten der Region untereinander beeinflussen.

Das Jahr 2023 bedeutet zwar ein Ende der spätestens seit der Finanzkrise 2008 währenden „eingefrorenen Erweiterung“ und eine erhöhte Aufmerksamkeit für die Region. Allerdings zeichnete sich nicht ab, dass die EU-Integration wieder zu einem Instrument demokratischer, rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Transformation in Europa werden kann. Denn die 1997 formulierten Grundsätze der Konditionalitätspolitik, die die Kopenhagener Kriterien von 1993 spezifisch ergänzen, werden nicht mehr angewendet.⁸ Eine umfassende Transformation der Staaten, von Wirtschaft und Gesellschaft im Sinne der Werte der Art. 2 und 3 EUV lässt sich nicht als Priorität erkennen. Eher dominieren transaktionale Beziehungen mit den verstärkt autoritär agierenden Akteuren in der Region. Dieses Muster hat sich vor allem mit Albanien und Serbien verfestigt. Dabei zeigt sich auch, dass die multinationalen Nachkriegsgesellschaften in Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Nordmazedonien, auch ein von Vielfalt gekennzeichnetes Montenegro, nicht mehr im Zentrum europäischer Politik stehen. Die durch den Vertrag von Lissabon gestärkte Rolle der Nationalstaaten spiegelt sich nun in zunehmend von nationalen und nationalistischen Fragen dominierten EU-Außenbeziehungen wider. Damit droht die EU-Politik selbst zu einem Hindernis für das Erreichen der Ziele zu werden, die ursprünglich für die Zukunft eines vielgestaltigen Europas auf dem Westbalkan formuliert wurden.⁹

Entwicklungen in den Ländern

Albanien

Albanien ist bereits seit 2014 EU-Beitrittskandidat. Der Beginn der Beitrittsverhandlungen verzögerte sich jedoch aufgrund von Vetos einzelner EU-Mitgliedstaaten. Erst Mitte Juli

6 Alice Taylor: Visa-Liberalisierung für Kosovo auf Ende 2023 verschoben, in: Euractiv, 14.11.2022.

7 N1 Belgrade: Vučić decorates Orbán a day after EP condemnation, 16.9.2022.

8 Rat der Europäischen Union: 2003. Tagung des Rates - ALLGEMEINE ANGELEGENHEITEN - Luxemburg, C/97/129, 29./30.4.1997.

9 Z. B. Romano Prodi: Rede, "Europe beyond the border, Europe from below", SPEECH/02/139, 6.4.2022.

2022 wurden der Weg zu Beitrittsverhandlungen frei, die am 19. Juli 2022 mit einer Regierungskonferenz aufgenommen wurden. Der seit 2013 zunehmend autoritär regierende Ministerpräsident Edi Rama von der Sozialistischen Partei (S&D) konnte den Beginn der Verhandlungen als Erfolg verbuchen. Denn die von der EU seit 2014 formulierten Bedingungen bleiben unerfüllt. Es bestehen weiterhin Zweifel, wie das unabhängige und effektive Funktionieren der Justiz nach einer großangelegten Reforminitiative hergestellt werden kann. Der Zustand der Justiz verhindert damit den Fortschritt beim Kampf gegen Korruption und Organisierte Kriminalität.¹⁰ Die Medienfreiheit ist weiter geschrumpft und es gibt kaum Fortschritt im Bereich der Minderheitenrechte.

Die innenpolitischen Spannungen wurden durch die autoritäre Politik Ramas eingefroren. Es gelang ihm in den letzten Jahren, Albanien und die Hauptstadt Tirana zum Zentrum europäischer Balkaninitiativen und -treffen zu machen. Nach der Ansiedelung des Regionalen Jugendkooperationsbüros, das 2016 im Rahmen des Berlinprozesses gegründet wurde, beschlossen das Europakolleg in Brügge und die Kommission die Errichtung eines neuen Campus des Kollegs in Tirana ab Herbst 2023. Die Rektorin des Europakollegs, die ehemalige EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini (S&D), pflegt enge politische Beziehungen mit Rama. Die Errichtung eines Campus in Tirana kopiert den Ansatz des Campus in Natolin, Polen, 1992 zur Unterstützung des damaligen EU-Erweiterungsprozesses.

Ein weiterer Erfolg Ramas war der EU-Westbalkangipfel in Tirana am 6. Oktober 2022. Zum ersten Mal trafen sich die Staats- und Regierungschefs der EU mit ihren Partnern der Westbalkanstaaten in einem Land, das kein Mitglied der EU ist. Bundeskanzler Olaf Scholz (S&D) bezeichnete dies als „ganz, ganz wichtiges Zeichen dafür, welche Beschleunigung im Hinblick auf die Integration der sechs Westbalkanstaaten in die Europäische Union gelungen ist.“¹¹ Den diplomatischen Erfolgen Albaniens steht ein schleppender innenpolitischer Reformprozess gegenüber. Dies entspricht dem Vorgehen Vučić's, mit dem Rama regelmäßigen Austausch pflegt. Serbien konnte sich, ohne dass wichtige Bedingungen in den Bereichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erfüllt wurden, erfolgreich als EU-Kandidat und regionaler Partner profilieren und damit den Fluss von EU-Finanzhilfen erhöhen.¹² Allerdings ist Albanien als NATO-Mitglied im westlichen Bündnis verankert und hat zusammen mit Kosovo, Montenegro und Nordmazedonien im März 2023 die Initiative „Western Balkans QUAD – 100% alignment with EU Common Foreign Security Policy (CFSP)“ ins Leben gerufen.¹³ Am 24. Juli 2023 legte die Kommission ihren Screening Report vor, der die Grundlage für die nächsten Beitrittsschritte bildet. Griechenland hat dabei einige der angezeigten Probleme aufgegriffen, so Fragen des Schutzes der griechischen nationalen Minderheit, was potenziell zu einer ähnlichen Instrumentalisierung wie im Fall Bulgarien-Nordmazedonien führen kann. Vor dem Hintergrund eigener Erfahrung in der Nutzung von EU-Fördergeldern bis zur Finanzkrise warnte Griechenland auch vor Korruption bei der Vergabe von EU-Geldern, meist organisiert zwischen lokalen und EU-Mitgliedstaatsakteuren. Zuletzt musste die albanische Landwirtschaftsministerin ausgetauscht werden und OLAF, die EU-Agentur zur Bekämpfung von Betrug, stoppte die Auszahlung

10 Vgl. Marton Dunai: Drugs, spies and cameras: Albania struggles to curb criminal gangs. Prime Minister Edi Rama defends his record, but scandals abound in the small Balkan state, in: Financial Times, 15.3.2023.

11 Die Bundesregierung: Gutes Treffen und großes Zeichen der Hoffnung, 6.12.2022, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/europa/eu-westbalkan-gipfel-2150142> (letzter Zugriff: 30.10.2023).

12 Fron Nahzi: Unbalanced Vučić-Rama Double Act Benefits Only Serbia, in: Balkan Insight, 29.8.2022.

13 European Western Balkans: Four Western Balkan countries launched “100% Alignment with CFSP” platform, 29.3.2023.

von Agrarhilfen.¹⁴ So bleibt abzuwarten, ob es sich Betriebsamkeit der letzten Jahre in zielführende EU-Reformen umsetzen lässt.

Bosnien und Herzegowina

Am 2. Oktober 2022 fanden die neunten allgemeinen Wahlen seit Ende des Krieges (1992–1995) statt. In direkter Wahl waren die Wähler:innen aufgerufen, die Mitglieder des Staatspräsidiums, des Repräsentantenhauses, so wie der Parlamente der Föderation von Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska zu wählen. In der Föderation wurden zudem die Versammlungen der zehn Kantone gewählt. Die Wahlen fanden im Zeichen der Folgen des Krieges gegen die Ukraine statt, dessen Verlauf bei vielen Menschen Erinnerungen an den Krieg gegen das eigene Land zu Beginn der 1990er Jahre wachrief. Aussagen, wie dass die Re-Invasion der Ukraine durch Russland im Februar 2022 den „Krieg nach Europa“ zurückgebracht habe, wurden konsterniert zur Kenntnis genommen und vertieften die Resignation über das wenig tief gehende Verständnis westeuropäischer politischer Eliten für historische Zusammenhänge außerhalb der EU.¹⁵ Wie schon nach der ersten Invasion der Ukraine durch Russland 2014, wurde der formale Prozess der EU-Integration durch die Ereignisse dynamisiert.

Vor dem Hintergrund einer falsch konzipierten, damit verfehlten und weitgehend ergebnislosen Konditionalitätspolitik, entschied der Rat die Annäherung nun politisch voranzubringen. Die 2022 erneute Kehrtwende und Abkehr von substanziellen Reformen als Bedingung für Annäherungsschritte pulverisierte die Glaubwürdigkeit der EU weiter. Dazu wurde vom EU-Sonderbeauftragten Johann Sattler im Juni ein Treffen der Anführer der im Repräsentantenhaus vertretenen politischen Parteien einberufen. Ihnen wurde in Aussicht gestellt, dass ein Fortkommen auf dem „Europäischen Weg“ nach den Wahlen möglich wäre, wenn man sich erneut zur Umsetzung der von der Kommission am 29. Mai 2019 aufgelegten 14 Prioritäten für eine „funktionale“ Bosnien und Herzegowina rhetorisch verpflichtete. Die EU-Institutionen wollten aus geopolitischen Gründen Erfolge ihrer Politik registrieren. Wie in Serbien verfolgte die EU nur noch deklaratorisch das Ziel struktureller Demokratisierung und rechtsstaatlicher Reformen. Denn real konnte die Funktionalität der staatlichen Ordnung gegenüber den von Russland unterstützten serbisch-nationalistischen Kräften, aber auch dem zunehmenden kroatischen Revisionismus, nicht gestärkt werden. Ähnlich wie nach 2014 wurden die Konditionalität, die zuvor als Grund dafür diente, Bosnien und Herzegowina nicht bevorzugt wie Serbien zu behandeln, abgeräumt: Die 14 Prioritäten, die wichtige verfassungsrechtliche Reformen vorsahen, wurden durch Formelkompromisse und Ankündigungen als erfüllt erklärt, um den Weg zum Kandidatenstatus zu ebnen. Um dies zu erreichen, mussten allerdings die Interessen des EU-Mitgliedstaats Kroatiens in Bosnien und Herzegowina bedient werden.

Seit den 1990er Jahren spielt die konservative Hrvatska demokratska zajednica (HDZ, EVP) in Kroatien eine führende politische Rolle. Das Kriegsziel ihrer bosnisch-herzegowinischen Schwesterpartei HDZ BiH in den 1990er Jahren war die Schaffung eines ethnisch kroatisch dominierten Landesteils in Bosnien und Herzegowina auf Grundlage einer völkischen Ideologie, einschließlich garantierter politischer Verfassungsgüter für Parteimitglieder. Dazu propagierte die HDZ BiH in den EU-Institutionen ein Konzept der „legitimen

14 Adelheid Wölfl: In Albanien herrscht seit einem Jahrzehnt das "System Edi Rama", in: Der Standard, 23.8.2023.

15 Annalena Baerbock: Rede bei der Sondersitzung des Bundestags zum Russlandkrieg, Berlin, 27.2.2022, abrufbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2513950> (letzter Zugriff: 30.10.2023).

Repräsentation“ von Kroat:innen in Bosnien und Herzegowina. Dieses Konzept ist nicht von der Verfassungsordnung gedeckt und widerspricht europäischen Verfassungsnormen (so auch den Zielen des Art. 2 EUV), wie durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt wurde.

Bei der Wahl zum kroatischen Mitglied des Staatspräsidiums verlor die Kandidatin der HDZ BiH, Borjana Krišto, mit großem Abstand gegen Željko Komšić, der nach 2006, 2010, 2018 zum vierten Mal ins Präsidium gewählt wurde und damit als der erfolgreichste nicht-nationalistische Politiker seiner Generation gelten kann. Zum bosniakischen Mitglied wurde Denis Bećirović von der Sozialdemokratischen Partei (SDP) gewählt, der sich gegen Bakir Izetbegović von der national-konservativen SDA durchsetzen konnte. Komšić hatte die SDP, der er seit seiner Jugend angehörte, 2012 aufgrund fundamentaler politischer Differenzen verlassen. Sie schwenkte damals von nicht-nationalen Positionen auf Unterstützung der völkischen-orientierten Verfassungspolitik der HDZ BiH um. Bei der Wahl des serbischen Präsidiumsmitglieds setzte sich erwartungsgemäß die Kandidatin der rechtsextremen-serbisch-nationalistischen SNSD Željka Cvijanović durch, die seit Jahren mit ihrem Parteifreund, Amtsvorgänger und Präsidenten der Republika Srpska Milorad Dodik für die Zerstörung des Staates Bosnien und Herzegowina agitiert. Bei den Wahlen zum Repräsentantenhaus mit insgesamt 42 Sitzen blieb die SDA stärkste Partei mit 9 Sitzen, gefolgt von SNSD mit 6, der SPD BiH mit 5, der HDZ BiH mit 4 und der Demokratischen Front mit 3 Sitzen. Die Wahlen zur Versammlung der RS bestätigten eine von der SNSD geführten Mehrheit, in der Föderation wurde die SDA mit Abstand stärkste parlamentarische Kraft.

Zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele konnte die HDZ BiH nun auf die Unterstützung vom Hohen Repräsentanten Christian Schmidt von der ebenfalls konservativen deutschen CSU zählen, der auch langjährige enge Kontakte mit der HDZ in Zagreb pflegt. Im Rahmen seines Mandats kann der Hohe Repräsentant Maßnahmen zur Umsetzung des Friedensvertrages treffen. Am 2. Oktober 2022, nach Schließung der Wahllokale, änderte er das Wahlgesetz und -verfahren nachträglich. Dies war ein klarer Bruch europäischer Verfassungsnormen, der allerdings von der Europäischen Union nicht sanktioniert wurde. Ziel war die Vergabe von Regierungsämtern auf allen Ebenen an die HDZ BiH, wie vom EU-Mitgliedstaat Kroatien gefordert. Internationale Strukturen wurden im Sinne von „state capture“ zum Erreichen von Zielen benutzt, für die sich in demokratischen Wahlen keine Mehrheit fanden. Die Beteiligung nationalistischer Kräfte an der Regierung, die über Verbündete im Europäischen Rat verfügten, ebnete dann den Weg zur Erklärung des Kandidatenstatus am 15. Dezember 2022. Die Intervention von Schmidt unterminierte auch die Position Deutschlands in Bosnien und Herzegowina, weil sie als einseitige Parteinahme Deutschlands für nationalistische Kräfte interpretiert wurde. Dieser Eindruck wurde durch öffentliche Auftritte von Schmidt in kroatisch-nationalistischen Kontexten verstärkt. Im Jahr 2023 verstärkte sich in nicht-nationalistischen Kreisen der Eindruck, dass die EU eine eher transaktionale als werteorientierte Politik gegenüber BiH betreibt. Dies wurde auch deutlich, als der Residual Mechanismus des Internationalen Strafgerichtshofs Ende Mai in letzter Instanz zwei Sicherheitsbeamte aus Serbien für Kriegsverbrechen in Bosnien und Herzegowina in den Jahren 1992 und 1995 verurteilte. Das Urteil bestätigte die direkte Beteiligung Serbiens am Krieg gegen das Nachbarland. Chefankläger Serge Brammertz stellte fest, dass das Urteil zeigt, dass der Krieg in Bosnien und Herzegowina kein Bürgerkrieg war, sondern ein internationaler bewaffneter Konflikt, in dem die politische Führung der Nachbarländer eine entscheidende Rolle spielten. Es fiel der EU schwer die Tragweite des Urteils zu würdigen, denn das Ziel des EU-Sonderbeauftragten, des österreichischen Diplomaten Johann

Sattler, war es mit den nationalistischen Parteien HDZ und SNSD eine Regierungskoalition auf Staatsebene zu schaffen. Die jeweiligen Parteiführer Dragan Čović und Milorad Dodik sind bekannt für das Leugnen und die Verherrlichung von Kriegsverbrechen. Fast 30 Jahre nach Kriegsende und vor dem Hintergrund des revanchistischen Revisionismus scheint die EU politisch wieder an einer ähnlicher Stelle zu stehen wie 1992: ambivalent gegenüber denjenigen, die Bosnien und Herzegowina als Staat zerstören wollen.¹⁶ So soll Betriebsamkeit auch hier Ratlosigkeit überdecken und der Druck wächst, bis Ende 2023 Beitrittsverhandlungen aufzunehmen und die Erfolglosigkeit der verfehlten Konditionalitätspolitik der 14 Prioritäten mit Formalkompromissen zu überdecken. Ob dies jedoch die ohnehin beschädigte Glaubwürdigkeit zu verbessern mag, bleibt fraglich.

Kosovo

Die Beziehung der EU mit Kosovo wird im Wesentlichen durch den Dialog zwischen Belgrad und Pristina über eine Normalisierung bestimmt und weitere Schritte der EU-Integration hängen von dessen Fortschritt ab. Damit hat die EU entscheidenden Einfluss über ihre Beziehung zu Pristina an Belgrad abgegeben. Über Serbiens Verbündeten Ungarn und durch die Nicht-Anerkennung Kosovos ist die politische Handlungsfähigkeit der EU nachhaltig geschwächt, zumal Kosovos Sicherheit durch die NATO garantiert wird. Seit dem 2. April 2020 ist der slowakische Diplomat Miroslav Lajčák EU-Sonderbeauftragter für den Belgrade-Pristina-Dialog und andere regionale Fragen des Westbalkans. Die Slowakei erkennt die Unabhängigkeit der Republik Kosovo nicht an. Am 18. Juli 2022 wurde Lajčáks Mandat bis zum 31. August 2024 vom Rat verlängert. Der Dialog blieb ergebnislos, da Serbien von kosovarischen Regierungen unternommene Schritte einer rechtlichen Normalisierung untergrub.

Am 31. Juli 2022 errichteten gewaltbereite Gruppen im Norden Kosovos Barrikaden, nachdem die kosovarische Regierung verfügt hatte, dass ab dem 1. August für die Einreise serbische Personalausweise nicht mehr anerkannt werden. Kosovo berief sich auf Reziprozität, nachdem Serbien seit zehn Jahren das Abkommen von 2011 ignoriert und kosovarische Personalausweise nicht anerkannt hatte. Auf Drängen vor allem der USA setzte die Regierung von Ministerpräsident Albin Kurti die Regelung für vier Wochen aus. Am 27. August erklärte sich Serbien bereit, kosovarische Personalausweise zu akzeptieren. Nach dieser von Serbien als Krise inszenierten Episode, wurden am 5. September Teile eines deutsch-französischen Entwurfs für ein Grundlagenabkommen öffentlich, das u. a. vorsah, dass Serbien Kosovo bei dessen weiterer internationalen Integration nicht blockieren und Kosovo einen Gemeindebund der mehrheitlich serbisch bewohnten Kommunen umsetzen sollte. Laut Umfragen lehnten 80 Prozent der kosovarischen Bevölkerung die Einrichtung eines Gemeindebundes ab. In Umsetzung des Abkommens von 2011 ordnete die kosovarische Regierung die Einführung von einheitlichen Nummernschildern an. Circa 8.000 Fahrzeuge werden noch mit serbischen Nummernschildern aus den 1990er Jahren betrieben. Das Fehlen legaler Kennzeichen sollte gemäß geltenden Normen zum Erlöschen der örtlichen Zulassung führen. Doch Belgrad drohte wiederum mit Destabilisierung. Als am 2. November der für Nord-Kosovo zuständige Polizeichef erklärte, die Regelung nicht umsetzen zu wollen, wurde er seines Amtes enthoben. Auf Initiative der eng mit Belgrad verbundenen Partei Srpska Lista (SL) legten darauf aus Protest die Bürgermeister der vier Kommunen im Norden des Landes, ein Großteil der Polizist:innen sowie Mitarbeiter:innen der

¹⁶ Adelheid Wölfl: Milorad Dodik ist in Bosnien-Herzegowina voll auf Sezessionskurs, in: Der Standard, 11.7.2023.

Justiz und die zehn Abgeordneten der SL im kosovarischen Parlament mitsamt dem Minister der SL in der Regierung ihre Ämter nieder. Für die ausgeschiedenen Abgeordneten rückten die nächsten neun Abgeordneten auf der Liste nach. Zum von der Verfassung vorgeschriebenen serbischen Mitglied der Regierung berief Ministerpräsident Kurti trotz Protest der SL einen ehemaligen Minister, der nicht der SL angehört. Zugleich begann die Rekrutierung neuer Polizist:innen, die 2023 ihren Dienst im Norden des Landes antraten; zwischenzeitlich wurde Polizei aus anderen Landesteilen in den Norden verlegt. Die durch den Rücktritt der Bürgermeister erforderliche Neuwahl legte die kosovarischen Präsidentin Vjosa Osmani in Absprache mit der Quint für den 18. Dezember fest. Am 10. Dezember kündigte Osmani aus Sicherheitsgründen eine Verlegung auf den 23. April 2023 an.

Am 10. Dezember 2022 wurden mit Straßenbarrikaden die Straßen zur Grenze blockiert. Anlass war die Verhaftung eines Mannes, dem Anschläge auf staatliche Einrichtungen und Polizist:innen vorgeworfen wurden. Die Behörden Kosovos schlossen im Verlauf insgesamt drei Grenzübergänge zu Serbien; Polizei und die Kosovo-Truppe (KFOR) wurden beschossen. Am 16. Dezember reichte Kosovo bei der tschechischen Ratspräsidentschaft seinen Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union ein. Am 27. Dezember versetzte der serbische Präsident Vučić die serbische Armee in „höchste Kampfbereitschaft“ und erhöhte die Truppen an der Grenze zu Kosovo von 1.500 auf 5.000. Am 29. Dezember wurden die Straßenblockaden nach Vermittlung durch die USA und die EU und auf Veranlassung von Serbiens Präsident Vučić geräumt. Am 27. Februar 2023 lud die EU zu Gesprächen nach Brüssel, wo ein auf dem deutsch-französischen Vorschlag basierendes umfangreiches Abkommen unterzeichnet werden sollte, das die EU für nicht verhandelbar erklärte und für den Fall der Weigerung nicht näher bestimmte Sanktionen androhte. Während Ministerpräsident Kurti unterzeichnen wollte, weigerte sich Präsident Vučić. Bei einem weiteren Treffen am 18. März 2023 im nordmazedonischen Ohrid erklärte der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, (S&D) am Ende eines langen Verhandlungstages: „Wir haben einen Deal!“ – Das Abkommen sei auch ohne Unterschrift gültig. Nachdem Vučić schon im Vorfeld angekündigt hatte, dass er kein Abkommen unterschreiben wolle, gab er die EU-Verhandler der Lächerlichkeit preis, indem er behauptete, dass er „starke Schmerzen in der rechten Hand verspüre“ und deshalb nicht unterschreiben könne. Und weiter sagte er, dass diese Schmerzen noch anhalten werden. Später erklärte er, weder unterschrieben noch irgendetwas zugestanden zu haben; dem Westen warf er vor, Serbien zu betrügen.

Am 20. April beschloss der Rat die Einführung der Visafreiheit ab dem 1. Januar 2024. Ein weiterer europäischer Integrationserfolg gelang Kosovo in Straßburg. Am 24. April stimmte das Ministerkomitee des Europarats, auf Vorschlag des isländischen Vorsitzes, über Kosovos Antrag auf Mitgliedschaft vom 12. Mai 2022 ab. Mit 33 Stimmen dafür, sieben dagegen, und fünf Enthaltungen wurde der Antrag gemäß des Aufnahmeverfahrens an die Parlamentarische Versammlung zur Stellungnahme überstellt. Eine einheitliche EU-Position gab es nicht. Von den 27 stimmten 21 dafür, vier dagegen und zwei enthielten sich. Neben Serbien, Aserbaidschan und Georgien stimmten die EU-Mitglieder Rumänien, Spanien, Zypern und Ungarn gegen die Behandlung von Kosovos Antrag – obwohl Ungarn Kosovos Unabhängigkeit anerkannt hat. Griechenland und die Slowakei, als Nicht-Anerkennung-Staaten, enthielten sich zusammen mit Bosnien und Herzegowina, der Republik Moldau und der Ukraine. Albanien, Montenegro und Nordmazedonien stimmten dafür. Die großen Europaratsmitglieder Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und die Türkei unterstützten Kosovo.

Am 23. April 2023 fand unter starken Sicherheitsvorkehrungen die Kommunalwahl in den vier Kommunen im Norden statt. Es gab Hinweise auf Einschüchterung der mehrheitlich serbischen Wählerschaft durch serbische kriminelle Strukturen unter Führung des stellvertretenden Vorsitzenden der SL, Milan Radoičić. Zur Wahl stand kein serbischer Kandidat, nachdem der einzige Kandidat noch Freitag vor der Wahl seine Kandidatur zurückgezogen hatte. Die Durchführung der Wahl wurde von internationalen Beobachtern als frei und fair bewertet; die Wahlbeteiligung fiel mit 1,01 bis 5,78 Prozent sehr niedrig aus. In allen vier Kommunen wurden nicht-serbische Bürgermeister gewählt. Nach ihrer Vereidigung außerhalb der Rathäuser nahmen sie am 26. Mai unter Polizeischutz ihre Tätigkeit in den Rathäusern auf. Die Polizei wurde von kriminellen und gewalttätigen serbischen Gruppen angegriffen, mehrere Polizist:innen, Journalist:innen und Zivilist:innen wurden dabei verletzt. Zwei Tage vor der Amtseinführung hatten die USA und die EU die kosovarische Regierung aufgefordert, dass die neuen Bürgermeister nicht in ihre Amtsstuben in den Gemeinden gehen sollten, sondern andernorts ihren Tätigkeiten nachgehen sollten. Die kosovarische Regierung lehnte dies ab. Nach Gesprächen mit der US-Botschaft verlegten einzelne Bürgermeister ihre Verwaltung. Am 29. Mai wurden in Zvečan 300 KFOR-Truppen und die Polizei, die das Rathaus schützten, von teils aus Serbien angereisten Hooligans u. a. mit Brandbomben und mit Nägeln bespickten Geschossen angegriffen und 30 NATO-Soldat:innen teils schwer verletzt. In Umkehrung der Tatsachen machte der EU-Sonderbeauftragte Lajčák die kosovarische Regierung für die Eskalation verantwortlich. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) kündigte daraufhin an, Kontakte außerhalb des EU-Dialogs und neue EU-Projekte einzufrieren. Serbien wurde zur Überraschung informierter Beobachter nicht mit Sanktionen belegt, obwohl sich die serbische Regierung der engen Abstimmung mit der russischen Diplomatie in Belgrad rühmte. Die kosovarische Regierung kritisierte das Appeasement gegenüber Serbien, das zu weiterer Eskalation und zu Toten führen könne. Im Rahmen des Gipfels der Europäischen Politischen Gemeinschaft in Chişinău am 1. Juni 2023 wies Präsidentin Osmani auf die von vielen Beobachtern befürchtete Destabilisierung durch Russland in der Region hin.¹⁷

Montenegro

Montenegro hat 2012 Beitrittsverhandlungen mit der EU begonnen. Mehr als zehn Jahre später bleibt unklar, wann und unter welchen Umständen ein Beitritt gelingen kann. Der Abschied von der Ära Đukanović (S&D), der zwischen 1991 und 2023 viermal Premierminister und zweimal Präsident von Montenegro war, ist zum einen gekennzeichnet von innenpolitischen Auseinandersetzungen zum Verhältnis zu Serbien und dem Charakter des multinationalen Staates Montenegro. Großserbische Kräfte, unterstützt von der Serbisch-Orthodoxen Kirche, versuchen den staatsbürgerlichen Konsens zu unterminieren. Zum anderen, überkreuz mit den Identitätsfragen, bestimmte die Aufarbeitung des Klientelismus und der Korruption der letzten Jahrzehnte das nur knapp 600.000 Einwohner:innen zählende Land. Die Spannungen wurden lange durch wirtschaftliche Erfolge und die Fortschritte bei der euro-atlantischen Integration eingehegt (Kapitelöffnungen, NATO-Mitgliedschaft, usw.). Die wirtschaftlichen Einbußen der wichtigen Tourismusindustrie durch die Covid-19-Pandemie, der seit 2022 eingeschränkte Austausch mit Russland, aus dem viele Tourist:innen und auch Immobilienbesitzer:innen stammen, die Virulenz des serbischen Nationalismus in der Region, der schleppende und gleichzeitig veränderte EU-Prozess, aber auch die Ermüdung nach 30-jähriger politischer Dominanz Đukanovićs sind die

17 Adelheid Wölfl: Der Kosovo-Konflikt wird geopolitisch, in: Der Standard, 30.5.2023.

entscheidenden Faktoren, die die innenpolitische Szene grundlegend in Bewegung brachten.¹⁸ Zum Ende seiner laufenden Amtszeit entschied Präsident Đukanović das Parlament aufzulösen. So kam es am 19. März und 2. April zu Präsidentschaftswahlen und am 11. Juni 2023 zu Parlamentswahlen. Zum Präsidenten wurden im zweiten Wahlgang mit knapp 60 Prozent Zustimmung Jakov Milatović, Jahrgang 1986, von der neuen politischen Partei Pokret Evropa sad (PES) gewählt. Die Liste der PES, die sich als pragmatisch, technokratisch und wirtschaftsfreundlich versteht, errang 24 der 81 Parlamentssitze, was den Vorsitzenden Miloško Spajić, Jahrgang 1987, zu einem wichtigen neuen Gestalter der Geschichte Montenegros werden ließ. Die neue Regierung, die die PES einschließt, hat jedoch keine eigene Mehrheit und wird weiter von Dritan Abazović (Jahrgang 1985) als erstem grünen Ministerpräsidenten in der Region geführt. Die Auswirkungen der dramatischen Verschiebungen in der Politik Montenegros sind weder regional noch auf europäischer Ebene vollständig absehbar. Ob der Generationswechsel zu einem zügigen Abschluss der Beitrittsverhandlungen führen wird, ist unwahrscheinlich. Zwar sind alle Verhandlungskapitel mit der EU eröffnet und drei abgeschlossen, aber letztlich ist es die Haltung der EU-Mitgliedstaaten, die über den Erfolg des Mitgliedschaftsantrags entscheidet. Zur Sicherung der staatlichen Unversehrtheit und des Schutzes vor einer durch Serbien laufenden russischen Unterwanderung des NATO-Staates Montenegro, bleibt der EU-Beitritt entscheidend. Deshalb ist die EU-Mitgliedschaft innenpolitisch unumstritten. Laut einer vom EAD beauftragten Untersuchung von Anfang 2023 unterstützen 78 Prozent der Bevölkerung einen EU-Beitritt.

Nordmazedonien

Lange Zeit wurde der Beitrittsprozess Nordmazedoniens von Vetos einzelner EU-Mitgliedstaaten blockiert. Hierbei ging es vor allem um Sprachen- und Identitätsfragen mit den Nachbarn Griechenland und Bulgarien. Nachdem Nordmazedonien entsprechende Zusicherungen gegenüber der NATO und den Vereinten Nationen machte, hob Bulgarien sein Veto zum Beginn der Beitrittsverhandlungen im Sommer 2022 auf. Allerdings wurde von Bulgarien eine neue Bedingung in den EU-Prozess hinein verhandelt, die eine Änderung der Verfassung Nordmazedoniens und damit des Abkommens von Ohrid fordert. Nun nutzt Bulgarien die EU-Konditionalität des Beitrittsprozesses, um die Substanz des Abkommens auszuhebeln und das nordmazedonische Gleichgewicht zwischen den mazedonischen, albanischen und anderen Volksgruppen zu verändern, und gleichzeitig die mazedonische Nation revanchistisch zu unterminieren. Somit befeuert die EU eher die mazedonische Frage und öffnet die Tür für Revisionismus, anstatt sie zu schließen. Wie so die Solidarität zwischen den Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen durch den Erweiterungsprozess für alle gestärkt werden kann, bleibt abzuwarten.¹⁹ So werden in Skopje Zweifel an den lauterer Absichten der EU als außenpolitischem Akteur gehegt. Denn die seit dem „Priebe-Bericht“ zur Rechtsstaatlichkeit 2015 gemachten Fortschritte werden nicht nur in den Hintergrund gedrängt, die Reformagenda wird durch von der EU angefeuerte Identitätspolitik sogar behindert. Dies ruft auch Akteure wie dem seit Ende 2018 flüchtigen angeklagten ehemaligen Ministerpräsidenten Nikola Gruevski (EVP) im ungarischen „Asyl“ wieder auf den Plan. Die Aufdeckung der von ihm unternommenen Straftaten brachte eine Wende in der mazedonischen Politik, die innen- und außenpolitisch

18 Milica Zindović/Nikola Mirković/Daliborka Uljarević (Hg.): A decade of Montenegrin negotiations with the EU. How to get out of the roundabout?, Friedrich-Ebert-Stiftung Analysis, Dezember 2022.

19 Thomas Brey: Nordmazedonien: Europas Spielball und ewiger EU-Kandidat, in: dw.com, 28.8.2023.

Blockaden löste. Da jeglicher weiterer EU-Fortschritt mit einer Verfassungsänderung zur Befriedigung des bulgarischen Revisionismus verbunden ist, zeichnet sich eine Rückkehr von Gruevski in die mazedonische Politik ab, um seine nationalistische VMRO-DPNME in die Entscheidung einzubinden. Hierfür wurden schon entsprechende Gesetze verabschiedet, die einen „roll-back“ bei der Bekämpfung von Straflosigkeit und Korruption befürchten lassen. Der ehemalige Außen- und Europaminister von 2017 bis 2022, der parteilose Nikola Dimitrov, stellte fest, die Vereinnahmung des Staates wurde Vergangenheit mit der mazedonischen Flagge und heute mit der Europafahne kaschiert.²⁰

Auf diplomatischer Ebene hingegen konnte Nordmazedonien durch Außenminister Bujar Osmani als Chairman-in-office der OSZE im Jahr 2023 einen guten Eindruck hinterlassen. Trotz der äußerst prekären Lage der OSZE gelang es Osmani seinen engen Spielraum geschickt zu nutzen und gleichzeitig Nordmazedoniens Interessen auf europäischer Ebene mehr Gehör zu verschaffen. Doch auch diese konstruktive Haltung des Landes in Europa führe nicht zu einer wirklichen Dynamisierung des EU-Beitritts, der weiterhin im Labyrinth der mazedonischen Frage der Nachbarn zu verloren gehen droht.

Serbien

Die Betriebsamkeit der EU-Erweiterung wusste die serbische Führung unter Präsident Vučić seit Sommer 2022 geschickt und zu ihrem Vorteil zu nutzen. Serbien ist seit 2012 Kandidat und verhandelt seit 2014 über einen Beitritt zur EU. Der EU-Verhandlungsprozess ist 2022 maßgeblich wegen dreier miteinander verschränkter Entwicklungen zum Erliegen gekommen.

Erstens wird der politische Diskurs von einer Mischung aus hegemonialer, großserbischer und rechtsextremer Ideologie dominiert. Der Präsident spielt dabei über seine permanente Medienpräsenz eine entscheidende Rolle. Russland, Serbien und Ungarn unterstützen sich dabei, den normativen Einfluss der EU in der Region zurückzudrängen. Im September 2018 legte Vučić in einer Rede in Mitrovica (also in Kosovo) sein revisionistisches Programm dar. Er rehabilitierte den angeklagten Kriegsverbrecher und seinen Amtsvorgänger und politischen Mentor Slobodan Milošević (1941–2006).²¹ Er unterstrich den Anspruch, unter dem Slogan „Serbische Welt“, die Nachbarstaaten, insbesondere Bosnien und Herzegowina und Kosovo, politisch zu kontrollieren. Die Kommission von Ursula von der Leyen (EVP) und der Europäische Rat sind dem nicht entschieden entgegengetreten. Stattdessen wurden Kräfte und Aufmerksamkeit durch den Serbien-Kosovo-Dialog gebunden, wobei der serbische Präsident kein ernsthaftes Interesse an einer Normalisierung und insbesondere nicht an bindenden völkerrechtlichen Vereinbarungen hat, wie die Entwicklungen im Frühjahr 2023 gezeigt haben. Um seinen Anspruch zu untermauern, versucht sich Serbien, vor allem seit der Migrationskrise 2015/16, in einigen Hauptstädten als „Vorhut der Christenheit“ zu positionieren.²² Einfluss in der Region wird auch mit Hilfe der Serbischen Orthodoxen Kirche, krimineller Gruppen, Hooligans und Korruption ausgeübt. Die Serbisch Orthodoxe Kirche spielt dabei eine problematische Rolle, insbesondere im Hinblick auf die Lage in der Republik Kosovo und aufgrund ihrer engen Beziehung zum Moskauer

20 Michael Martens: One of the interlocutors..., X, 17.10.2023, abrufbar unter <https://twitter.com/Andric1961/status/17143346731809247340> (letzter Zugriff: 30.10.2023).

21 Aleksandar Vucic: Rede, Speech of President of the Republic of Serbia in Kosovska Mitrovica, 9.9.2018, abrufbar unter <https://www.predsednik.rs/en/press-center/news/speech-president-republic-serbia-kosovska-mitrovica-09092018> (letzter Zugriff: 30.10.2023).

22 Walter Mayr: Der Puppenspieler von Belgrad, in: Der Spiegel, 7.8.2023.

Patriarchen.²³ Im September 2022 wurde die EuroPride Opfer dieser Politik. Es kam zu Ausschreitungen und Versammlungsverboten, die deutlich machten, dass bei Vučić zwischen europäischer Rhetorik außerhalb und Handeln im Lande ein tiefer Graben klafft. Eine Erklärung dafür liefert Vučićs politischer Werdegang. Nachdem er seine vorhergehende politische Karriere auf antiwestlicher, serbisch-nationalistischer Rhetorik aufgebaut hatte, wandelte er sich 2008 – also nach der unvollendeten und eingefrorenen Trennung von Serbien und Kosovo – über Nacht zum EU-Integrationsbefürworter, ohne jedoch seine Überzeugungen geändert zu haben. Ohne ein Bekenntnis zum EU-Beitritt waren damals keine Wahlen zu gewinnen. Während er und seine Partei in den letzten zehn Jahren Staat, Wirtschaft und Medien unter ihre Kontrolle brachten, nahm das antieuropäische Narrativ wieder zu, bis es erneut zum dominierenden Thema seiner Reden wurde. Befeuert wurde die antiwestliche Rhetorik nach dem Bruch der EU mit Russland ab Februar 2022. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist es nicht überraschend, dass heute nur noch ein knappes Drittel der serbischen Bevölkerung für den EU-Beitritt ist.²⁴

Zweitens ist das Funktionieren demokratischer Institutionen blockiert. Der Staatspräsident dominiert mit den Mitgliedern seiner politischen Partei, der der EVP angeschlossenen Serbischen Fortschrittspartei, politische Institutionen, die Justiz, die Medien und die Wirtschaft. Laut eigenen Angaben hat die Partei mehr als 700.000 Mitglieder. Serbien zählt um die 7 Mio. Einwohner:innen, d. h. die Partei ist proportional zur Bevölkerung eine der stärksten Parteien weltweit. Dabei scheinen Mitglieder der politischen Führung in zahlreiche kriminelle Aktivitäten verwickelt, was angesichts der nichtaufgearbeiteten Geschichte der 1990er Jahre und der Kriegsverbrechen nicht verwundert.²⁵ Am 3. und 4. Mai 2023 kam es in Belgrad zu zwei kurz aufeinanderfolgenden Massakern, bei denen 19 Menschen getötet und zahlreiche verletzt wurden. Die Opfer waren vor allem Kinder und Jugendliche. Die Taten wurden unabhängig von zwei männlichen serbischen Jugendlichen verübt. Als Reaktion kam es zu Massendemonstrationen unter dem Motto „Serbien gegen Gewalt“. Präsident Vučić gelang es den Druck schnell abzufangen.²⁶ Ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss wurde von ihm verhindert und die Diskussion um die Lage in der Gesellschaft erstickt. Außerdem griff er zum bewährten Mittel vorzeitiger Neuwahlen, obwohl er eine klare parlamentarische Mehrheit hat. Nach vorzeitigen Wahlen 2022, will er nun erneut vorzeitige Wahlen im Winter 2023/24 abhalten, um seine Vorherrschaft weiter in die Zukunft abzusichern und der Opposition keine Chance zur Vorbereitung zu lassen.

Drittens hat Serbien nie die Rolle eines blockfreien Staates verlassen. Mit der veränderten Situation seit 2022 durch den russischen Angriffskrieg verfestigt sich dies im Handeln und einer Distanzierung von den Werten und Zielen der euro-atlantischen Integration. Dabei sind jedoch wie für Jugoslawien im vergangenen Jahrhundert, Verbindungen in den Westen und Osten entscheidend.²⁷ Die Beziehungen zur EU sind aus wirtschaftlichen Gründen, aber auch zur Durchsetzung der eigenen regionalen politischen Ziele wichtig, da es

23 Sonja Biserko et al.: Helsinki Committee Report 2022/23. Serbia: A Captured Society, Helsinki Committee for Human Rights in Serbia, 2023.

24 Katy Dartford: For first time, a majority of Serbs are against joining the EU - poll, in: euronews, 22.4.2023.

25 Robert F. Worth: The President, the Soccer Hooligans and an Underworld “House of Horrors”, in: The New York Times Magazine, 3.5.2023.

26 Center for Research, Transparency and Accountability (CRTA): Media monitoring of political pluralism June 2022 – May 2023, 29.6.2023, abrufbar unter <https://cрта.rs/en/media-monitoring-of-political-pluralism-june-2022-may-2023/> (letzter Zugriff: 30.10.2023).

27 Dimitar Bechev: Presseartikel, Hedging Its Bets: Serbia Between Russia and the EU, Carnegie Europe, 19.1.2023.

gelingen ist in der EU Verbündete für die eigenen Positionen zu gewinnen. Ungarn spielt dabei eine Schlüsselrolle, da die Regierung Orbán als Stimme Serbiens in der EU agiert. Beide zusammen schaffen so einen breiteren Resonanzraum für einen Umbau der EU zu einer Form europäischer Zusammenarbeit von Nationalstaaten ohne Bezug auf die Werte der Art. 2 und 3 des EUV. So wird auch klar warum Serbien, obschon vertraglich mit dem SAA gebunden, seit dem 24. Februar 2022 keine einzige der restriktiven Maßnahmen der EU gegen Russland mitträgt bzw. national umsetzt. Aber die Frage, warum dies ohne einschneidende Folgen für die Beziehungen zur EU bleibt, wird insbesondere in der Region, aber auch in der Ukraine gestellt. Somit wundert es nicht, dass es keine Bereitschaft im europäischen Rat gibt, den Beitritt Serbiens mit der Eröffnung weiterer Verhandlungskapitel zu beschleunigen.

Ausblick

Der Beitritt der Länder des Westbalkans scheint rhetorisch näher gerückt zu sein. In ihrer Rede zur Lage der Union sprach Kommissionspräsidentin von der Leyen am 13. September 2023 davon, dass die Zukunft des Westbalkans „in unserer Union“ wäre. Untermauert wird die Rhetorik durch einen kurzfristigen Wirtschafts- und Investitionsplan für die Region in Höhe von 30 Mrd. Euro in Form von Krediten und bis zu 9 Mrd. Euro Subventionen.²⁸ Die Mittel sollen die Modernisierung, Digitalisierung und den ökologischen Umbau der Volkswirtschaften im Hinblick auf die Integration in den Gemeinsamen Markt fördern. Unzweifelhaft ist es eine Stärke der EU den Wohlstand und die wirtschaftliche Entwicklung in Europa zu fördern. Nicht nur für die Menschen in den Westbalkanstaaten, sondern auch in den Geberländern stellt sich allerdings die Frage, wie effektiv die Investitionen sein können, wenn gleichzeitig Fortschritte bei der Durchsetzung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten stagnieren oder umgekehrt werden. So stellte die Kommission fest, dass die Vereinnahmung des Staates in der Region Demokratie, Justiz und Wirtschaft betrifft, und damit ein Hindernis für einen EU-Beitritt darstellt.²⁹ Nachdem auch in der EU Verfahren gegen Ungarn und Polen gem. Art. 7 EUV eröffnet wurden, stellt sich die Frage, ob eine von wirtschaftlichen Interessen, geopolitischen Opportunitäten und den nationalen Ambitionen und Ideologien einzelner EU-Anrainern getriebene Erweiterungspolitik für den Westbalkan zielführend ist. Es bleibt außerdem unklar, ob die EU mehr Einigkeit gegenüber den Fragen der staatlichen Ordnung in der Region erreichen kann. Denn ohne die Anerkennung der Republik Kosovo durch alle 27 Mitgliedstaaten wird die EU in ihrer Handlungsfähigkeit auch im Rückdrängen des russischen Einflusses auf dem Balkan gelähmt bleiben. Wenn es mit dem neuen institutionellen Zyklus ab 2024 nicht zu einer Neuausrichtung der Politik kommt, droht die EU das zu verspielen, wofür sie 2012 mit dem Friedensnobelpreis aufgezeichnet wurde – nämlich zu Demokratie und Versöhnung auf dem Balkan und in Europa beigetragen zu haben.

Weiterführende Literatur

Florian Bieber: Pulverfass Balkan: Wie Diktaturen Einfluss in Europa nehmen, Berlin 2023
 Jasmin Mujanović: The Bosniaks. Nationhood After Genocide, London 2023.

28 Europäische Kommission: Pressemitteilung, European Commission launched an additional €2.1 billion investment package for the Western Balkans under the Economic and Investment Plan, IP/23/3641, 30.6.2023.

29 Europäische Kommission: Mitteilung 2018 zur Erweiterungspolitik der EU, COM(2018) 450 final, 17.4.2018.

Türkei

Funda Tekin*

Schlüsselwörter: Wahlen, NATO, Inflation, Erdbeben, Flüchtlinge, Positive Politische Agenda, Demokratie

Es bleibt alles anders

Das Ergebnis der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom Mai 2023 in der Türkei markiert entgegen weitläufigen Erwartungen keinen historischen Aufbruch in ein neues türkisches oder europäisch-türkisches Zeitalter. Die Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Union (EU) bedürfen dennoch – beziehungsweise gerade deshalb – einer umfassenden Strategie für ihre zukünftige Ausgestaltung. In entsprechenden politischen wie akademischen Überlegungen dominieren dazu Begriffe wie Pragmatismus und Transaktionalismus.¹ Der Europäische Rat hat im Juni 2023 den

„Hohen Vertreter und die Kommission [ersucht], dem Europäischen Rat einen Bericht über den Stand der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei vorzulegen, der auf den vom Europäischen Rat ermittelten Instrumenten und Optionen aufbaut und auf ein strategisches und vorausschauendes Vorgehen abstellt“.²

Für eine umfassende Einschätzung lohnt es sich, zunächst die Wahlen detailliert zu beleuchten, dabei die wirtschaftliche Lage der Türkei genauer zu analysieren, Kernparameter der türkischen Außenpolitik zu erörtern und abschließend die EU-Türkei-Beziehungen in den Blick zu nehmen.

Historische Wahlen in der Türkei ohne Zeitenwende

Innenpolitische Entwicklungen in der Türkei standen im vergangenen Jahr besonders im Fokus der Betrachtungen. Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen am 14. und 28. Mai 2023 warfen lange vorher ihre Schatten voraus³ und sollten als historische Wahlen auch die Weichen für die Zukunft des Landes stellen. Es gab gute Gründe anzunehmen, dass das Oppositionsbündnis Allianz der Nation⁴ – der sogenannte Sechsertisch – sich sowohl bei den Parlaments- als auch Präsidentschaftswahlen durchsetzen können. Damit wäre ein Wechsel einiger grundlegender Parameter türkischer Politik verbunden gewesen. Dieses Bündnis hatte sich nicht nur einer stärkeren Westausrichtung in der türkischen Außenpolitik, sondern auch einer Rückkehr zur parlamentarischen Demokratie verschrieben.⁵ Der

* Direktorin, Institut für Europäische Politik; Honorarprofessorin, Eberhard Karls Universität Tübingen.

1 Ebru Turhan/Funda Tekin: The Future of Transactionalism in EU-Turkey Relations after the Elections in Turkey, EU-Turkey Bridge Policy Brief 1/2023, 3.7.2023.

2 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, 30.6.2023, S. 12.

3 Funda Tekin: Türkei, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 455–458.

4 Zusammenschluss aus Republikanischer Volkspartei (CHP), Guter Partei (İYİ), Demokratischer Partei (DP), Glückseeligkeitspartei (SP), Partei für Demokratie und Wohlstand (DEVA) und Zukunftspartei (GP).

5 Allianz der Nation: Memorandum of Understanding on Common Policies, 30.1.2023, abrufbar unter <https://en.chp.org.tr/haberler/memorandum-of-understanding-on-common-policies-january-30-2023> (letzter Zugriff: 15.8.2023).

Zusammenschluss aus links säkularen, rechtsnationalen und proislamischen Parteien versprach eine Wählermobilisierung über verschiedene Bruchlinien in der türkischen Gesellschaft hinweg. Dies stellte jedoch sowohl die Stärke als auch die Schwäche des Sechsertischen dar.⁶

Neben dem breiten Oppositionsbündnis gab es auch Faktoren, die die Politik des Präsidenten in ein kritisches Licht rückten und somit seine Erfolgchancen hätten mindern sollen. Die verheerenden Erdbeben, die die Türkei und Syrien im Februar 2023 mit Stärken von bis zu 7,8 erschütterten, forderten knapp 60.000 Todesopfer und machten 1,5 Mio. Menschen obdachlos.⁷ Sie stellten somit nicht nur eine Naturkatastrophe von historischem Ausmaß dar, sondern legten auch Schwächen im türkischen Katastrophenschutz und Krisenmanagement sowie im von Klientelismus durchsetzten Bauwesen offen. Darüber hinaus wurde die ohnehin schon kritische Wirtschaftslage in der Türkei mit weiteren 103,6 Mrd. US-Dollar, d. h. 9 Prozent des für 2023 prognostizierten türkischen Bruttoinlandproduktes (BIP), belastet. Auch die Preise für Obst und Gemüse stiegen weiter an, weil 17 Prozent der türkischen landwirtschaftlichen Nutzfläche im Erdbebengebiet liegt.⁸

Die türkische Wirtschaft ist im ersten Quartal 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 4 Prozent gewachsen. Allerdings hatte das Land vor den Wahlen noch immer mit einer hohen Inflationsrate von knapp 40 Prozent zu kämpfen. Auch wenn sich die Rate seit dem Hoch vom Oktober 2022 somit halbierte, stellt sie immer noch eine starke Herausforderung dar. Präsident Recep Tayyip Erdoğans jahrelang verfolgte Politik der Zinssenkungen hat einen großen Anteil an der hohen Inflationsrate im Land. Im Vorfeld der Wahlen war er nicht bereit seinen Politikkurs zu ändern, sondern erhöhte den monatlichen Mindestlohn, um den Auswirkungen der hohen Inflation entgegenzuwirken. Auch die türkische Lira war seit Anfang 2023 stark unter Druck geraten. Die türkische Notenbank versuchte der Abwertung mit Stützungskäufen entgegenzuwirken, was dazu führte, dass im Frühjahr 2023 ihre Reserven weitestgehend aufgebraucht waren.⁹

Die Voraussetzungen für einen Machtwechsel schienen somit gegeben. Dies wurde auch von Umfragewerten vor den Wahlen bestätigt. Alle Umfrageinstitute – auch die regierungsnahen – sahen den Herausforderer bei den Präsidentschaftswahlen, Kemal Kılıçdaroğlu, sowie die Allianz der Nationen bei den Parlamentswahlen vorne.¹⁰ Es kam jedoch anders: Obwohl Erdoğans AKP (Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung) Stimmeinbußen von knapp 7 Prozent hinnehmen musste, konnte sie mit dem Wahlbündnis der Volksallianz die absolute Mehrheit einholen; und während Erdoğan bei den Präsidentschaftswahlen im ersten Wahlgang knapp weniger als 50 Prozent der Stimmen erreicht hatte, so konnte er sich im zweiten Wahlgang am 28. Mai mit einem 4,4 Prozent Vorsprung gegen Kılıçdaroğlu durchsetzen.¹¹

Für diesen Wahlausgang gibt es ebenfalls eine Reihe guter Gründe. Zunächst ist festzuhalten, dass die Wahlen als „frei aber nicht fair“ eingestuft worden sind.¹² Es gibt auch

6 Günter Seufert: Böses Erwachen in der Türkei, in: *Le Monde diplomatique*, 13.7.2023.

7 Emre Deliveli: Die wirtschaftlichen Auswirkungen der türkischen Erdbeben, *Türkei Bulletin*, Friedrich Naumann Stiftung, 4.4.2023.

8 Deliveli: Auswirkungen der türkischen Erdbeben, 2023.

9 Für alle Zahlen siehe Deliveli: Auswirkungen der türkischen Erdbeben, 2023; sowie Ozan Demircan: Staatliche Banken stoppen Stützungskäufe – Lira fällt um sieben Prozent, in: *Handelsblatt*, 7.6.2023.

10 Tuba Altunkaya: Turkey opinion poll tracker: Erdoğan vs Kılıçdaroğlu, in: *euronews*, 14.3.2023.

11 Für exakte Zahlen zu den Wahlergebnissen siehe Statista: Wahlen in der Türkei, 30.5.2023, abrufbar unter <https://de.statista.com/themen/10777/wahlen-in-der-tuerkei/#topicOverview> (letzter Zugriff: 24.8.2023).

12 OSZE: Statement of Preliminary Findings and Conclusions, International Election Observation Mission, Republic of Türkiye – General Elections, 14.5.2023.

kritischere Analysen, die argumentieren, dass in einem kompetitiv-autoritären Staat¹³ Wahlen dem autoritären Führer als Mittel zur Legitimation dienten und die Opposition vor dem Dilemma stehe, weder diese boykottieren noch am Ende das Ergebnis kritisieren zu können.¹⁴ Auf jeden Fall ist es für eine Beurteilung der Wahlen wichtig, das Vorfeld mit in die Betrachtung einzubeziehen. Hier ist festzuhalten, dass Erdoğan bereits in den Jahren zuvor viele Weichen für seinen Wahlsieg gestellt hatte. Am prominentesten ist das eingeleitete Verbotsverfahren gegen die Demokratische Partei der Völker (HDP) und das Politikverbot für den Istanbuler Bürgermeister Ekrem İmamoğlu von der Republikanischen Volkspartei (CHP). Dies führte dazu, dass die Opposition nicht mit dem vermeintlich aussichtsreicheren Kandidaten ins Rennen der Präsidentschaftswahlen gehen konnte. Der Wahlkampf war darüber hinaus von einer unausgewogenen Medienberichterstattung geprägt, bei der Kılıçdaroğlu lediglich 30 Minuten Redezeit in den Staatsmedien zugesprochen wurde.¹⁵ Ein weiterer Erklärungsfaktor für den Wahlausgang ist der Nationalismus in der Türkei. Beide Wahlbündnisse hatten nationalistische Parteien in ihren Reihen und wurden im zweiten Wahlgang auch jeweils von extrem-nationalistischen und rechtspopulistischen Kandidaten gestützt – Kılıçdaroğlu von Ümit Özdağ (Siegespartei) und Erdoğan von Sinan Oğan (Partei der Nationalen Bewegung). Die Flüchtlingspolitik war somit eines der zentralen Wahlkampfthemen, bei dem Kılıçdaroğlu sogar die extremere Position vertrat.¹⁶ Er versprach, syrische Flüchtlinge in deren Heimat zurückzusenden. Erdoğan's Kampagne stellte den Herausforderer Kılıçdaroğlu mit Hilfe eines offensichtlich gefälschten Videos als Unterstützer der als terroristisch eingestuften Kurdischen Arbeiter Partei (PKK) dar. Mit Blick auf die wirtschaftliche Situation und die Folgen des Erdbebens lässt sich festhalten, dass die türkischen Wähler:innen Erdoğan noch immer das Vertrauen aussprechen, in der Zukunft für ihre Sicherheit und Wohlstand besser sorgen zu können als die Opposition. Sein weit verbreitetes Klientelnetzwerk mag in diesem Zusammenhang eine Rolle gespielt haben.

Nach den Wahlen war die Ernüchterung unter oppositionellen Kräften groß, der wiedergewählte Präsident hielt eine unversöhnliche Rede noch am Wahlabend, die jegliche Hoffnung auf einen konzilianteren Politikstil im Keim erstickte,¹⁷ und der Sechsertisch zerfiel sehr schnell in seine Einzelteile. Kılıçdaroğlu stellte den CHP-Vorsitz nicht zur Disposition, und präsentierte auch keine Strategie für eine zukünftige Ausrichtung seiner Partei. Das einheitliche Bestreben nach einer Re-Demokratisierung der Türkei reicht aktuell nicht aus, um die Opposition zusammenzuhalten. Eine Rückkehr der Türkei zu Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Werten scheint nun erstmal in weite Ferne gerückt zu sein. Die Zusammenstellung der neuen türkischen Regierung lässt aber Strategiewechsel in anderen Politikbereichen vermuten. Es ist hervorzuheben, dass es kein vorheriges Regierungsglied ins neue Kabinett geschafft hat. Besonderes Augenmerk richteten Beobachter:innen auf die Neubesetzungen des Postens des Finanzministers mit Mehmet Şimşek und der Zentralbankchefin mit Hafize Gaye Erkan. Aufgrund deren bisherigen Karrierewege ließen diese zwei Personen einen Wechsel in der türkischen Finanzpolitik erwarten.¹⁸ Die Zentralbank verdoppelte Mitte Juni 2023 den Leitzinssatz tatsächlich fast auf 15 Prozent. Im

13 Berk Esen: Competitive authoritarianism in Turkey under the AKP rule, in: Joost Jongerden (Hg.): *The Routledge Handbook on Contemporary Turkey*, London 2021.

14 Michael Meyer-Resende: A Flawed Vote, Not a Horse Race. Turkey and the Dilemma of Electoral Legitimacy and Authoritarian Control, in: *Verfassungsblog*, 23.5.2023.

15 Seufert: *Böses Erwachen*, 2023.

16 Allianz der Nation: *Memorandum of Understanding*, 2023.

17 Elmas Topcu: Turkey: Erdogan keeps up tough talk after election victory, in: *Deutsche Welle*, 30.5.2023.

18 Yaşar Aydın: Ankaras Wirtschaftspolitik in der Zwickmühle, *SWP-Aktuell* 48/2023.

Juli folgte eine weitere Erhöhung auf 17,5 Prozent. Anders als in früheren Jahren bezahlte die Zentralbankchefin ihre Zinspolitik nicht gleich wieder mit ihrem Job. Allerdings lässt die positive Auswirkung auf die Inflationsrate noch auf sich warten. Im Juli stieg diese wieder leicht an und lag bei 48 Prozent. Dies wird teilweise durch eine Erhöhung der Mehrwert- und Umsatzsteuer bedingt.¹⁹ Der Abwertungsdruck auf die Türkische Lira ist nach den Wahlen sogar noch weiter gestiegen. Im ersten Halbjahr 2023 hat die Lira gegenüber Euro und US-Dollar 25 Prozent an Wert verloren.²⁰ Inwiefern Präsident Erdoğan auch in Zukunft eine orthodoxe Finanzpolitik stützen wird, wird von den Entwicklungen in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt bis Anfang 2024 abhängen. Im März 2024 stehen wichtige Regional- und Kommunalwahlen an und Erdoğan's Ziel ist es, die Großstädte Istanbul und Ankara für seine AKP zurückzugewinnen.

Außenpolitische Entwicklungen: Der NATO-Handel

In der türkischen Außenpolitik sind nach den Wahlen weniger grundlegende Wechsel zu erwarten. Ein Sieg des Oppositionsbündnisses hätte in Detailfragen der Außenpolitik ebenfalls wenig Wandel bedeutet – so z. B. in der Zypernfrage²¹. Bei der Grundausrichtung wären jedoch Änderungen wahrscheinlicher gewesen. Das politische Programm des Sechserstisches basierte seine Außenpolitik auf der von Staatsgründer Kemal Atatürk ausgerufenen Maxime „Frieden zu Hause, Frieden in der Welt“.²² Dies lässt auf eine klarere Westorientierung schließen. Darüber hinaus hatte man sich von einer neuen Regierung einen verlässlicheren und konzilianteren Gesprächs- und Verhandlungspartner erhofft; nicht zuletzt auch, weil die Opposition eine Re-Institutionalisierung der türkischen Außenpolitik plante, bei der dem Außenministerium eine stärkere Gestaltungsrolle hätte zukommen sollen.²³

Erdoğan hat den jahrelangen Chef des türkischen Geheimdienstes MIT, Hakan Fidan, zu seinem Außenminister berufen. Dabei setzt er auf die Erfahrungswerte sowie Verhandlungsgeschicke seines langjährigen wichtigsten Beraters in außenpolitischen Fragen. Dieser hatte sowohl in der Kurdenpolitik, der Syrienfrage und den Verhandlungen im Ukrainekrieg eine zentrale Rolle gespielt. Gleichzeitig ist Fidan auch keine unumstrittene Person. Eine Westorientierung, bei der die USA, die NATO oder die EU eine vordergründige Rolle spielen, ist von seiner Politik weniger zu erwarten. Diese westlichen Akteure sind für die Türkei lediglich wichtige Partner unter vielen verschiedenen Optionen in der globalen Ordnung.

Basierend auf Kernereignissen der letzten Monate lassen sich folgende Strategien in der türkischen Außenpolitik ausmachen: Diplomatische Ambiguität wird insbesondere im Lichte des andauernden Krieges, den Russland in der Ukraine führt, weiterhin die grundlegende Strategie der türkischen Außenpolitik sein. Hierbei ist die Türkei bestrebt, als NATO-Verbündeter zu agieren sowie die Ukraine zu unterstützen, ohne Russland als wichtigen Partner in außen-, sicherheits- und energiepolitischen Fragen zu verlieren. So beteiligt sich die Türkei nicht an den westlichen Sanktionen gegen Russland – die Angleichung der Türkei an den EU-Acquis im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik liegt lediglich bei 7 Prozent. Im Gegenzug hat das Land vor den Wahlen von stark vergünstigten Preisen für russisches Gas profitiert. Andererseits war die Türkei der zentrale Vermittler in der Aushandlung des Getreideabkommens zwischen Russland und der Ukraine.

19 Zeit Online: Inflation in der Türkei steigt nach Steuererhöhungen deutlich, 3.8.2023.

20 Aydın: Ankaras Wirtschaftspolitik, 2023, S. 2.

21 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Zypern“ in diesem Jahrbuch.

22 Allianz der Nation: Memorandum of Understanding, 2023.

23 Allianz der Nation: Memorandum of Understanding, 2023.

Im Zeitraum 2021/2022 hat Erdoğan auf eine Politik der Entspannung in der Außenpolitik gesetzt und versucht, Beziehungen zu wichtigen Verbündeten und direkten Nachbarn aufzubauen.²⁴ Dies gilt aber weder für die Zypernfrage, wo er weiterhin eine Zweistaatenlösung fordert, noch für die Frage der NATO-Erweiterung, bei der er seinen konfrontativen Kurs weiter aufrechterhält. Nachdem er im Sommer 2022 sein Veto gegen die Beitrittsanträge von Finnland und Schweden ausgesprochen hatte, hat die Türkei im März 2023 ihre Zustimmung für den NATO-Beitritt Finnlands gegeben. Schwedens Antrag wurde jedoch weiterhin blockiert, obwohl Schweden die in einem trilateralen Memorandum zwischen der Türkei, Finnland und Schweden vereinbarten Reformpunkte weitestgehend abgearbeitet hatte. Schweden hat die PKK als Terrororganisation eingestuft, das Antiterrorgesetz angepasst und Gerichte in Schweden haben mit der Überprüfung von Ausweisungen von Terrorverdächtigen begonnen sowie vereinzelte Ausweisungen beschlossen. Die Türkei fordert jedoch die Ausweisung von weit mehr als 30 Personen. Entsprechend des im Memorandum beschlossenen Permanenten Gemeinsamen Mechanismus haben regelmäßig gemeinsame strukturierte Dialoge unter Beteiligung aller Regierungsebenen stattgefunden. Insbesondere vor dem NATO-Gipfel in Vilnius im Juli 2023 fanden diverse Vermittlungstreffen statt, da die NATO das Ziel hatte, Schweden auf dem Gipfel bereits als Mitglied begrüßen zu können. Insbesondere Präsident Erdoğan zeigte sich auf türkischer Seite als unnachgiebiger Verhandlungspartner. Neben seinen Forderungen an Schweden war auch das Bestreben, Kampffjets von den USA erwerben zu können, Teil seines Kalküls. Die USA hatten im Jahr 2019 die Türkei von dem Kampffjet-Programm F-35 ausgeschlossen, weil die Türkei an ihren Plänen festhielt, das russische Raketenabwehrsystem S-400 zu erwerben und einzusetzen. Nun hofft die Türkei auf die Möglichkeit, F-16 Kampffjets erwerben zu können. Die Administration Joe Bidens hat sich im Zuge der Verhandlungen um Schwedens NATO-Beitritt bereit gezeigt, einen solchen Deal zu ermöglichen. Allerdings entscheidet hierüber der US-Kongress in letzter Instanz.

Auf seinem Weg zum NATO-Gipfel in Vilnius überraschte Erdoğan dann damit, dass er die Aufhebung seiner Vetohaltung mit der Wiederaufnahme von Beitrittsgesprächen der EU mit der Türkei verknüpfte. Die Reaktionen aus Brüssel und den Hauptstädten der EU waren prompt und dezidiert. Es handele sich hierbei um zwei unabhängige Prozesse und darüber hinaus habe Schweden die Voraussetzungen für einen Beitritt zur NATO geschaffen, während die Türkei weit davon entfernt sei, die EU-Beitrittskriterien zu erfüllen.²⁵ Mindestens genauso überraschend wie diese unerwartete Forderung der Türkei war dann auch Erdoğan's Einlenken. Nach einem Treffen mit dem Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel nur wenige Stunden später, in dem offiziellen Aussagen zufolge der Türkei nicht mehr in Aussicht gestellt wurde, als das, was der Europäische Rat auf seinem Juni-Gipfel bereits beschlossen hatte, verkündete Erdoğan seine Bereitschaft, dem türkischen Parlament nach der Sommerpause das Schwedische NATO-Beitrittsgesuch zur Ratifizierung vorzulegen.

Auch wenn Erdoğan's Agieren in dieser NATO-Frage als weiteres Beispiel für seine „erratische Außenpolitik“²⁶ interpretiert worden ist, so kann man daran doch auch die zentralen Parameter der türkischen Außenpolitik ablesen, die sowohl von internationalen

24 Christian Brakel: Versöhnung mit Damaskus? Perspektiven einer türkischen-syrischen Wiederannäherung, DGAP Policy Brief 9/2023, 12.5.2023.

25 Zeit Online: Erdoğan knüpft Nato-Beitritt von Schweden an EU-Zusage für die Türkei, 10.7.2023.

26 Tagesschau: Verstörend und erratisch, Interview mit Martin Erdmann, 11.7.2023, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/tuerkei-erdmann-100.html> (letzter Zugriff: 15.8.2023).

Interdependenzen, dem Schutz und der Durchsetzung nationaler Interessen sowie dem Überleben des türkischen Regimes und somit auch innenpolitischen Kalkülen geprägt sind. Das macht die Türkei jedoch nicht zu einem verlässlichen Partner in globalen Fragen.

EU-Türkei Beziehungen

Die EU-Institutionen und Regierungschef:innen der Mitgliedstaaten gratulierten Erdoğan in einem konzertierten Ansatz zur Wiederwahl. Dabei verwiesen alle auf das Vorhaben, die aktuellen EU-Türkei Beziehungen nun ausbauen zu wollen²⁷ – der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz sogar „mit frischem Elan“²⁸. Wie dies konkret aussehen kann, muss erst noch definiert werden. Obwohl die EU-Erweiterungspolitik 2022 eine starke Wiederbelebung erfahren hat, war die Türkei davon ausgenommen. Da die Wahlen in der Türkei die Weichen nicht für eine Re-Demokratisierung des Landes gestellt haben, wird sich daran in absehbarer Zeit auch nichts ändern. Das Europäische Parlament hat zum ersten Mal diskutiert, ob es nicht angemessen sei, das Beitrittsverfahren durch einen „alternativen realistischen Rahmen“²⁹ zu ersetzen und sich dann auf die Forderung eines parallelen Rahmens geeinigt.

Die EU-Türkei Beziehungen brauchen jedoch vor allem einen pragmatischen Ansatz, der auf bestehende Rahmen aufbaut. Im Dezember 2020 hat der Europäische Rat der Türkei eine positive politische Agenda angeboten. Diese besteht aus den drei Säulen der High-Level-Dialogues, der Modernisierung der Zollunion sowie Kontakten zwischen Menschen. Sie setzt voraus, dass die Türkei Bereitschaft zeigt, „eine echte Partnerschaft mit der Union und ihren Mitgliedstaaten zu fördern“³⁰. Vertrauen in die EU-Türkei Beziehungen muss auf beiden Seiten wieder aufgebaut werden, sodass die Türkei die Rolle des strategischen Partners der EU wieder voll ausfüllen kann. Wirtschaftliche Beziehungen stellen aufgrund der ökonomischen Lage des Landes einen wichtigen Ansatzpunkt dar. Die Migrationspolitik ist ebenfalls ein Bereich, in dem beide Seiten von einer fortgeführten Kooperation profitieren können. Für die Türkei ist die Frage der Visaliberalisierung zentral. Kritik an den angeblich erschwerten Visavergabeprozessen stellen ein zentrales Thema in der türkischen Debatte zu den EU-Türkei Beziehungen dar. Allerdings gilt es auch hier zunächst die notwendigen Konditionen zu erfüllen.

Weiterführende Literatur

Toni Alaranta: Outlining EU-Turkey relations: The impacts of the Ukraine war and Turkey's crucial elections, FIIA Briefing Paper 364, Juni 2023.

Jens Bastian: Eine Schicksalswahl macht noch keinen Regimewechsel. Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Türkei, in: Südosteuropa Mitteilungen 63(3–4)/2023.

Wulf Reiners/Ebru Turhan: EU-Turkey Relations. Theories, Institutions, Politics, Cham 2021.

27 Charles Michel: Congratulations @RTErdogan for your reelection..., Twitter, 28.5.2023, abrufbar unter <https://twitter.com/CharlesMichel/status/1662908210594938883> (letzter Zugriff: 13.9.2023); Ursula von der Leyen: I congratulate @RTErdogan..., Twitter, 28.5.2023, abrufbar unter <https://twitter.com/vonderleyen/status/1662911995413143561> (letzter Zugriff: 13.9.2023); Emmanuel Macron: La France et la Turquie ont d'immenses défis à relever ensemble..., Twitter, 28.5.2023, abrufbar unter <https://twitter.com/Emmanuel-Macron/status/1662897793139089409?lang=de> (letzter Zugriff: 13.9.2023).

28 Olaf Scholz: Germany and Türkiye are close partners and allies..., Twitter, 28.5.2023, abrufbar unter <https://twitter.com/Bundestkanzler/status/1662915613784670209> (letzter Zugriff: 13.9.2023).

29 Europäisches Parlament: Draft Report on the 2022 Commission Report on Türkiye, 2022/2205(INI), 30.5.2023.

30 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 22/20, 11.12.2020, S. 11.

7. Die Europäische Union und andere Organisationen

Die Europäische Union und der Europarat

Klaus Brummer*

Schlüsselwörter: Krieg in der Ukraine, europäische Werte, Paneuropa

„Ein neuer Weg der verstärkten Zusammenarbeit“

Mitte Mai 2023 fand das vierte Gipfeltreffen des Europarats statt. Während sich die Staats- und Regierungschef:innen der Mitgliedstaaten der EU regelmäßig treffen, stellen Spitzentreffen des 46 Mitgliedstaaten umfassenden Europarats die Ausnahme dar. Die vorherigen Treffen fanden 1993, 1997 und 2005 statt. Die EU war auf dem Gipfeltreffen hochrangig vertreten durch den Präsidenten des Europäischen Rats, Charles Michel, und die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen. Das Treffen stand im Zeichen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine. Zentrale Botschaften der Gipfeldeklaration lauteten dann auch „United for Ukraine“ und „United around our values“.¹

Die Deklaration thematisierte weiterhin die Zusammenarbeit des Europarats mit der EU, wenn auch eher am Rande. Hierbei wurde sowohl die zentrale Stellung der Gemeinsamen Programme (Joint Programmes) hervorgehoben wie auch die Bedeutung, welcher der Beitritt der EU zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) hätte. Ein solcher Schritt würde die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen „auf einen neuen Weg der verstärkten Zusammenarbeit“² setzen.

Im Umkehrschluss heißt das aber auch, dass die Kooperation zwischen den beiden Organisationen zwischen Mitte 2022 und Mitte 2023 in den bestehenden und zugleich durchaus bewährten Wegen verlief. Im Mittelpunkt der „wertebasierten strategischen Partnerschaft“³ standen dementsprechend programmatische Maßnahmen im Kontext der Gemeinsamen Programme, die Zusammenarbeit in Rechtsfragen sowie der politische Dialog. Inhaltlich ging es wie stets zuvorderst um den Schutz und die Festigung von demokratischen Standards, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit gerade in den Staaten, die dem Europarat, nicht aber der EU angehören.

Gemeinsame Programme

Der maßgebliche Mechanismus zur operativen Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Europarat in den Handlungsbereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sind weiterhin die Gemeinsamen Programme. Maßnahmen beziehen sich einerseits auf konkrete Sachverhalte und Problemlagen in einzelnen Staaten. Zu diesen gehören die Förderung interkultureller Integration auf Zypern, die Umsetzung der Justizreform in Serbien,

* Lehrstuhlinhaber, Lehrstuhl für Internationale Beziehungen, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt.

1 Europarat: Reykjavík Declaration „United Around our Values“. Reykjavík Summit 16–17 May 2023, S. 3, 4.

2 Europarat: Reykjavík Declaration, 2023, S. 8.

3 Europarat: Report, 1465th meeting. Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Summary report on co-operation between the Council of Europe and the European Union – Information document, CM(2023)50-final, 4.5.2023, S. 1.

die Stärkung des Strafverfolgungssystems in der Türkei, die Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität im Kosovo, die Förderung des Menschenrechtsschutzes in der Ukraine und die Verbesserung des Justizsystems in Tunesien. Andererseits finden sich länderübergreifende, zumeist regional ausgerichtete Maßnahmen, etwa zur Förderung von guter Regierungsführung in Südosteuropa, zur Bekämpfung von Cyberkriminalität in Osteuropa und dem Südkaukasus und zum Schutz von Kindern im Sport in Mitgliedstaaten der EU.⁴ Im Jahr 2022 wurden 16 neue Gemeinsame Programme initiiert. Insgesamt liefen 59 Maßnahmen. Der inhaltliche Schwerpunkt lag im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, auf den mehr als die Hälfte der Mittel entfielen (54,5 Prozent), gefolgt von den Bereichen Menschenrechte (33 Prozent) und Demokratie (12,5 Prozent).⁵

Die angeführten Beispiele verdeutlichen, dass sich die Gemeinsamen Programme auf alle Mitgliedstaaten des Europarats (und damit automatisch auch der EU) beziehen und teilweise auch Nichtmitglieder einschließen. Gleichwohl ist ein geographischer Schwerpunkt festzustellen, der auf denjenigen Staaten liegt, die zwar dem Europarat, nicht aber der EU angehören. Entsprechend entfiel mehr als die Hälfte der Projektmittel (rund 55 Prozent) auf Staaten aus Südosteuropa, die Türkei – welche allein 17 Prozent der Mittel erhielt, wodurch das Land der größte Einzelpfänger war –, Osteuropa und den Südkaukasus. Demgegenüber wurden „nur“ 15 Prozent der Mittel für diejenigen Staaten aufgewendet, die auch der EU angehören. In etwa derselbe Anteil entfiel auf Nichtmitgliedstaaten des Europarats im südlichen Mittelmeerraum und in Zentralasien sowie auf multilaterale Maßnahmen.⁶

Die Arbeitsteilung zwischen den beiden Organisationen ist im Wesentlichen derart, dass die EU den Löwenanteil der Kosten der Maßnahmen trägt und der Europarat für die Ausarbeitung und Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich zeichnet. Im Jahr 2022 belief sich das Gesamtbudget der Gemeinsamen Programme auf 233 Mio. Euro. Die Europäische Union trug mehr als 86 Prozent (rund 201 Mio. Euro) der Kosten; der Rest entfiel auf den Europarat.⁷

Die russische Invasion in der Ukraine zwang bereits im Vorjahr zu Anpassungen bei Gemeinsamen Programmen, etwa in Form der Flexibilisierung der Maßnahmen gegenüber der Ukraine oder der Beendigung von Maßnahmen gegenüber Russland.⁸ Die von der EU nunmehr eröffnete Beitrittsperspektive für die Ukraine wie auch für Moldau soll zugleich in den nächsten Jahren die Prioritäten der Gemeinsamen Programme gegenüber diesen Ländern prägen, indem sie durch die Förderung von Reformen auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft begleitet werden.⁹ Die Covid-19-Pandemie, die in den Vorjahren die Umsetzung von Maßnahmen noch nachhaltig erschwert hatte, spielte hingegen keine nennenswerte Rolle

4 Europarat: Programm, 1465th meeting. Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Joint Programmes between the Council of Europe and the European Union in 2022 – Information document, CM(2023)50-add, 24.3.2023, S. 19–25.

5 Europarat: Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Joint Programmes, 2023, S. 7–8.

6 Europarat: Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Joint Programmes, 2023, S. 6–7.

7 Europarat: Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Joint Programmes, 2023, S. 3–4.

8 Europarat: Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Joint Programmes, 2023, S. 1.

9 Europarat: Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Summary report, 2023, S. 6.

mehr. Die Gemeinsamen Programme von EU und Europarat werden schließlich auch ausdrücklich in globale Zusammenhänge eingebettet. Zentral sind hierbei die „Nachhaltigen Entwicklungsziele“ der Vereinten Nationen, zu denen „viele, wenn nicht alle“¹⁰ der gemeinsamen Maßnahmen beitragen.

Zusammenarbeit in Rechtsfragen

Bei der Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat in Rechtsfragen standen wie auch in den Vorjahren zwei eng miteinander verzahnte Bereiche im Mittelpunkt. Dies war zum einen die Definition und Fortentwicklung gemeinsamer rechtlicher Standards, auf deren Grundlage „Kohärenz und Komplementarität hergestellt und Synergien gefördert“¹¹ sowie perspektivisch ein pan-europäischer Rechtsraum entwickelt werden sollen. Zum anderen ging es bei der Zusammenarbeit in Rechtsfragen um gemeinsame Maßnahmen, die auf die konkrete Umsetzung der vereinbarten Standards in der politischen Praxis abzielten.

Das maßgebliche Instrument für die Festlegung gemeinsamer rechtlicher Standards in Europa ist der Beitritt der EU zu den im Europarat entwickelten Konventionen und Abkommen. Von diesen gibt es derzeit 226, wobei weniger als 25 Prozent der EU zum Beitritt offenstehen. Obendrein macht die EU von dieser Möglichkeit nur sporadisch Gebrauch.¹²

Das offensichtlichste Beispiel hierfür ist der weiterhin noch nicht vollzogene Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Dieser Schritt wurde im Vertrag von Lissabon festgelegt, der bereits im Jahr 2009 in Kraft trat. Ein 2014 veröffentlichtes Gutachten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum von der Europäischen Kommission vorgelegten Entwurf der Beitrittsübereinkunft stoppte den Prozess jedoch. Im Gutachten führten die Richter:innen zahlreiche Gründe an, weshalb der Entwurf in seiner vorliegenden Form nicht mit EU-Recht vereinbar sei.¹³ Nach einer längeren Phase des Nichthandelns kam in den letzten Jahren wieder Bewegung in die Beitrittsdebatte. Im November 2019 wurde eine Arbeitsgruppe zwischen Europarat und EU („47+1-Gruppe“) eingesetzt. Der Arbeitsgruppe, die nach dem Ausschluss bzw. Austritt Russlands aus dem Europarat zur „46+1-Gruppe“ wurde, gelang im März 2023 ein weitgehender Durchbruch in der Beitrittsfrage. Bis auf einen Sachbereich konnten sämtliche der vom EuGH aufgeworfenen Punkte geklärt und entsprechend ein revidiertes „Beitrittsinstrument“ ausgearbeitet werden.¹⁴ Die weiterhin ungelöste Frage bezieht sich auf die Einbeziehung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU. Da bestimmte Bereiche der GASP der Rechtsprechung des EuGH entzogen sind, stellt sich die Frage, welche Kompetenzen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in diesem Feld haben kann und soll. In der Arbeitsgruppe führten Vertreter:innen der EU an, dass diese Frage EU-intern gelöst werde.¹⁵ Der Beitritt

10 Europarat: Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Joint Programmes, 2023, S. 2.

11 Europarat: Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Summary report, 2023, S. 4.

12 Europarat: Vollständige Liste der Verträge des Europarates, 2023, abrufbar unter <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list> (letzter Zugriff: 9.6.2023).

13 Klaus Brummer: Die Europäische Union und der Europarat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden 2015, S. 545–551.

14 Europarat: Entwurf, 18th Meeting of the CDDH Ad Hoc Negotiation Group (“46-1”) on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Final consolidated version of the draft accession instruments, 46+1(2023)36, 17.3.2023.

15 Europarat: Bericht, 18th Meeting of the CDDH Ad Hoc Negotiation Group (“46-1”) on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, 46+1(2023)R18, 17.3.2023, S. 3.

der EU zur Menschenrechtskonvention könnte somit in absehbarer Zeit erfolgen. Entsprechende Absichtserklärungen gaben beispielsweise der Präsident des Europäischen Rats und die Präsidentin der Europäischen Kommission auf dem vierten Europaratsgipfel im Mai 2023.¹⁶

Der ausstehende Beitritt zur Menschenrechtskonvention ist allerdings kein Einzelfall.¹⁷ So konnten beispielsweise auch die Verhandlungen zum Beitritt zur Istanbul-Konvention (Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt), welche die EU bereits 2017 unterzeichnete, noch nicht abgeschlossen werden.¹⁸ Von daher sind die letzten beiden Verträge, die von der EU ratifiziert und in Kraft gesetzt wurden, weiterhin das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus sowie dessen Zusatzprotokoll. Das geschah im Jahr 2018.¹⁹ Nicht von ungefähr sprach sich unlängst beispielsweise die Parlamentarische Versammlung des Europarats für den Beitritt der EU zu weiteren Europaratsverträgen aus.²⁰ Andererseits verstärkte die EU in den letzten Monaten zumindest ihre Bemühungen dahingehend, unter Nichtmitgliedstaaten des Europarats für den Beitritt zu dessen Verträgen zu werben und hier vor allem zu solchen, die sich mit Fragen der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit befassen. Aus Sicht des Europarats verdeutlicht das wiederum die zunehmende Rolle, welche die Organisation bei der Standardsetzung in Rechtsfragen „auf der globalen Ebene“²¹ spiele.

Bei der konkreten Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat bezogen auf die praktische Einhaltung und Umsetzung von rechtlichen Standards ging es beispielsweise um Beiträge des Europarats zum Monitoring der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Mitgliedstaaten der EU durch die Europäische Kommission. Die Expertise unterschiedlicher Einheiten des Europarats in diesem Bereich bildete auch im vergangenen Jahr eine wichtige Grundlage für den jährlichen Bericht der Kommission zur „Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union“.²² Die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) des Europarats stellte wiederum „einen Großteil der quantitativen Daten“ zur Funktionalität des Justizwesens in den EU-Staaten bereit, welche die Grundlage für das „Justizbarometer“ der Europäischen Kommission bildeten.²³

Weiterhin setzten die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) und der Europarat ihre Zusammenarbeit fort. Auf der „interinstitutionellen Ebene“ ging es dabei unter anderem um den Austausch zwischen Spitzenvertreter:innen beider Seiten, etwa dem Leiter der Grundrechteagentur mit Vertreter:innen des Ministerkomitees, der Generalsekretärin und dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Auf der „regulatorischen Ebene“ wurde beispielsweise die Zusammenarbeit bei der Anfertigung

16 Europarat: Protokoll, 4th Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Reykjavik, 16–17 May 2023), SUM(2023)PV, 26.5.2023.

17 Europarat: Vollständige Liste der Verträge des Europarates, abrufbar unter <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list> (letzter Zugriff: 9.6.2023).

18 Ionel Zamfir: Beitritt der EU zum Übereinkommen von Istanbul, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE747.114, 5.2023.

19 Europarat: Statistik über Unterzeichnungen und Ratifizierungen: Europäische Union, abrufbar unter <https://www.coe.int/de/web/conventions/statistics?module=treaties-stats-by-country&Code Pays=1> (letzter Zugriff: 9.6.2023).

20 Parlamentarische Versammlung: Empfehlungen, The Reykjavik Summit of the Council of Europe – United around values in the face of extraordinary challenges. Recommendation 2245(2023), 24.1.2023, Abs. 12.2.

21 Europarat: Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Summary report, 2023, S. 4.

22 Europäische Kommission: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, COM(2022) 500 final, 13.7.2022.

23 Europäische Kommission, Bericht, The 2023 EU Justice Scoreboard, COM(2023) 309, S. 2.

von Handbüchern zu Themen wie Kinderrechte oder dem Zusammenhang von Cyberkriminalität und Grundrechten fortgesetzt. Weiterhin speisten zahlreiche Institutionen des Europarats ihre Ergebnisse in das European Union Fundamental Rights Information System (EFRIS) ein. Auf der „operativen Ebene“ arbeiteten die Grundrechteagentur und Institutionen des Europarats in ganz unterschiedlichen Themenbereichen zusammen. Zu diesen gehörten soziale Rechte, Migration und Asyl, künstliche Intelligenz, Kinderrechte sowie Mechanismen zum Schutz von Menschenrechten.²⁴ Künftig soll sich die Zusammenarbeit auch auf die menschenrechtlichen Folgen des Kriegs in der Ukraine beziehen.²⁵

Die Expertise des Europarats floss schließlich auch in das „Erweiterungspaket 2022“ der Europäischen Kommission ein.²⁶ Mit Blick auf künftige Erweiterungen der EU soll die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen noch weiter ausgebaut werden. Auf dem Europaratsgipfel benannte Kommissionspräsidentin von der Leyen entsprechend den Erweiterungsprozess der EU etwa bezogen auf die Ukraine oder die Staaten des Westbalkans als einen Bereich, in dem EU und Europarat künftig „noch enger zusammenarbeiten“²⁷ könnten.²⁸ Wie genau das geschehen soll, führte von der Leyen allerdings nicht aus. Da beispielsweise vielzählige Maßnahmen im Kontext der oben angeführten Gemeinsamen Programme bereits auf die Beitrittskandidaten der EU ausgerichtet sind, bleibt entsprechend offen, worin genau die Neuerungen im Zusammenspiel der beiden Organisationen in diesem Kontext bestehen sollen. Wo sich die Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat mit Blick auf die Ukraine in den letzten Monaten bereits konkretisiert hat, ist beim Umgang mit migrationsbezogenen Herausforderungen infolge der russischen Invasion. Hier spielt beispielsweise die von der Generalsekretärin des Europarats eingesetzte Sonderbeauftragte für Migration und Flüchtlinge eine wichtige Rolle, die mit zahlreichen Institutionen der EU im Austausch steht.²⁹

Politischer Dialog

Der politische Dialog zwischen EU und Europarat wurde wie in den Vorjahren vielgeleisig durchgeführt. Im Zentrum standen Treffen zwischen Spitzenvertreter:innen beider Organisationen. Diese wurden vor- und nachbereitet sowie ergänzt durch vielfältige Gesprächsrunden auf der Arbeitsebene. Zu den Spitzentreffen gehörte beispielsweise die bereits angeführte Einbeziehung des Präsidenten des Europäischen Rats und der Präsidentin der Europäischen Kommission zum vierten Gipfeltreffen des Europarats im Mai 2023. Darüber hinaus gab es mehrere Gesprächsrunden im kleineren Kreis. Hervorzuheben sind hierbei Besuche der Generalsekretärin des Europarats in Brüssel im Februar bzw. im März 2023, wo sie unter anderem mit der Präsidentin der Europäischen Kommission, dem Hohen Repräsentanten der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und dem Präsidenten des Europäischen Rats zusammentraf. Weiterhin tauschten sich die Präsidenten der Parlamentarischen

24 Europäische Grundrechteagentur/Europarat: Overview of the cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe. 2022 Report, abrufbar unter https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2022_report_on_fra-coe_cooperation_-_english_version_0.pdf (letzter Zugriff: 9.6.2023).

25 Europäische Grundrechteagentur/Europarat: Overview of the cooperation, S. 16.

26 Europarat: Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Summary report, 2023, S. 3.

27 Europarat: 4th Summit of Heads of State and Government, 2023.

28 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

29 Europarat: Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Summary report, 2023, S. 5.

Versammlung des Europarats und des Europäischen Parlaments über die weitere Stärkung der Zusammenarbeit ihrer Institutionen aus.³⁰

Inhaltlich ging es bei den Spitzentreffen unter anderem um die russische Invasion in der Ukraine,³¹ den Erweiterungsprozess der EU, den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie um das weiterhin ungeklärte Verhältnis zur „Europäischen Politischen Gemeinschaft“³². Um den Austausch zwischen den beiden Organisationen noch weiter zu verbessern, schlug eine von der Generalsekretärin des Europarats eingesetzte „hochrangige Reflexionsgruppe“ vor, eine Verbindungsgruppe („liaison group“) einzusetzen, die gerade frühzeitige Konsultationen bei normativen Grundlagenarbeiten der beiden Organisationen gewährleisten soll.³³

Fazit

Der russische Angriffskrieg in der Ukraine hat der Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat weitere Notwendigkeit und Dringlichkeit verliehen.³⁴ Die von einem Mitgliedstaat des Europarats gegenüber einem anderen Mitgliedstaat begangene Aggression hat verdeutlicht, wie zerbrechlich Frieden selbst in Europa sein kann. Sie zeigte zudem, wie wenig erfolgreich gerade der Europarat bei der Vermittlung und Verankerung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit gegenüber Russland war. Die weitere Vertiefung der Zusammenarbeit beider Organisationen zum Schutz gemeinsamer Werte und Standards erscheint zwangsläufig, zumal auch Mitgliedstaaten der EU teilweise systematische strukturelle Defizite in diesen Fragen aufweisen.³⁵ Inwieweit die Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat über den regionalen Kontext hinaus Wirkung entfaltet und auf diese Weise „zu einer immer stärkeren und widerstandsfähigeren Säule der sich entwickelnden europäischen und globalen multilateralen Architektur“³⁶ wird, bleibt demgegenüber abzuwarten. Mitentscheidend hierfür dürfte nicht zuletzt sein, welche künftigen Beiträge die Organisationen einzeln wie auch gemeinsam zur Beendigung der russischen Invasion in der Ukraine leisten werden.

Weiterführende Literatur

Klaus Brummer: Der Europarat, Russland und das Scheitern der Einbindungspolitik, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 71(4)/2022, S. 452–463.

Europäisches Parlament: Institutional relations between the EU and the Council of Europe, P9_TA(2023)0103, 18.4.2023.

30 Europarat: Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Summary report, 2023, S. 2.

31 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

32 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die Europäische Politische Gemeinschaft“ in diesem Jahrbuch.

33 Europarat: Report of the High-Level Reflection Group of the Council of Europe, 5.10.2022, Abs. 33.

34 Europarat: 1465th meeting. Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Decisions, CM/Del/Dec(2023)1465/2.4, 3.5.2023.

35 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zu den Prioritäten der EU für die Zusammenarbeit mit dem Europarat (2023–2024), 5422/23, 30.1.2023.

36 Europarat: Co-operation between the Council of Europe and the European Union. Summary report, 2023, S. 7.

Die Europäische Union und die NATO

Ulrich Schlie und Philip Pauen*

Schlüsselwörter: Auswärtige Angelegenheiten und internationale Beziehungen, Sicherheit und Verteidigung, Institutionelle Fragen, Strategische Autonomie, Transatlantische Beziehungen

Die seit Jahrzehnten schwerwiegendste Bedrohungslage

Das zurückliegende Jahr war geprägt von der andauernden Auseinandersetzung zwischen Russland und der atlantischen Gemeinschaft. Sowohl die Nordatlantische Allianz als auch die EU haben in dem von Präsident Wladimir Putin entfachten Angriffskrieg ihre klare Position der Verurteilung des völkerrechtswidrigen Krieges und zur Unterstützung der bedrängten Ukraine mit Worten und Taten deutlich gemacht. Die durch die russische Aggression ausgelösten geopolitischen Verschiebungen haben sowohl in der Nordatlantischen Allianz als auch in der EU die Selbstvergewisserung der eigenen Stärken, die innere Geschlossenheit und die Einsicht in die Notwendigkeit einer entschlossenen Abschreckung und der damit verbundenen Verteidigungsfähigkeit gestärkt.

Die im Januar 2023 unterzeichnete dritte „Gemeinsame Erklärung“ des Präsidenten des Europäischen Rates, der Präsidentin der Europäischen Kommission und des Generalsekretärs der NATO bringt diese Entschlossenheit zum Ausdruck, indem sie die gegenwärtige sicherheitspolitische Lage als die „seit Jahrzehnten schwerwiegendste Bedrohung für die euro-atlantische Sicherheit“ anerkennt¹ und diese als einen

„für die euro-atlantische Sicherheit und Stabilität entscheidenden Zeitpunkt, der deutlicher denn je die Bedeutung des transatlantischen Bundes aufzeigt und eine engere Zusammenarbeit zwischen EU und NATO erfordert“

bezeichnet. Das Bekenntnis zur Nordatlantischen Allianz als Grundlage für die kollektive Verteidigung „und entscheidend für die euro-atlantische Sicherheit“² wird in dem Dokument hervorgehoben. Das von den Staats- und Regierungschef:innen der NATO im Juni 2022 verabschiedete Strategische Konzept und der vom Rat der EU 2022 angenommene Strategische Kompass bleiben die maßgeblichen Grundlagendokumente. Mit der Unterzeichnung der gemeinsamen Erklärung vom Januar 2023 wird das in den gemeinsamen Erklärungen von Warschau 2016 und Brüssel 2018 festgehaltene Bekenntnis bekräftigt und zugleich die Absicht formuliert, die langjährige Zusammenarbeit bei „Krisenmanagement, Fähigkeitsentwicklung und politischen Konsultationen“³ zwischen EU und NATO auf

* Ulrich Schlie, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; Philip Pauen, Europa-Union Hamburg e.V.

1 Übersetzung der Autoren, im englischen Original: „the gravest threat to Euro-Atlantic Security in Decades“, NATO: Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 10.1.2023

2 Übersetzung der Autoren, im englischen Original: „NATO remains [...] essential for euro-atlantic security“, NATO: Joint Declaration, 2023.

3 NATO: Relations with the European Union, 25.7.2023, abrufbar unter https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm (letzter Zugriff: 21.8.2023).

„eine neue Stufe“⁴ zu heben. Herausgehoben wird dabei insbesondere das Ziel der größtmöglichen Einbeziehung auch der NATO-Verbündeten, die nicht Mitgliedstaaten der EU sind, in die jeweiligen Initiativen.⁵

Institutionelle Kooperation zwischen NATO und EU

Die Grundlage der Kooperation zwischen NATO und EU auf der Arbeitsebene bleibt weiterhin ein Paket von 74 gemeinsamen Vorhaben, die 2016 und 2017 beschlossen wurden.⁶ Die Basis ihrer Umsetzung bilden eine Vielzahl von „cross-briefings“ auf der operativen Ebene zwischen Arbeitsgruppen und Ausschüssen beider Organisationen. Eine NATO-EU Core Group als Monitoring- und Kontrollinstanz sowie eine NATO-EU Steering Group, die auf der Ebene der leitenden Beamten tagen, sind darüber angesiedelt. Im Juni 2023 erschien der inzwischen achte Bericht über den Fortschritt bei der Erreichung der 74 gemeinsamen Ziele.⁷

Der Bericht verzeichnet seit Juli 2016 mehr als 210 cross-briefings. Dies bedeutet einen Zuwachs von 60 Briefings gegenüber dem Vorjahresberichtszeitraum.⁸ Cross-briefings fanden zum Beispiel zwischen dem Nordatlantikrat und dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee der EU oder in Form von Briefings des Lenkungsausschusses der Europäischen Verteidigungsagentur durch die NATO statt. Zwischen dem NATO-Militärausschuss und dem EU-Militärausschuss gab es wiederum Unterrichtungen zu laufenden Missionen und den jeweiligen strategischen Grundsatzdokumenten.⁹ Neu ist eine gesonderte „NATO-EU Staff Coordination on Ukraine“. Dieser Rahmen soll einen regelmäßigen intensiven Austausch zu den Auswirkungen des Krieges gegen die Ukraine für die europäische Sicherheit ermöglichen und die Beschaffung von Munition für Lieferungen an die Ukraine zwischen EU und NATO koordinieren und damit erleichtern.¹⁰ Ergänzend zum „Fortschrittsbericht“ erschien im Juni 2023 der Abschlussbericht der EU-NATO Task Force zur Resilienz kritischer Infrastrukturen, der Empfehlungen zur Koordination bei der Sicherung von Energie-, Transport-, Digital- und Weltrauminfrastruktur enthält.¹¹ Am 2. Juni 2023 fand auf der militärischen Führungsebene zudem der zweijährliche Austausch der Generaldirektoren des Internationalen Militärstabes der NATO und des Militärstabes der EU statt, auf dessen Tagesordnung ebenfalls die Stärkung der Resilienz von Digitalinfrastrukturen stand.¹²

Die Frequenz des Austausches auf der Führungsebene ist im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls angestiegen. Zunächst war EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen auf dem NATO-Gipfel in Madrid im Juni 2022 zu Gast, dessen Abschlusskommuniqué die

4 Übersetzung der Autoren, im englischen Original: „we will take our partnership to the next level“, NATO: Joint Declaration, 2023.

5 NATO: Joint Declaration, 2023.

6 Europäischer Rat/NATO: Seventh 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, 20.6.2022, S. 2.

7 Europäischer Rat/NATO: Eighth 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, 16.6.2023.

8 Europäischer Rat/NATO: Eighth progress report, 2023, S. 13.

9 Europäischer Rat/NATO: Eighth progress report, 2023, S. 14.

10 Europäischer Rat/NATO: Eighth progress report, 2023, S. 2.

11 NATO: EU-NATO Task-Force on the Resilience of Critical Infrastructure. Final Assessment Report, 29.6.2023.

12 NATO: The NATO International Military Staff hosts its EU counterparts for the 19th IMS-EUMS Directors General conference, 2.6.2023, abrufbar unter https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_215410.htm (letzter Zugriff: 12.7.2023).

„beispiellose“ Beziehung beider Institutionen unter Berücksichtigung ihrer „verschiedenen Aufgaben [...] und jeweiligen Entscheidungsautonomien“ hervorhob.¹³ NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg nahm am 23. Mai 2023 für einen informellen Austausch am Rat für Auswärtige Angelegenheiten der EU teil.¹⁴ Wenige Tage später wies die Abschlusserklärung einer Sondersitzung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs mit Blick auf die Beziehungen der Union zur NATO auf Investitionslücken im Bereich der Verteidigung hin und empfahl die Prüfung der Entwicklung einer zu den NATO-Strukturen komplementären europäischen „Programmplanungs-, Beschaffungs- und Koordinierungsfähigkeit“.¹⁵ Josep Borrell, der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, nahm sowohl am NATO-Verteidigungsminister:innen treffen im Oktober 2022 als auch an den Tagungen der NATO-Außenminister:innen im Februar und April 2023 teil.¹⁶

Politische Debatten zur Zukunft der europäischen Sicherheit

Auch im zurückliegenden Jahr war die außen- und sicherheitspolitische Debatte in Europa in Politik und Publizistik von einem Streit um die strategische Autonomie der EU von den Sicherheitsgarantien der Nordatlantischen Allianz geprägt. Bei einer gemeinsamen Reise des französischen Staatspräsidenten und der Präsidentin der Europäischen Kommission nach China im April 2023 hat Emanuel Macron in einem Interview mit Politico ausgeführt, dass die gewachsene Abhängigkeit von Waffen- und Energieexporten aus den Vereinigten Staaten in Europa zu einer Vernachlässigung der eigenen Industrien geführt habe und fordert, dass sich die EU nicht in einen Konflikt zwischen China und den USA über Taiwan „hineinziehen lassen“ dürfe.¹⁷ Ratspräsident Charles Michel hatte im April 2023 mit Blick auf die strategische Autonomie einen „Sprung nach vorn“ ausgemacht und dem französischen Staatspräsidenten beigeprpflichtet, dass es zwar eine große Verbundenheit mit der Nordatlantischen Allianz unter den europäischen Partnern gäbe, dass dies aber nicht damit gleichzusetzen sei, dass die Partner die Position der Vereinigten Staaten stets teilen müssten.¹⁸

Mit der Erklärung der Staats- und Regierungschef:innen beim Gipfeltreffen der EU mit den Staaten des Westbalkans in Tirana am 6. Dezember 2022 bekräftigte die EU ihr „uneingeschränktes und klares Bekenntnis zur Perspektive einer Mitgliedschaft des Westbalkans in der Europäischen Union“ und verlieh damit nunmehr auch Bosnien und Herzegowina den Status eines Beitrittskandidaten. Die Staats- und Regierungschef:innen sprachen sich in der albanischen Hauptstadt für eine „integrative Zusammenarbeit und die Stärkung der gutnachbarlichen Beziehungen des Westbalkans auch zu den EU-Mitgliedstaaten“ aus, würdigten die bereits geleisteten Beiträge der Beitrittskandidaten zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)¹⁹ und verurteilten gemeinsam den Angriffskrieg

13 NATO: Pressemitteilung, Madrid Summit Declaration, (2022) 095, 29.6.2022.

14 Rat der EU: Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ (Verteidigung), 23. Mai 2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2023/05/23/> (letzter Zugriff: 14.7.2023).

15 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (30. und 31. Mai 2022) - Schlussfolgerungen, EUCO 21/22, 31.5.2022, S. 7.

16 Europäischer Rat/NATO: Eighth Progress Report, S. 12.

17 Jamil Anderlini/Clea Caulcutt: Europe must resist pressure to become ‘America’s followers,’ says Macron, in: Politico, 9.4.2023.

18 Clothilde Goujard: Charles Michel: Europe warming up to Macron’s ‘strategic autonomy’ push away from US, in: Politico, 11.4.2023.

19 Montenegro beteiligt sich seit einem Rahmenabkommen 2011 an europäischen Krisenbewältigungsoperationen und ist seit 2017 Mitglied der NATO, Nordmazedonien hat ein solches Rahmenabkommen 2012 unterzeichnet und ist seit 2020 Mitglied der NATO.

Russlands auf die Ukraine. Damit hat der „eskalierende Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine“ auch die strategische Partnerschaft der EU mit den Westbalkanländern weiter gestärkt und damit perspektivisch der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO einen weiteren strategischen Operationsraum erschlossen.²⁰

Auch im Norden Europas haben die durch den russischen Angriffskrieg ausgelösten strategischen Entwicklungen die Perspektiven für die Zusammenarbeit zwischen EU und NATO weiter gestärkt. Dänemark wurde nach der Beendigung seines EU-Verteidigungsvorbehalts von 1993 im Mai 2023 in die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) als 26. Mitglied aufgenommen und ist inzwischen auch der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) beigetreten. Bereits seit Juli 2022 beteiligte sich Dänemark an der Zusammenarbeit und leistete einen Beitrag zu den Missionen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Durch die von Schweden und Finnland getroffenen Grundsatzentscheidungen zur Revision ihrer Neutralität und den damit verbundenen Beitrittsgesuchen zur NATO – im Falle Finnlands aufgrund der nunmehr bereits vollzogenen Mitgliedschaft – wird die Allianz an ihrer strategisch bedeutsamen Nordflanke maßgeblich gestärkt. Damit erhält die Zusammenarbeit zwischen EU und NATO einen bedeutenden Impuls, und die EU ist dem für ihre sicherheitspolitische Fortentwicklung entscheidenden Verständnis der Komplementarität beider Institutionen ein gutes Stück nähergekommen. In den neutralen EU-Mitgliedstaaten Irland und Österreich hingegen hat der russische Angriff auf die Ukraine allenfalls zaghafte Debatten um das Verständnis von Neutralität ausgelöst. In beiden Staaten zeigt sich in Meinungsumfragen eine deutliche Zustimmung zur Mitgliedschaft in der EU bei einer klaren Ablehnung eines NATO-Beitritts.²¹

Das Vereinigte Königreich, das mit dem Brexit auch aus der GSVP ausgeschieden war, beteiligt sich seit November 2022 am PESCO-Projekt „Military Mobility“, mit dem die Verlegung von Militärgerät innerhalb Europas durch die Vereinheitlichung von Standards erleichtert und damit die durch die Fähigkeit zur schnellen Verlegung erhöhte Krisenbewältigungskapazitäten der EU und der NATO wesentlich gestärkt werden.²²

Auf dem Weg zum NATO-Gipfel in Vilnius

Zwei zusammenhängende Themenkomplexe bestimmten die Debatten im Vorfeld des NATO-Gipfels in Vilnius am 11. und 12. Juli 2023, die jeweils direkte Auswirkungen für die EU haben. Die politisch entscheidende Frage, die Implikationen sowohl für die künftige Ausrichtung der NATO als auch der EU hat, ist diejenige nach der euroatlantischen Perspektive der Ukraine und den damit verbundenen Sicherheitsgarantien für das Land. Das Gipfelziel, die Ukraine an die NATO anzunähern, dominierte die Kommunikation der Allianz im Vorfeld des Gipfels. Der „rechtmäßige Platz“ der Ukraine sei in der NATO, betonte Generalsekretär Stoltenberg in einer Pressekonferenz in Kyjiw im April.²³ Gleichwohl herrschte in den Wochen vor dem Gipfel eine große Unsicherheit unter den Alliierten sowohl über den zeitlichen Rahmen als auch über die Bedingungen eines Beitritts. Ein

20 Europäischer Rat: Gipfeltreffen EU-Westbalkan, Erklärung von Tirana, 6.12.2022.

21 Molly Killeen: Irische Öffentlichkeit uneins über NATO-Mitgliedschaft, in: Euractiv, 29.8.2022; Österreichische Gesellschaft für Europapolitik: Pressemitteilung: ÖGfE-Umfrage: In Krisenzeiten steht die EU-Mitgliedschaft auf breiter Basis, 2.5.2023.

22 Rat der EU: Pressemitteilung, SSZ: Einladung des Vereinigten Königreichs zur Beteiligung am Projekt zur militärischen Mobilität, 954/22, 15.11.2022.

23 Alexandra Brzozowski/Aurélien Pugno: NATO chief Stoltenberg makes surprise visit to wartime Ukraine, in: Euractiv, 20.4.2023.

Vorschlag von Generalsekretär Stoltenberg, nach dem die Ukraine nach dem Ende des Krieges der Allianz ohne „Membership Action Plan“ beitreten könne, scheint einen Monat vor dem Gipfel auch unter den vorher reservierten NATO-Partnern Deutschland und den Vereinigten Staaten²⁴ auf Zustimmung zu stoßen.²⁵ In diesem Szenario wäre der Weg des Landes in die Allianz zwar bedeutend beschleunigt, ein fester Zeitplan für die Aufnahme wäre jedoch nicht festgelegt.²⁶ Unter den europäischen Alliierten steht allein Ungarn einer Aufnahme in das Bündnis nach wie vor gänzlich ablehnend gegenüber.²⁷

Während die Europäische Kommission sich bis dato nicht zu einer NATO-Beitrittsperspektive für die Ukraine geäußert hat, fordert das Europäische Parlament in einer Erklärung die „NATO-Verbündeten auf, ihre Verpflichtungen gegenüber der Ukraine einzuhalten und den Weg für eine Einladung des Landes zum NATO-Beitritt zu ebnen“²⁸.

Zweites Leitthema des Gipfels in Vilnius war die ausstehende Aufnahme Schwedens in das Bündnis. Schweden und Finnland hatten im vergangenen Jahr gemeinsame Anträge auf eine Mitgliedschaft in der Nordatlantischen Allianz gestellt. Europäische Kommission und Europäischer Rat begrüßten die anvisierte Erweiterung des Bündnisses um zwei EU-Mitgliedstaaten.²⁹ Während Finnland im April beitreten konnte, scheiterte die Aufnahme Schwedens am Widerstand der Türkei und Ungarns. Bemühungen, diesen Widerstand noch vor dem Gipfeltreffen aufzulösen, scheiterten zunächst.³⁰ Erst am Vorabend des Gipfels in Vilnius lenkte der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan ein und stimmte der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen Schwedens zu. Von Seiten Ungarns wurde die Blockade der Ratifizierung des schwedischen Beitrittsgesuches zunächst innenpolitisch begründet. Eine Aufnahme in das Verteidigungsbündnis sei so lange nicht möglich, wie sich Schweden in den Debatten um die Rechtsstaatlichkeitsdefizite und Migrationspolitik Ungarns in der EU deutlich gegen Ungarn positioniere.³¹

Fazit: Ein Jahr nach dem Strategischen Kompass

Im März 2023 erschien der erste jährliche Fortschrittsbericht des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) zum Strategischen Kompass.³² Darin wird insbesondere konstatiert, dass sich zwar das Sicherheitsumfeld Europas im zurückliegenden Jahr weiter verschlechtert habe, in allen vier Bereichen³³ des Strategischen Kompasses aber dennoch erheblicher Fortschritt erzielt werden konnte.³⁴ Der Bericht hebt insbesondere die milliardenschweren Hilfen an die Ukraine aus den Mitgliedstaaten und der Europäischen Friedensfazilität

24 David Sanger/Steven Erlanger: Allies Pressure Biden to Hasten NATO Membership for Ukraine, in: New York Times, 14.6.2023.

25 Alexander Ward/Lili Bayer: European officials support plan that could ease Ukraine's move into NATO, in: Politico, 16.6.2023.

26 Ward/Bayer: European officials support plan, 2023.

27 Lili Bayer: 'What?!' Orbán throws cold water on Ukraine's NATO hopes, in: Politico, 21.4.2023.

28 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, Weg für eine Einladung der Ukraine zum NATO-Beitritt ebnet, fordert das EP, 15.6.2023.

29 Ursula von der Leyen: Erklärung auf der gemeinsamen Pressekonferenz mit NATO-Generalsekretär Stoltenberg und Präsident Michel in Anbacht an die Unterzeichnung der gemeinsamen Erklärung zur Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und NATO, 10.1.2023.

30 Ben Hubbard/Steve Erlanger: NATO's Welcome Party for Sweden Is Back on Ice, in: New York Times, 6.7.2023.

31 Euractiv: Hungary delays ratification of Sweden's NATO membership, 29.6.2023.

32 Europäischer Auswärtiger Dienst: Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence, März 2023.

33 Die Maßnahmen des „Kompass“ sind in die Bereiche „Act“, „Secure“, „Invest“ und „Partner“ gegliedert.

34 Europäischer Auswärtiger Dienst: Progress Report, 2023, S. 22.

hervor; die Reaktion auf den Krieg gegen die Ukraine habe die EU als strategischen Akteur glaubwürdiger gemacht und die komplementäre Natur der Verhältnisse zur NATO habe sich in der Praxis bewährt.³⁵

Die Beziehungen zwischen der EU und der NATO haben im vergangenen Jahr unter dem Druck der sich weiter zuspitzenden sicherheitspolitischen Gesamtlage und der zunehmenden strategischen Unsicherheiten deutliche Fortschritte erzielen können. Die sich in den letzten Jahren bereits abzeichnende Einsicht in die Notwendigkeit einer pragmatischen Zusammenarbeit hat sich im vergangenen Jahr bei den EU-Mitgliedstaaten weiter durchgesetzt. Die Aufnahme Finnlands in die NATO bedeutet einen großen strategischen Gewinn für die Allianz, der einen positiven Effekt auf europäische Nicht- (bzw. Noch-nicht-) Mitglieder der Allianz haben könnte. Die gegenwärtigen Neutralitätsdebatten in Irland und Österreich zeigen freilich, dass noch ein langer Weg zurückzulegen ist, bis die Einsicht in die Komplementarität von NATO und EU sich bei den sich jetzt noch als neutral verstehenden EU-Staaten Bahn gebrochen hat. Die in den Verhandlungen um den Beitritt Schwedens und Finnlands zur NATO wiederum sichtbare Neigung des 2023 in seinem Amt bestätigten türkischen Präsidenten Erdoğan, nationale Zielsetzungen der Allianz- und Europapolitik der Türkei bei Verhandlungen in eigensüchtiger Absicht in Stellung zu bringen und damit Zwietracht in die Reihen des Bündnisses und der EU zu tragen, wird sich in der Zukunft wohl weiter fortsetzen und sowohl die Rolle der Türkei innerhalb des Bündnisses, die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei, aber insbesondere auch künftige Beitrittsprozesse zur NATO weiter erschweren. Die Verzögerung der Zustimmung zur parlamentarischen Ratifizierung des Beitrittsverfahrens Finnlands zur NATO durch Ungarn bis zum letzten Moment bedeutete einen Testfall für europäisch-atlantische Solidarität und bieten einen Vorgeschmack auf die schwierige innereuropäische und inneratlantische Abstimmung bei bevorstehenden strategischen Grundsatzentscheidungen. Die Ungewissheiten des Fortgangs des Krieges gegen die Ukraine, die Notwendigkeit, der Ukraine nach einem Waffenstillstand verlässliche Sicherheitsgarantien zu gewähren, die die dann die nächsten Jahre dominierende strategische Gestaltungsaufgabe des Containments und der damit verbundenen Ausbuchstabierung des Verhältnisses zu einem post-Putin-Russland, aber auch die Unsicherheiten der weiteren globalstrategischen Positionierung der USA nach den Präsidentschaftswahlen im Herbst 2024 werden die strategischen Beziehungen zwischen der EU und der Nordatlantischen Allianz in den bevorstehenden Jahren weitere Herausforderungen beschieren und damit zugleich ihre Schlüsselbedeutung für die Fortentwicklung der Staatenwelt zu einer regelbasierten Ordnung unterstreichen.

Weiterführende Literatur

- Sven Biscop: European Defence: No Zeitenwende Yet, Defence and Peace Economics, Defence and Peace Economics, 10.4.2023, S. 1–5.
- Dennis Broeders/Fabio Cristiano/Monica Kaminska: In Search of Digital Sovereignty and Strategic Autonomy: Normative Power Europe to the Test of Its Geopolitical Ambitions, in: Journal of Common Market Studies 61(5)/2023, S. 1261–1280.
- Charles Derber: NATO, the EU, and global security: a new role for Europe, in: Turkish policy quarterly 22(1)/2023, S. 82–95.
- Athina Economou/Christos Kollias: In NATO We Trust(?): The Russian Invasion of Ukraine and EU27 Citizens' Trust in NATO, in: Peace Economics, Peace Science and Public Policy 29(2)/2023, S. 129–144.
- Nele Marianne Ewers-Peter: Positioning member states in EU-NATO security cooperation: towards a typology, in: European Security 32(1)/2023, S. 22–41.

35 Europäischer Auswärtiger Dienst: Progress Report, 2023, S. 5 f.

Die Europäische Union und die OSZE

Wolfgang Zellner*

Schlüsselwörter: Ukraine, Regionalkonflikte, Organisationsfragen

Alles für die Ukraine

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine bestimmte im vergangenen Jahr in hohem Maße die Agenda der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Die OSZE, die Nachfolgeorganisation der 1975 in Helsinki begründeten Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), ist die umfassendste Sicherheitsorganisation in Europa, der alle europäischen und zentralasiatischen Staaten sowie die Mongolei, die USA und Kanada angehören. Die OSZE fasst ihre Beschlüsse im Konsens. Nach dem russischen Überfall auf die Ukraine am 24. Februar 2022 musste die OSZE die Mitglieder ihrer Sonderbeobachtungsmission (Special Monitoring Mission, SMM), welche die Einhaltung des Waffenstillstands in der Ostukraine überwachte, abziehen. Wegen des russischen Vetos gegen eine Mandatsverlängerung musste auch der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine seine Tätigkeit einstellen. Die OSZE ersetzte beides im November 2022 durch ein breit angelegtes Unterstützungsprogramm für die Ukraine, das 23 Projekte umfasst und von einzelnen Teilnehmerstaaten finanziert wird.¹

Die OSZE steht für gemeinsame und kooperative Sicherheit, der russische Krieg gegen die Ukraine erzwang eine Rückkehr zu Sicherheit durch Abschreckung. Dementsprechend ist ein substanzieller Bedeutungsverlust der OSZE unvermeidlich, während NATO und EU an Bedeutung zunehmen. Dessen ungeachtet gewann die Diskussion innerhalb der OSZE, wie man die Organisation angesichts des Ukrainekriegs weiterführen kann, an Zuversicht und Richtung. Auf den polnischen OSZE-Vorsitz 2022 folgte 2023 Nordmazedonien. Während 2025 Finnland den OSZE-Vorsitz einnehmen wird, ist eine Lösung für 2024 noch offen.

Die Ukraine-Aktivitäten der OSZE

Die OSZE tat alles in ihrer Macht stehende, um die Ukraine in ihrem Kampf gegen die russischen Invasoren zu unterstützen. Das oben genannte Unterstützungsprogramm wäre unter normalen Umständen mit einem im Konsens verabschiedeten Beschluss des Ständigen Rates mandatiert worden. Da diese Möglichkeit wegen des zu erwartenden russischen Vetos verbaut war, startete der polnische Vorsitz das Programm mit Unterstützung des Sekretariats, finanziert durch freiwillige Zuwendungen von Staaten. Dieses Muster wurde auch für andere Programme bzw. Veranstaltungen angewendet.

In jeder Sitzung des Ständigen Rates mit normaler Tagesordnung, ausgenommen Sitzungen mit Ansprachen auswärtiger Gäste, musste sich Russland unter dem Tages-

* Senior Research Fellow, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

1 OSZE: Pressemitteilung, New donor-funded Support Programme for Ukraine, 1.11.2022, abrufbar unter <https://www.osce.org/chairmanship/530219> (letzter Zugriff: 25.6.2023).

ordnungspunkt¹ „The Russian Federation’s Ongoing Aggression against Ukraine“ für seinen Überfall auf die Ukraine rechtfertigen. Dabei stellte in aller Regel ein Vertreter der Ukraine die jüngste Entwicklung dar, bevor die EU, die USA und eine Reihe von Staaten Stellung nahmen und Russland sich verteidigte.²

Das wichtigste Instrument der OSZE zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen ist der sog. Moskauer Mechanismus, der im Abschlussdokument der dritten Konferenz über die menschliche Dimension vom 4. Oktober 1991 enthalten ist.³ Dieser Mechanismus, der von jedem Teilnehmerstaat mit der Unterstützung von fünf weiteren Staaten auch ohne die Einwilligung des betroffenen Staates aktiviert werden kann, sieht die Einsetzung einer Berichterstatter-Mission vor, die einen Bericht erarbeitet, der dann im Ständigen Rat diskutiert wird. Dieser Mechanismus wurde im vergangenen Jahr von 38 bzw. 45 Staaten viermal aktiviert, dreimal gegen Russland und einmal gegen Belarus. Hier soll auf zwei dieser Berichte näher eingegangen werden.

Der erste vom 14. Juli 2022, der Verletzungen der internationalen humanitären und Menschenrechts-Gesetzgebung, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behandelt, kommt zu dem Schluss, dass die internationale Menschenrechts-Gesetzgebung

„in dem Konflikt in der Ukraine extensiv verletzt worden ist. Einige der ernsthaftesten Verletzungen schließen die gezielte Tötung von Zivilisten, einschließlich von Journalisten, Menschenrechtsverteidigern und Bürgermeistern ein; sowie ungesetzliche Festnahmen, Entführungen und erzwungenes Verschwinden solcher Personen; sowie großangelegte Deportationen ukrainischer Zivilisten nach Russland; verschiedene Formen von Misshandlungen einschließlich Folter [...]. Die meisten, jedoch nicht alle Verletzungen wurden in Territorien begangen, die unter effektiver Kontrolle der Russischen Föderation standen“.⁴

Der andere Bericht vom 4. Mai 2023, der die Deportation ukrainischer Kinder nach Russland behandelt, kommt zu dem Ergebnis, dass seit dem 24. Februar 2024 eine große Zahl von ukrainischen Kindern von ukrainischem Territorium in die besetzten Gebiete und nach Russland verschleppt wurde. „Die Russische Föderation tut nichts, um die Rückkehr der ukrainischen Kinder voranzutreiben. Eher schafft sie verschiedene Hindernisse für Familien, die versuchen, ihre Kinder zurückzubekommen.“⁵

Ergänzend diskutierte das Forum für Sicherheitskooperation (FSK), ein eigenständiges Gremium der OSZE zur Diskussion und Beschlussfassung von Sicherheitsfragen, die Schlüsselrolle der Schwarzmeerregion für die europäische Sicherheit.⁶

2 OSZE, Ständiger Rat: 1425th Plenary Meeting of the Council, PC.JOUR/1425, 1.6.2023.

3 OSZE, Konfliktverhütungszentrum: OSCE Mechanisms and Procedures. Summary/Compendium, 14.9.2011, S. 11–16.

4 OSZE, Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte: Report on Violations of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes and Crimes Against Humanity, ODIHR.GAL/36/22/Corr.1, 14.7.2022, S. 4 (eigene Übersetzung).

5 OSZE, Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte: Report on Violations and Abuses of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes and Crimes against Humanity, Related to the Forcible Transfer and/or Deportation of Ukrainian Children to the Russian Federation, ODIHR.GAL/37/23/Rev.1/Corre.1*, 4.5.2023, S. 1.

6 OSZE: FSC security dialogue outlines key role of wider Black Sea region as integral part of European security, 4.5.2023, abrufbar unter <https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation/542823> (letzter Zugriff: 26.6.2023).

Andere Regionalaktivitäten der OSZE

Im Dezember 2022 verlängerte der Ständige Rat die Mandate fast aller OSZE-Feldoperationen außer denen in der Ukraine um ein Jahr. Das Mandat der OSZE-Mission in der Republik Moldau wurde um sechs und im Juni 2023 um sechs weitere Monate verlängert.⁷ Entgegen der Erwartung vieler legte Russland kein Veto gegen diese Entscheidungen ein. Das bedeutet, dass die OSZE ihre Regionalaktivitäten im Wesentlichen fortführen kann.

Generell gilt für die Regionalkonflikte, dass die inklusiven OSZE-Formate, die Russland in die Konfliktlösung einbeziehen, an Bedeutung verloren bzw. kollabierten, während EU-Initiativen an Bedeutung gewannen.

Der Moldau-Transnistrien-Konflikt galt allgemein als der „mildeste“ Regionalkonflikt im OSZE-Bereich. Die Lösung der Statusfragen kam jedoch über Jahrzehnte nicht voran, während vertrauensbildende Maßnahmen zu einer Stabilisierung der Lage beitrugen. Der Ukrainekrieg hat diese Perspektive in doppelter Hinsicht grundlegend verändert. Zum einen versucht Russland, das ein Truppenkontingent in Transnistrien stationiert hat, in vielfacher Weise die Republik Moldau zu destabilisieren. Zum anderen hat Moldau aufgrund von zwei Entwicklungen eine wesentlich stärkere Position gegenüber Transnistrien errungen. Erstens hat die Ukraine nach Kriegsbeginn die Grenze zu Transnistrien geschlossen mit der Folge, dass Transnistrien in seinen Außenbeziehungen vollständig von Moldau abhängig ist. Zweitens hat Moldau im Juni 2022 den EU-Beitrittskandidatenstatus erreicht.⁸ Transnistrien, das seit Januar 2016 in das Deep and Comprehensive Free Trade Agreement der EU eingeschlossen ist, wird sich damit in Richtung EU und Moldau und weg von Russland bewegen. Der Ukrainekrieg hat gleichzeitig zur Folge, dass das bisherige 5+2-Verhandlungsformat (Moldau, Transnistrien, OSZE, Russland, Ukraine + EU, USA) entwertet ist, da zwei der Vermittler sich mittlerweile im Kriegszustand befinden. Das 5+2-Format ist zuletzt im Oktober 2019 zusammengetreten, im aktuellen Regierungsprogramm der moldauischen Regierung wird es nicht mehr erwähnt.⁹ In dieser Situation kommt es, so Nadja Douglas und Stefan Wolff, darauf an, stärker auf direkte Verhandlungen zwischen Moldau und Transnistrien (1:1-Format) und auf Vertrauensbildung als Gegengewicht zu den russischen Destabilisierungsversuchen zu setzen.¹⁰ Interessanterweise hat der OSZE-Vorsitzende, der Außenminister Nordmazedoniens Bujar Osmani, bei seinem Besuch in Moldau im Februar 2023 neben der üblichen Anrufung des 5+2-Formats auch das 1:1-Format erwähnt.¹¹

Die Tatsache, dass die Europäische Politische Gemeinschaft (EPG)¹² – ein Zusammenschluss der EU-Mitglieds-, Beitritts- und Bewerberstaaten sowie weiterer europäischer Staaten außer Belarus und Russland – ihr zweites Gipfeltreffen am 1. Juni 2023 in Chişinău/Moldau abhielt, wurde als eindrucksvolle Solidaritätsgeste verstanden. Im

7 OSZE, Ständiger Rat: Decision No. 1457. Extension of the Mandate of the OSCE Mission to Moldova, PC.DEC/1457, 22.12.2022; OSZE, Ständiger Rat: Decision No. 1459. Extension of the Mandate of the OSCE Mission to Moldova, PC.DEC/1459/Corr.1, 29.6.2023.

8 Barbara Lippert: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, S. 433–442, hier S. 434–436.

9 Nadja Douglas/Stefan Wolff: Confidence Building in the Shadow of War: Moldova, Transnistria, and the Uncertain Future of the 5+2 Process, in: Cornelius Friesendorf/Argyro Kartsonaki (Hg.): OSCE Insights 2023, Baden-Baden 2023, S. 1–14, hier S. 3 und 5.

10 Douglas/Wolff: Confidence Building in the Shadow of War, 2023, S. 8–9.

11 OSZE: Pressemitteilung, OSCE Chairman-in-Office Osmani concludes visit to Moldova, 15.2.2023, abrufbar unter <https://www.osce.org/chairpersonship/537428> (letzter Zugriff: 27.6.2023).

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die Europäische Politische Gemeinschaft“ in diesem Jahrbuch.

Vorfeld dessen hatte die Europäische Kommission ein Hilfspaket von mehreren 100 Mio. Euro für Moldau angekündigt.¹³ Damit ist die Verantwortung für die Unterstützung der Republik Moldau und die Regulierung des Transnistrienkonflikts im Wesentlichen auf die EU übergegangen.

Im Rahmen der Genfer Internationalen Diskussionen (GID) finden Gespräche zwischen Georgien und seinen sezessionistischen Landesteilen statt, an denen unter dem Ko-Vorsitz der Vereinten Nationen (VN), der OSZE und der EU Vertreter:innen Georgiens, Abchasiens, Südossetiens, Russlands und der USA teilnehmen. Dieses an sich inklusive Format ist mit Statusfragen beladen, so dass die Teilnehmer:innen nicht als Vertreter:innen ihrer Staaten bzw. Entitäten, sondern nur in persönlicher Eigenschaft teilnehmen. Nach einer kriegsbedingten Unterbrechung fand das erste Treffen nach Dezember 2021 im Oktober 2022 statt, gefolgt von einem weiteren Treffen im April 2023. Gegenstand waren Sicherheitsfragen. Die beiden Schlüsselfragen Gewaltverzicht und Rückkehr der Flüchtlinge, letzteres würde die ethnische Zusammensetzung in den Entitäten verändern, konnten jedoch nicht besprochen werden.¹⁴ Praktische Fragen vor Ort werden in den beiden Incident Prevention and Response Mechanisms (IPRM) besprochen, die unter dem Vorsitz der VN für Abchasien in Gali und der EU und der OSZE für Ossetien in Ergneti tagen. Der Ergneti-IPRM trat von September 2022 bis April 2023 regelmäßig alle zwei Monate zusammen und befasste sich mit örtlichen Sicherheits- und Grenzfragen.¹⁵ Es ist bemerkenswert, dass die beiden Formate trotz des Ukrainekriegs weitergeführt werden konnten.

Der Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach wurde bisher im OSZE-Format der Minsker Konferenz durch deren drei Ko-Vorsitzende Frankreich, Russland und USA bearbeitet. Mit dem Ukrainekrieg ist dieses Format kollabiert. Stattdessen bemühen sich EU, USA und Russland in parallelen Verhandlungssträngen um eine Verständigung zwischen Baku, Eriwan und Stepanakert. Die EU ist zudem über eine Beobachtungsmission präsent. Parallel zum Verhandlungsprozess hat Aserbaidschan den Zugang zur Enklave Berg-Karabach über Monate blockiert, um Druck auszuüben.¹⁶

Konventionelle Rüstungskontrolle

Ende Mai 2023 unterzeichnete der russische Präsident Wladimir Putin ein Gesetz, das den Austritt Russlands aus dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) besiegelt, nachdem Russland seine Teilnahme an diesem Vertrag bereits im Juli 2007 suspendiert hatte.¹⁷ Damit hat sich Russland auch symbolisch-politisch von einer

13 Tagesschau.de: Warme Worte und viel Geld für Moldau, 1.6.2023.

14 Vereinte Nationen: Pressemitteilung, Press communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, 5.10.2022, abrufbar unter <https://dppa.un.org/en/press-communique-of-co-chairs-of-geneva-international-discussion-5-october-2022> (letzter Zugriff: 17.7.2023); OSZE: Pressestatement, Press communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, 5.4.2023, abrufbar unter <https://www.osce.org/chairpersonship/540939> (letzter Zugriff: 27.6.2023).

15 OSZE: Pressemitteilung, 112th Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti, 27.4.2023, abrufbar unter <https://www.osce.org/chairpersonship/542352> (letzter Zugriff: 27.6.2023).

16 Oleg Ignatov et al.: New Troubles in Nagorno-Karabakh: Understanding the Lachin Corridor Crisis, abrufbar unter <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/nagorno-karabakh-conflict/new-troubles-nagorno-karabakh-understanding-lachin-corridor-crisis>, 22.5.2023, (letzter Zugriff: 6.7.2023); Olesya Vartanyan: It's make or break time for Nagorno-Karabakh's future, in: openDemocracy, 27.6.2023.

17 President of Russia: Law on denouncing Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. The President of Russia signed Federal Law on the Denunciation by the Russian Federation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE), 29.5.2023, abrufbar unter <https://en.kremlin.ru/acts/news/71225> (letzter Zugriff: 28.6.2023).

kooperativen Sicherheitsordnung in Europa verabschiedet. Nicht auszuschließen ist, dass nach dem Ende des Ukrainekriegs das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (Wiener Dokument 2011/WD 11) wieder eine gewisse stabilisierende Wirkung gewinnt. Die OSZE fuhr fort, Offiziere aus Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, der Mongolei, Tadschikistan und Turkmenistan in der praktischen Umsetzung des WD11 zu trainieren.¹⁸

Wahlbeobachtung und menschliche Dimension

Ungeachtet der Belastung durch den Ukrainekrieg führte die OSZE im vergangenen Jahr 18 wahlbezogene Aktivitäten durch, davon neun volle Wahlbeobachtungsmissionen (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien (2), Kasachstan (2), Montenegro (2), Türkei). Dies war möglich, weil das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) auf Einladung des entsprechenden Staates allein über Wahlbeobachtungen entscheidet und es dafür keines Beschlusses des Ständigen Rats bedarf.

Hingegen bedarf es eines solchen Beschlusses für die Abhaltung des Human Dimension Implementation Meeting (HDIM). Diese wichtigste Veranstaltung in der menschlichen Dimension, zu der in der Regel rund 1.000 Teilnehmer:innen erwartet werden, war 2020 wegen der Covid-19-Pandemie und 2021 wegen mangelnden Konsenses ausgefallen. Auch 2022 war kein Konsens über die Abhaltung des HDIM zu erreichen. Stattdessen organisierte der polnische Vorsitz mit Unterstützung des BDIMR eine „Human Dimension Conference“.¹⁹ Insgesamt konnte das BDIMR aufgrund seines relativ hohen Grades an institutioneller Autonomie seine Arbeit weitgehend unbeeinträchtigt durchführen. Dasselbe gilt für den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten Kairat Abdrakhmanov und die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit Teresa Ribeiro.

Zukunft und Perspektiven der OSZE

Im Vergleich zum Vorjahr hat die Diskussion über die Zukunftsperspektiven der OSZE an Ruhe und Zuversicht gewonnen. Kaum jemand befürchtet noch, dass der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine zu einer extremen Marginalisierung oder gar zum Aus der OSZE führen könnte. Dazu tragen zwei Entwicklungen bei. Zum einen sieht man, dass man auch ohne Konsensentscheidungen Einiges bewegen kann, siehe das Unterstützungsprogramm für die Ukraine oder die Menschenrechtskonferenz in Warschau im Oktober 2022. Zum anderen zeigt die Zustimmung der Russischen Föderation zur Verlängerung der Mandate der OSZE-Feldoperationen, dass Russland die OSZE weder verlassen noch eine Politik der Totalverweigerung betreiben will.

Ein Austritt aus der OSZE wäre für Russland insofern politisch riskant, als er wahrscheinlich die Isolation des Landes dokumentieren würde. Denn es ist sehr fraglich, ob die zentralasiatischen Verbündeten Russlands einem solchen Austritt folgen würden. Die zentralasiatischen Staaten streben, bei all ihrer Verschiedenheit, eher danach, sich zumindest partiell aus der Umklammerung durch Russland (und China) zu lösen; kasachische Intellektuelle sprechen vereinzelt bereits von „Entkolonialisierung“²⁰. Dafür ist die OSZE ein nützliches Vehikel. Bei ihrem Besuch in Turkmenistan, Kirgisistan und Kasachstan im Juni

18 OSZE: OSCE trains military officers on Vienna Document 2011 in Kazakhstan, 26.5.2023, abrufbar unter <https://www.osce.org/programme-office-in-astana/544585> (letzter Zugriff: 28.6.2023).

19 OSZE: Pressemitteilung, Human Dimension Conference concludes in Warsaw, 7.10.2022, abrufbar unter <https://www.osce.org/Chairmanship/528399> (letzter Zugriff: 28.6.2023).

20 Mündliche Mitteilung, deutscher Wissenschaftler:in, Juni 2023.

2023 wurde die OSZE-Generalsekretärin Helga Maria Schmid denn auch überall freundlich und nicht nur von den Außenministern, sondern durchgehend auch von den Präsidenten empfangen.²¹

Das bedeutet nicht, dass ein Agieren weitgehend ohne Konsentsentscheidungen ohne größere Probleme ablaufen würde. Weder für 2022 noch für 2023 gibt es einen Haushaltsbeschluss. Das Budget wird monatlich auf der Basis des Haushalts 2021 aufgestellt. Da dies nur für Programme gelten kann, die im Haushalt 2021 enthalten waren, können neue wie das Unterstützungsprogramm für die Ukraine nur über freiwillige Beiträge finanziert werden. Je länger ohne Haushaltsbeschluss operiert werden muss, desto schwieriger wird es, diese Vorgehensweise aufrechtzuerhalten.

Ende 2023 müssen die vier Exekutivfunktionen – Generalsekretär:in, Direktor:in BDIMR, Hohe:r Kommissar:in für nationale Minderheiten, Beauftragte:r für die Medienfreiheit – neu besetzt werden. Gelingt dies nicht, so werden diese Funktionen zunächst kommissarisch durch die jeweiligen Stellvertreter:innen wahrgenommen, wie dies bereits 2020 für ein halbes Jahr der Fall war. Es wird sich zeigen, ob dieses Verfahren auch über einen längeren Zeitraum funktioniert.

Ende 2023 wird sich auch zeigen, ob die Russische Föderation erneut bereit ist, die Mandate der OSZE-Feldoperationen zu verlängern. Ist dies nicht der Fall, könnten die Feldoperationen als Vorsitzprojekte geführt werden, vorausgesetzt die Gastländer stimmen zu und es stehen genügend freiwillige Beiträge zur Verfügung.

Die einzige Frage, die keinerlei Um- oder Auswege erlaubt, ist die Wahl des Vorsitzstaates. 2025 – 50 Jahre nach der Schlussakte von Helsinki – wird Finnland den Vorsitz einnehmen, aber für 2024 ist noch kein Vorsitz gefunden. Die Kandidatur Estlands wird von Belarus und Russland abgelehnt. Vor diesem Hintergrund scheint es wohl in Österreich Überlegungen zu geben, als Sitzstaat mit „besondere[r] Verantwortung für die OSZE“ als Vorsitz einzuspringen, auch wenn dies angesichts der noch aufrechterhaltenen Kandidatur Estlands nicht offiziell bestätigt wurde.²²

Auch wenn es gelingt, die OSZE trotz aller Widrigkeiten weiter funktionsfähig zu erhalten, ist nicht zu übersehen, dass die Organisation einen tiefgreifenden Bedeutungsverlust erlitten hat. Dies betrifft insbesondere Konfliktregulierung und Rüstungskontrolle, während es im Bereich der Menschenrechtsarbeit nicht der Fall ist. Bei der Konfliktregulierung hat die EU zumindest in Moldau und Berg-Karabach die Aufgaben der OSZE übernommen. Die Krux der OSZE besteht darin, dass Sicherheit in Europa derzeit nicht mehr kooperativ, sondern nur durch Abschreckung hergestellt werden kann.

Weiterführende Literatur

OSZE: OSCE Annual Report 2021, 21.6.2022 (der OSCE Annual Report 2022 ist bisher nicht erschienen). Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hg.): OSCE Insights 2021. Nach Gemeinsamkeiten suchen, Baden-Baden 2022.
Cornelius Friesendorf/Argyro Kartsonaki (Hg.): OSCE Insights 2022. Krieg in Europa, Baden-Baden 2023.
Mayle Müller: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2023.

21 OSZE: Pressemitteilung, OSCE Secretary General concludes visit to Turkmenistan, Kyrgyzstan, and Kazakhstan, 12.6.2023, abrufbar unter <https://www.osce.org/secretariat/546004> (letzter Zugriff: 29.6.2023).

22 ORF: OSZE-Vorsitz: Österreich könnte laut „Presse“ einspringen, 24.4.2023.

Die Europäische Union und die Vereinten Nationen

Günther Unser*

Schlüsselwörter: EU-UN-Programmatik, Ukraine-Krieg, Multilateralismus

Verstärkte Zusammenarbeit im Krisenmodus

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine stellte im vergangenen Jahr für die Vereinten Nationen (UN) und deren zentrale Aufgabe, den Weltfrieden zu sichern, zweifellos die größte Herausforderung dar. In den kritischen Fokus geriet dabei der Sicherheitsrat, der die Hauptverantwortung (Art. 24 UN-Charta) für die Friedenssicherung trägt und der als einziges Organ Beschlüsse mit bindender Wirkung für die Mitgliedstaaten (Art. 25 UN-Charta) fassen kann. Da jedoch die permanente Veto-Politik Russlands die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats entscheidend blockierte, wurde (vorschnell) ein Versagen der Vereinten Nationen in diesem Konflikt konstatiert.¹ Ein Überblick über die UN-Reaktionen auf Russlands militärische Aggression legt jedoch nahe, „dass die Krise nicht zur Irrelevanz der Weltorganisation geführt hat“².

Wie die Europäische Union dank ihres erweiterten UN-Beobachterstatus in diesem schwelenden Konfliktszenario in den Vereinten Nationen agierte und welche Akzente die europäische UN-Politik setzen konnte, soll im Folgenden analysiert werden.

Programmatische Leitlinien

Traditionsgemäß legte der Rat der Europäischen Union bereits im Juli 2022 die „Prioritäten der EU“ für die im Herbst 2022 beginnende 77. Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung fest.³

Einleitend betont er in diesen Prioritäten, dass angesichts des russischen Angriffskrieges und weiterer geopolitischer Brüche und Krisen die Welt mit einer der größten Herausforderungen konfrontiert ist, die nur gemeinsam bewältigt werden könnten. Die entschlossene Reaktion der Welt sei ein starkes Signal: Stärkung des „Multilateralismus“ und die Aufrechterhaltung der „regelbasierten internationalen Ordnung“ – beide sind den Text durchziehende mehrfach modifizierte Schlüsselbegriffe (z. B. „ein wirklich inklusiver und vernetzter Multilateralismus“) ohne inhaltliche Bestimmtheit.

Vor dem Hintergrund der wiederholten Verstöße gegen die UN-Charta und das Völkerrecht skizziert die EU im Hauptteil des Papiers ihre Vorschläge für einen neuen und stärkeren Ansatz zur Sicherung von Frieden und Wohlstand. Da die Vereinten Nationen die „einzige Organisation sind, die alle Länder zusammenführt“, sollte die Verwirklichung

* Akademischer Oberrat a. D., Institut für Politische Wissenschaft, RWTH Aachen

1 Manuela Scheuermann: UNTätig im Russland-Ukraine-Krieg, in: Vereinte Nationen 5/2022, S. 213–218.

2 Richard Gowan: Zusammenarbeit trotz geopolitischer Spannungen, in: Vereinte Nationen 6/2022, S. 243–248, hier S. 248.

3 Rat der EU: Schlussfolgerungen, Prioritäten der EU bei den Vereinten Nationen während der 77. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (September 2022 bis September 2023), 11029/22, 18.7.2022.

nachhaltigerer Lösungen im multilateralen Rahmen der Weltorganisation erfolgen. Vonnöten sei eine „Neue Agenda für den Frieden“, zentral dabei die Rolle des Sicherheitsrats, des „wichtigsten Gremiums für den Weltfrieden“, dessen „Zweckdienlichkeit“ sicherzustellen ist, d. h. im Klartext: mittels realisierbarer Reformen. Konkret unterstützt die EU die – wohl kaum umsetzbare – Initiative zur Aussetzung des Vetorechts im Rat in Fällen von Massengräueln.

Die Friedenssicherung sollte den Schwerpunkt auf die Prävention legen, die Friedensmissionen sollten wirksamer und effizienter und die vermittelnde Funktion der Friedenskonsolidierung gestärkt werden.

Da Frieden und Sicherheit mit der Bewältigung der anderen globalen Herausforderungen (wie Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechtsschutz, Klimawandel) zusammenhängen, legt die EU auch für diese Politikfelder ihre UN-Positionen fest. So werden pauschal die „vollständige Reform des VN-Entwicklungssystems“ angemahnt und die „beschleunigte Umsetzung“ der Entwicklungsagenda 2030 gefordert. Die EU tritt weiterhin für die „Förderung, den Schutz und die Verwirklichung“ der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit ein. Die EU bekennt sich nicht erst angesichts der Ukraine-Aggression als entschiedene Unterstützerin des Internationalen Strafgerichtshofs.

Um die auch durch den Ukraine-Krieg bedingten immer schwerer wiegenden sozioökonomischen Krisen besser abfedern zu können, ist die Handlungsfähigkeit des UN-Systems in weiteren Politikfeldern zu verbessern, z. B. durch Stärkung der globalen Gesundheitsarchitektur mit der zentralen Rolle der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Die Bewältigung der „Dreifachkrise des Planeten“ – Klimawandel, Verlust an biologischer Vielfalt und Umweltverschmutzung – muss mit „größter Dringlichkeit“ durch vielfältige, beispielhaft aufgeführte Maßnahmen angegangen werden.

Abschließend wird nochmals dezidiert betont, dass es der Vereinten Nationen bedarf, um für die Zukunft gerüstet zu sein. Allerdings könnten die komplexen globalen Probleme des 21. Jahrhunderts nicht mit einem Instrumentarium des 20. Jahrhunderts angegangen werden. Gefordert wird ein „Konzept der VN 2.0 für ein zukunftsorientiertes VN-System“ mit einer nachhaltig finanzierten Organisation.

Auch das Europäische Parlament verabschiedet in der Regel Vorgaben für das Agieren der EU in den Vereinten Nationen in der anstehenden jährlichen Sitzungsperiode der Generalversammlung. Im Vorfeld der 77. Generalversammlung nahm das Parlament stattdessen eine thematisch breiter angelegte Entschließung unter dem Titel „Die EU und die Verteidigung des Multilateralismus“ an.⁴ Das Parlament will mit seinen weitreichenden Vorstellungen aktiv zur Stärkung eines in den „Grundwerten der EU verankerten Multilateralismus“ beitragen.

Um die Position der EU in multilateralen Foren sichtbarer aufzuwerten, liegt der inhaltliche Schwerpunkt der Ausführungen auf einem noch stärkeren politischen EU-Engagement in den Vereinten Nationen. Das Parlament begrüßt die Fähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten, „koordiniert zu arbeiten und im UN-System einheitliche Positionen zu vertreten“, würdigt die „wertvollen Koordinierungsbemühungen der Delegation der EU“ und ist der Auffassung, dass dieser „einheitliche synergetische Ansatz“ das Handeln in allen UN-Einrichtungen bestimmen sollte.

4 Europäisches Parlament: Entschließung, Die EU und die Verteidigung des Multilateralismus, P9_TA (2022/0286), 6.7.2022.

Auf das „Allerschärfste“ verurteilt wird der Angriffskrieg auf die Ukraine, ausdrücklich befürwortet werden die gegen Russland verhängten Strafmaßnahmen. Kritik trifft die zunehmende Unfähigkeit des UN-Sicherheitsrats auf Krisen wie in der Ukraine, Syrien und weiten Konflikten wirksam zu reagieren.

Die naheliegende Schlussfolgerung ist eine Reform des Sicherheitsrats; vorrangig ist eine Einschränkung des Vetorechts und eine Änderung von dessen Zusammensetzung. Vor dem Hintergrund der langjährigen Uneinigkeit der EU-Staaten hinsichtlich einer Erweiterung fordert das Parlament die EU-Mitglieder auf, „nicht miteinander in Konkurrenz zu treten“ und stattdessen einen breiten Konsens über eine Reform zu erarbeiten. Wiederholt wird in diesem Kontext die – wohl unrealistische – Forderung nach einem zusätzlichen ständigen EU-Sitz im Rat. Auch nicht ganz neu ist das Drängen auf eine verstärkte Einbindung des Europäischen Parlaments in die europäische UN-Politik mit konkreten Vorschlägen, etwa der Schaffung von Parlamentsbüros in Städten mit UN-Einrichtungen. Außerdem plädiert das Parlament für die Gründung eines parlamentarischen Gremiums innerhalb der Weltorganisation und fordert unter Parlamentsbeteiligung jährliche Gipfeltreffen zwischen der EU und den Vereinten Nationen.

Uneingeschränkt unterstützt das Parlament die von Generalsekretär António Guterres eingebrachte Reformvorhaben und unterbreitet Anstöße zu Handlungsvarianten in den zentralen Aufgabenbereichen der Vereinten Nationen. So solle die Partnerschaft zwischen der EU und der Weltorganisation im Krisenmanagement und bei den Friedenseinsätzen ausgebaut werden. Auffallend zurückhaltend äußert sich das Parlament zum europäischen UN-Engagement in der Entwicklungspolitik, der Klimapolitik und der Menschenrechtspolitik. Abschließend fordert das Parlament zum wiederholten Male – bisher allerdings vergeblich – den Rat der EU und die Europäische Kommission auf, den jeweiligen Parlamentsbeschluss bei der Festlegung der jährlichen EU- Prioritäten „gebührend zu berücksichtigen“.

Während das einstimmig verabschiedete Ratspapier sich – wie schon in den Vorjahren – im Wesentlichen auf schlagwortartige Aussagen ohne wegweisende Substanz beschränkt, sind die Forderungen und Vorschlägen des Parlaments doch wesentlich dezidierter und pointierter, wenn auch die Positionen wohl zu oft realpolitisch nicht umsetzbar erscheinen.

Die Relevanz der EU-UN-Zusammenarbeit

Mit dem Anspruch, die „regel-basierte Ordnung“⁵ zu verteidigen, war die EU mit einer hochrangigen Delegation in der Eröffnungswoche zur 77. Generalversammlung im September 2022 in New York vertreten. Ratspräsident Charles Michel, Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, Vizepräsident Frans Timmermann, der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell sowie einige Kommissarinnen und Kommissare nahmen an zahlreichen – in der Diplomatsprache „hochrangigen“ – Treffen teil und führten eine Vielzahl von Gesprächen.

Bei der alljährlichen Generaldebatte der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs in der Generalversammlung stand das Statement von Michel ganz im Zeichen der Geschehnisse des Ukraine-Kriegs. Wie im Vorjahr wiederum sehr emotional verurteilte er den „grundlosen, unrechtmäßigen und ungerechtfertigten“ Krieg und beschwor als Reaktion die

5 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Die EU auf der 77. Tagung der VN-Generalversammlung: EU-Delegation verteidigt regelbasierte Ordnung, IP/22/5551, 16.9.2023.

„multilaterale Zusammenarbeit“.⁶ Sehr kritische äußerte er sich in diesem Zusammenhang zur Rolle des Sicherheitsrats und forderte angesichts des derzeitigen Veto-Verhaltens eines aggressiven ständigen Ratsmitglieds, dass dieses „automatisch aus dem Sicherheitsrat ausgeschlossen werden sollte“.

Die Intensität der Beziehungen zwischen der EU und der UN wurde im weiteren Verlauf der 77. Sitzungsperiode durch zahlreiche Kontakte des Spitzenpersonals untermauert. Höhepunkt war eine Arbeitssitzung des Europäischen Rates mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen⁷ im März 2023, in der die Wichtigkeit der vielfältigen Zusammenarbeit betont und die weitere Vertiefung ihrer Beziehungen zugesichert wurden. Die europäische Seite wies zudem auf die „erhebliche politische, finanzielle und materielle Unterstützung“ des UN-Systems durch die EU und ihre Mitgliedstaaten hin.

In einem Briefing des Sicherheitsrats über die Zusammenarbeit der EU und der UN im Februar 2023 hatte eingangs der Hohe Vertreter Borrell angesichts der Herausforderungen der Weltorganisation und des multilateralen Systems ausführlich die inzwischen vielfältigen, gefestigten Beziehungsebenen herausgearbeitet.⁸ In der anschließenden Diskussion⁹ bewerteten die Sicherheitsratsmitglieder die Rolle der EU differenziert, insbesondere China und Russland übten Kritik; am positivsten äußerte sich US-Botschafterin Linda Thomas-Greenfield, die die EU als einen kritischen Partner der UN und speziell des Sicherheitsrats bezeichnete und auf eine Stärkung der Partnerschaft drängte.

Europa war 2022 zwar mit fünf Sitzen im Rat vertreten, aber nur mit zwei EU-Staaten; im Jahr 2023 mit vier europäischen Mitgliedern, aber mit Frankreich und Malta nur zwei aus der EU.

Die Dominanz des Ukraine-Kriegs

In zahlreichen Sitzungen befasste sich vor allem der Sicherheitsrat, aber auch die Generalversammlung im vergangenen Jahr mit der russischen Aggression. Durchweg bezog dabei die EU-Delegation „im Namen der EU und ihrer Mitgliedstaaten“ z. T. sehr ausführlich Position. Ein Vergleich der EU-Stellungnahmen zeigt eine gewisse Konstanz in der Argumentationslinie: Nach einer scharfen Verurteilung der Invasion Russlands wird auf globale Implikationen verwiesen, wie auf die UN-vermittelte Schwarzmeer-Getreide-Initiative als Reaktion auf die Unterbrechung der ukrainischen Getreideausfuhren; angemahnt wird die Einhaltung des Völkerrechts und des Humanitären Rechts und die strafrechtliche Verfolgung der russischen Kriegsverbrechen gefordert. Erst seit Jahresbeginn 2023 äußert sich die EU im Rat konkreter zu einer möglichen Friedenslösung, in dem auf die 10-Punkte-

6 Charles Michel: Rede von Präsident Charles Michel auf der 77. Tagung der VN-Generalversammlung, 782/22, 23.9.2022

7 Rat der EU: Pressemitteilung, Ergebnisse der Arbeitssitzung des Europäischen Rates mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, 226/23, 23.3.2023.

8 Josep Borrell: United Nations: Address by the High Representative/Vice President Josep Borrell to the UN Security Council on EU-UN cooperation, 23.2.2023 abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/eeas/united-nations-address-high-representativevice-president-josep-borrell-un-security-council-eu_en (letzter Zugriff: 31.7.2023).

9 Vereinte Nationen: As More Conflicts, Problems around the World Mount, European Union High Representative Tells Security Council World Must Invest in Revitalizing Multilateral System, SC/15210, 23.2.2023, S. 1–6.

Friedensinitiative von Präsident Wolodymyr Selenskyj verwiesen wird, die als ersten Schritt den russischen Abzug aus dem gesamten ukrainischen Territorium voraussetzt.¹⁰

Anlässlich des ersten Jahrestages des Überfalls verabschiedete zunächst die Generalversammlung in einer weiteren Notstandssondertagung am 23. Februar 2023 mit großer Mehrheit ihre zweite Ukraine-Resolution¹¹, die Kernelemente der vorherigen Resolution bekräftigte, und am 24. Februar 2023 trat der Sicherheitsrat auf Ministerebene zu einem hochrangigen Meeting zusammen. Der EU-Außenbeauftragte begründete im Plenum¹² ausführlich die uneingeschränkte Zustimmung zur Resolution; im Rat¹³ wiederholte er die bekannten EU-Positionen im Ukraine-Konflikt.

Wenig Substantielles enthalten die EU-Stellungnahmen hinsichtlich Art und Umfang der europäischen Unterstützung der Ukraine, mehrfach genannt wird lediglich die Größenordnung der humanitären Hilfsleistungen, die umfangreiche Militärhilfe bleibt überraschenderweise völlig ausgeblendet. Nahezu jedes EU-Statement endet entsprechend mit dem nebulösen Versprechen: Unterstützung so lange wie nötig.

Leistungsbilanz

Die EU-UN-Zusammenarbeit ist in dem weitgefächerten Aufgabenbereich der UN-Friedenssicherung inzwischen zweifellos am intensivsten. Seit der ersten Partnerschaftserklärung über Frieden und Sicherheit 2003 wurde in der Folge in zahlreichen Rahmenabkommen (zuletzt 2021 für Friedensoperationen und Krisenmanagement) und EU-Aktionsplänen die strategische Partnerschaft zunehmend weiterentwickelt und in erheblichem Ausmaß institutionalisiert.

Die enge Kooperation hat vor allem das Ziel, die Effektivität der Friedensoperationen vor Ort dadurch zu stärken, dass in den Konflikten, wie derzeit in Afrika, dem Nahen Osten und auf dem Balkan, in denen sowohl eine UN-geführte als auch eine EU-geführte Mission im Einsatz ist, abgestimmt agiert wird.¹⁴ Mitte 2023 sind 18 EU-geführte Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)-Operationen stationiert, davon sieben militärische (alle in Afrika), wobei drei auf einem Mandat des UN-Sicherheitsrats beruhen. Die von der EU initiierte dreiseitige friedenssichernde Partnerschaft EU, Afrikanische Union (AU) und UN kann Fortschritte vorweisen. Zudem unterstützt die EU politisch und finanziell langfristig den Aufbau von AU-Missionen; so erhielt die AU hierfür, vorwiegend aus Mitteln der Europäischen Friedensfazilität, seit 2004 rund drei Mrd. Euro.

10 Delegation of the European Union to the United Nations in New York: EU Statement: UN Security Council: Maintenance of Peace and Security of Ukraine, 23.6.2023 abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-un-security-council-maintenance-peace-and-security-ukraine-0_en?s=63#top (letzter Zugriff: 31.7.2023).

11 Vereinte Nationen, Generalversammlung: Resolution, Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, die einem umfassenden, gerechten und dauerhaften Frieden in der Ukraine zugrunde liegen, A/RES/ES-11/6 23.2.2023.

12 Josep Borel: Ukraine: Statement by High Representative/Vice- President Josep Borrell at UN General Assembly Emergency Session, 22.2.2023, abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/eeas/ukraine-statement-high-representativevice-president-josep-borrell-un-general-assembly_en (letzter Zugriff: 31.7.2023).

13 Josep Borrell: Ukraine: Speech at UN Security Council session on Ukraine, 24.2.2023, abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/eeas/ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-un-security-council-session_en (letzter Zugriff: 31.7.2023).

14 Silvio Gonzato: EU-Statement – UN Special Committee on Peacekeeping Operations: General Debate, 21.2.2023, abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement—un-special-committee-peacekeeping-operations-general-debate_en?s=63 (letzter Zugriff: 31.7.2023).

Die EU-Mitgliedstaaten, finanzieren weiterhin in erheblichem Ausmaß die zentralen friedenspolitischen UN-Instrumente: knapp 24 Prozent der Pflichtbeiträge für Friedensmissionen und rund 60 Prozent der freiwilligen Leistungen zum Fonds für Friedenskonsolidierung (PBF) für Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung.

Widersprüchlich und damit problematisch bleibt allerdings, dass den beträchtlichen Finanzleistungen der EU-Mitglieder im Bereich der Friedenssicherung ein zunehmendes Defizit in der Truppenstellung für UN-Missionen gegenübersteht. Im Ranking der truppenstellenden Staaten bilden derzeit 18 Entwicklungsländer sowie Indien und China die Spitzengruppe; sie stellen mehr als 70 Prozent des Personals der UN-Truppen, Italien folgt als erster EU-Staat auf Rang 25.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten zusammen leisten auch nach wie vor den mit Abstand größten Beitrag zur Finanzierung des UN-Entwicklungssystems; vorrangig soll damit die Umsetzung der Entwicklungsziele der Agenda 2030 beschleunigt werden. Die Agenda ist für die EU unabdingbar die „universelle Roadmap“ für eine nachhaltige Entwicklung, die allerdings einer verbesserten Koordination und Effizienz bedarf.

Die EU selbst ist zudem eine der wichtigsten Geberinnen durchweg zweckgebundener freiwilliger Beiträge für eine Reihe von UN-Programmen und UN-Sonderorganisationen.

In den UN-Menschenrechtsorganen, schwerpunktmäßig im Menschenrechtsrat (HRC) in Genf, erarbeiteten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten insbesondere durch das Einbringen von Resolutionen ein bemerkenswertes Profil.¹⁵ Es wird immer wieder gefordert, das gesamte UN-System für die Einhaltung der Menschenrechte zu mobilisieren.

Fazit

Die EU ist in den Vereinten Nationen nach wie vor die einzige Regionalorganisation mit einem so weitreichenden Beteiligungsstatus. Sie agiert inzwischen politisch selbstbewusst und versäumt auch nicht, in ihren Stellungnahmen immer wieder auf ihre Bedeutung als größter Geldgeber im gesamten UN-System zu verweisen. Ihr Handeln beruht auf jährlichen programmatischen Vorgaben des Rats, auch unter Beteiligung des Parlaments. Die EU verfügt in ihrer UN-Politik inzwischen über einen anpassungsfähigen strategischen Kompass – ganz im Gegensatz zum UN-Mitglied Deutschland, dessen Regierung und Parlament in der UN-Politik bisher auf keine konzeptionellen Ansätze zurückgreifen können.¹⁶

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.

Madeleine O. Hosli: The European Union and the United Nations in Global Governance, Bristol 2022.

15 Silvio Gonzato: EU-Statement – UN General Assembly: Report of the Human Rights Council. 1.11.2022, abrufbar unter https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-%E2%80%93-un-general-assembly-report-human-rights-council_en?s=63 (letzter Zugriff: 31.7.2023).

16 Günther Unser: Fehlende UN-Strategie, in: Vereinte Nationen 2/2022, S. 69.

Die Europäische Union und die Europäische Politische Gemeinschaft

Funda Tekin*

Schlüsselwörter: Variable Geometrien, Multilateralismus, Konnektivität

Eine vage Idee bleibt vage

Es gibt ein neues Format der Zusammenarbeit in Europa. Am 9. Mai 2022 hat der französische Präsident Emmanuel Macron in seiner Rede zum Abschluss der Konferenz zur Zukunft Europas die Idee einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) unterbreitet.¹

Allerdings wird dieses Format in Wissenschaft und Politik gleichermaßen noch immer mit einem gewissen Argwohn betrachtet. Viele Fragen sind noch nicht abschließend beantwortet. So bleibt das (politische) Ziel der EPG unklar. Es stellt sich die Frage, was der Mehrwert eines weiteren multilateralen Formats neben der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Europarat sein kann. Letztlich muss auch der Sorge der EU-Beitrittskandidatenländer begegnet werden, dass die EPG einen langfristigen Warteraum und somit eine Alternative zu einem EU-Beitritt darstellen könnte. Die vage formulierte Agenda und Mission der EPG wurde anfangs als ihr Vorteil interpretiert. Ob dies auch heute noch gelten kann, soll hier kurz diskutiert werden.

Hintergrund, Ziele und Format

Die Idee Macrons war weniger originell als zunächst gedacht. Bereits im Jahr 1989 hatte François Mitterrand – wenn auch wenig erfolgreich – eine europäische Konföderation mit denselben Leitlinien initiiert.² Beide Initiativen stellen Reaktionen auf geopolitische Transformationen auf dem europäischen Kontinent dar: Ende der 90er Jahre der Zerfall der Sowjetunion und im Jahr 2022 Russlands Angriffskrieg auf die Ukraine. Die Grundidee ist es, europäischen Staaten den Raum und die Möglichkeit für engere Kooperationen in den Bereichen Sicherheit, Energie, Transport, Investitionen und Infrastruktur zu bieten.

Ursprünglich konzipierte Macron die EPG sowohl als Vorstufe zum Beitritt als auch als Ausweichlösung für solche EU-Mitgliedstaaten, die eine Vollmitgliedschaft nicht mehr als vorteilhaft ansehen. Dabei basiert die EPG auf denselben Grundwerten, wie die EU. Bereits zum Zeitpunkt des ersten Gipfeltreffens im Oktober 2022 hatte sich der Fokus dahingehend verschoben, dass man die EPG klar vom Beitrittsprozess losgelöst sah und das Format für einen reinen multilateralen Austausch nutzen wollte, um die Potenziale strategischer Kooperationen in Europa voll ausnutzen zu können. Dies wird der Diversität der

* Direktorin, Institut für Europäische Politik; Honorarprofessorin, Eberhard Karls Universität Tübingen.

1 Emmanuel Macron: Rede des französischen Staatspräsidenten anlässlich der Konferenz zur Zukunft Europas, Straßburg, 9.5.2022.

2 Frédéric Bozo: The Failure of a Grand Design: Mitterrand's European Confederation, 1989–1991, in: Contemporary European History, 17(3)/2008, S. 391–412.

teilnehmenden Staaten gerecht: Einige sind Beitrittskandidatenländer, andere eng durch Assoziierungsabkommen mit der EU verbunden, und wiederum andere sind strategische Partner und solche, die es einmal waren und es wieder werden sollen (z. B. Türkei).

Somit lässt sich die EPG am ehesten als eine multilaterale Plattform für den Austausch zwischen europäischen Staaten und den EU-Institutionen beschreiben. Die EPG kommt jährlich zwei Mal zusammen, wobei der Vorsitz zwischen einem EU- und nicht-EU-Staat wechselt. Eine gemeinsame Erklärung solcher Gipfeltreffen ist nicht vorgesehen.

Bisherige Entwicklungen: Zu Ende bevor es richtig angefangen hat?

Bisher haben drei EPG-Treffen in Prag, Chişinău und Granada stattgefunden. Es haben immer jeweils Vertreter:innen von mindestens 44 Staaten sowie den Brüsseler Institutionen teilgenommen. Diese auf den ersten Blick vielversprechende Bilanz ist bei einer näheren Betrachtung der folgenden Punkte jedoch zu relativieren:

Die EPG als Konfliktlösungsplattform: Auf dem ersten Treffen in Prag wurde ein minilaterales Treffen zwischen Aserbaidschan, Armenien, Frankreich und dem Präsidenten des Europäischen Rates organisiert, um für Nachhaltigkeit einer friedlichen Lösung im Konflikt um Bergkarabach zu sorgen. Dies konnte die militärische Übernahme der Region durch Aserbaidschan im September 2023 jedoch nicht verhindern. Zum EPG-Treffen in Granada Anfang Oktober ist der Präsident Aserbaidschans dann erst gar nicht erschienen – woraufhin auch der türkische Präsident von einer Teilnahme abgesehen hat.

Die EPG als Kooperationsraum zu den wichtigsten Themen unserer Zeit: Jedes EPG-Treffen ist in zwei bis drei Diskussionsrunden strukturiert. In Granada sollten die Themen Digitalisierung, Energie, Umwelt und die grüne Transition sowie Multilateralismus und Geostrategie diskutiert werden. Darüber hinaus werden den teilnehmenden Staaten Möglichkeiten für kleinere bi- und multilaterale Gesprächsformate geboten, um eigene Themen zu diskutieren und für die heimische politische Debatte Erfolge mit nach Hause zu bringen. Dadurch kann jedoch der Themenfokus eines EPG-Treffens aufgeweicht werden. In Granada hat das Vereinigte Königreich seine eigene Agenda in der Migrationspolitik so weit vorangetrieben, dass sich der spanische Gastgeber hochgradig irritiert gezeigt hat.³

Die EPG als wirkungsvoller Zusammenschluss gegenüber geostrategischen Rivalen: Solange die EPG keine tatsächlichen Kooperationen hervorbringt, um die Konnektivität auf dem europäischen Kontinent zu stärken und gemeinsame Infrastrukturprojekte umzusetzen oder ähnlich konkret vorzeigbare Ergebnisse produziert, wird sie ein zahnloser Tiger bleiben. Im Extremfall läuft sie Gefahr, ihre anfängliche Attraktivität zu verlieren und sich bereits nach den ersten Treffen totzufahren. Ob eine stärkere Institutionalisierung, die anfangs bewusst vermieden worden war, Abhilfe schaffen kann, wird aktuell diskutiert.⁴

Weiterführende Literatur

Barbara Lippert: Die Europäische Politische Gemeinschaft: multilateral Koordination und differenzierte Integration in „Wider Europe“, in: *integration* 46(2)/2023, S. 180–189.

Franz C. Meyer et al.: Enlarging and deepening: Giving substance to the European Political Community, Bruegel Policy Contribution 15/2022.

Hans Kribbe/Sébastien Lumet/Luuk van Middelaar: Bringing the greater European family together. New perspectives on the European Political Community, Brussels Institute for Geopolitics, Mai 2023.

3 Steve Blockmans/Dylan Macchiarini Crosson: The EPS one year on – picture imperfect, in: *Centre for European Policy Studies*, 16.10.2023.

4 Siehe Oliver Costa et al.: Unterwegs auf hoher See: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern. Bericht der Deutsch-Französischen Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen, 18.9.2023.

8. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Belgien

Christian Franck*

Schlüsselwörter: Krieg in der Ukraine, Gaspreise, Atomkraft, NARP-Darlehen, Ratspräsidentschaft

Unterstützung der Ukraine, Auszahlung von NARP-Darlehen sowie die Vorbereitungen auf die 13. Belgische Ratspräsidentschaft

Am 24. Februar 2022, dem Tag der russischen Invasion in die Ukraine, hatte sich der ukrainische Präsident in einer Videokonferenz an die EU-Staats- und Regierungschef:innen gewandt, die sich im Europäischen Rat trafen. Fast ein Jahr später, am 9. Februar 2023, ist Wolodymyr Selenskyj zum Europäischen Rat nach Brüssel eingeladen. Für Alexandre De Croo, dem belgischen Premierminister, ist seine Anwesenheit

„ein politisch extrem wichtiges Zeichen. Vor fast genau einem Jahr, direkt nach dem Beginn des Krieges, hat er sich per Videokonferenz an uns gewandt. Wir sagten uns, dass es vielleicht das letzte Mal sei, dass wir ihn lebend sähen. Nunmehr reist er recht frei und nimmt ... am Europäischen Gipfel teil“¹.

Der Europäische Rat teilte sich in vier Gruppen, um sich im kleinen Kreis mit dem ukrainischen Präsidenten auszutauschen. In seinem Gespräch mit De Croo erwähnte Selenskyj den Beitritt seines Landes in die EU, die eingefrorenen russischen Vermögen in Belgien und die Bitten aus Kyjiw um militärisches Material, darunter auch die Jagdflugzeuge F-16. Diesen Wünschen werde weitgehend entsprochen, versprach de Croo, außer dem nach den F-16, die dem Verteidigungsfall der NATO vorbehalten blieben: „Darauf können wir nicht verzichten“².

De Croo und Selenskyj

De Croo und Selenskyj waren sich schon einmal begegnet beim Besuch des belgischen Premierministers und der Außenministerin Hadja Lahbib³ in Kyjiw, Butscha und Borodjanka am 26. und 27. November 2022. „Die Brutalität dieses russischen Krieges scheint vollkommen unreal“ kommentierte De Croo im Anschluss und kündigte eine Zahlung der belgischen Regierung von 10 Mio. Euro für die Weiterleitung ukrainischen Getreides in die Länder Ost-Afrikas an. Kurze Zeit später, am 5. Dezember, wurde der ukrainische

* Professor Emeritus, Université catholique de Louvain; Professor, Jean-Monnet-Programm, Europäische Kommission; Gastprofessor, Diplomatische Akademie Wien und Université Saint Louis, Brüssel; Übersetzt aus dem Französischen von Friederike Nonhoff.

1 «Maria Udrescu: Le président ukrainien veut obtenir plus d'aide militaire des Vingt-Sept, in: La Libre Belgique, 9.2.2023; «un signal politique extrêmement important. Il y a presque un an, juste après le début de la guerre, il s'adressait à nous par visio-conférence. On se disait que ce serait peut-être la dernière fois qu'on le verrait en vie. Désormais il voyage assez librement et participe ... au sommet européen».

2 «Nous ne pouvons pas nous en passer»; Vincent Georis: Volodymyr Zelensky n'a pas reçu de réponses concrètes de l'UE, in: L'Echo, 10.2.2023.

3 Hadja Lahbib, die aus einer aus Algerien eingewanderten Familie stammt, folgte im Juni 2022 auf die bisherige Außenministerin Belgiens, Sophie Wilmès. Diese hatte aus familiären Gründen – wegen einer fortgeschrittenen Krebserkrankung ihres Mannes – ihr Amt aufgegeben.

Ministerpräsident Denys Schmyhal in Brüssel empfangen. Bei diesem Besuch wurde ihm die belgische Unterstützung für den EU-Beitritt seines Landes bekräftigt.

Am 10. Januar 2023 folgte ein Telefongespräch zwischen De Croo und Selenskyj, in welchem der belgische Regierungschef die humanitäre und militärische Unterstützung Belgiens weiterhin zusagte „so lange es nötig sein wird“ und sich Selenskyj für die Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge bedankte⁴.

Am 5. Mai sah De Croo Selenskyj wieder in Den Haag⁵ in Begleitung seines niederländischen Kollegen Mark Rutte. Es ging erneut um die Frage einer Lieferung der Kampffjets F-16, zu der der niederländische Regierungschef eine positive Haltung einnahm. Die belgische Seite werde lediglich zur Ausbildung der Piloten und zur Unterhaltung der Maschinen beitragen.⁶

Waffenlieferungen

Am 24. Februar 2022 hatte die belgische Regierung zunächst ihre militärische Unterstützung auf nicht-tödliche Materiallieferungen beschränkt (Helme, kugelsichere Westen, Ferngläser), sowie Treibstoff und medizinische Hilfe. Nach dem 27. Februar beschloss sie jedoch Waffen zu liefern: Sturmgewehre der ‚Fabrique Nationale‘ aus Herstal und Panzerabwehrraketen. Diesem ersten Paket folgten mehrere andere, so dass sich Anfang Juni 2023 die militärische Unterstützung Belgiens für die Ukraine auf 306 Mrd. Euro belief.⁷ Dazu zählten nun auch Maschinengewehre, Granaten, Granatwerfer und leichte Panzerfahrzeuge (bereift).

Im Rahmen von Käufen und Munitionslieferungen, die der Europäische Rat im März beschlossen hatte, bestellte Belgien ca. 6.600 Artilleriegeschütze mit 105 mm, die von der belgischen Firma ‚Mecar‘ geliefert wurden. Aber es wurden weder Leopard-Panzer geliefert – Belgien hat keine mehr – noch Kampfflugzeuge des Typs F-16, deren Nutzung sich der Staat vorbehält. „Unsere F-16“, erläutert die Verteidigungsministerin Ludivine Dedonder, „sind vollständig einsatzfähig ... um die Luftabdeckung unseres Staatsgebiets und das der Benelux-Staaten zu gewährleisten und ... die Luftsicherheit der baltischen Staaten“⁸. Aber Belgien würde sich an der Ausbildung der Pilot:innen und der Unterhaltung der F-16 beteiligen, die andere NATO-Länder zu liefern planten.

Auch wenn die militärische Unterstützung Belgiens für die Ukraine bescheiden erscheinen mag – laut dem Kieler Institut für Weltwirtschaft 1,9 Prozent des Verteidigungsbudgets – stellt sie dennoch laut belgischer Verteidigungsministerin „die Hilfe dar, die am meisten komplementär ist und die die effizienteste ist in Bezug auf die zur Verfügung stehenden Mittel“⁹. Sie kommt unerwartet in einer Phase, in der die Verteidigungsausgaben wieder ansteigen, die bei 1,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts stagniert hatten. Auch, wenn diese Hilfe begrenzt ist, drückt sie dennoch die politische Zielsetzung aus: Es handelt sich um einen Beitrag zur Modifizierung der Kräfteverhältnisse zugunsten der Ukraine, die

4 news belgium: Le Premier ministre Alexander De Croo s’est entretenu avec Volodymyr Zelenski, 10.1.2023.

5 Der ukrainische Präsident war in Den Haag, um sich vor dem Internationalen Strafgerichtshof zu äußern.

6 Margaux Solinas: Les Pays-Bas tiennent absolument à fournir des F-16 à l’Ukraine, in: La libre Belgique, 20.5.2023.

7 Antoine Clevers: « J’ai proposé l’expertise de notre industrie pour la maintenance des F-16 qui seront livrés à l’Ukraine », in : La Libre Belgique, 10.6.2023.

8 Anne Poncelet: Pour Ludivine Dedonder, „complémentarité“ est le maître-mot de l’aide militaire belge à l’Ukraine, in: RTBF, 1.2.2023.

9 Antoine Clevers: Ludivine Dedonder: « Il faut continuer le soutien à l’Ukraine , mais je ne vais pas priver notre personnel du matériel dont il a besoin », in: La libre Belgique, 18.11.2022.

Russland zwingen soll, Friedensverhandlungen aufzunehmen. „Damit der Krieg endet“, sagte Alexander de Croo im Mai 2023, „muss die geplante Gegenoffensive der Ukraine ein Erfolg werden“.¹⁰

Preise von Erdgas und Kernenergie

Der Preisanstieg von Öl und Gas ist auch im Kontext des Ukraine-Krieges zu betrachten.¹¹ Belgien hat zwar den Importstopp russischen Öls unterstützt, ist aber zurückhaltend, dieselbe Maßnahme auch bei Gas anzuwenden. Es empfiehlt eher eine europäische Obergrenze für Großhandelspreise, die die russischen Gaseinnahmen reduzieren würden. Ende September 2022 haben sich Belgien und 14 weitere Mitgliedsländer in einem Brief¹² mit der Bitte, einen derartigen Mechanismus umzusetzen, an die Europäische Kommission gewandt. Dieser Vorschlag, zunächst ohne Unterstützung von Deutschland, den Niederlanden und Dänemark, wurde vom Rat der Energieminister:innen am 19. Dezember 2022 mit einer Verordnung über die Organisation dieser Preisobergrenze, sobald die Gaspreise 180 Euro pro MWh überschreiten, verabschiedet. Ebenso hat die belgische Regierung angesichts zukünftiger Risiken einer Energie-Versorgungsknappeheit am 9. Januar 2023 eine Einigung über die Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke Doel4 und Tihange3 mit der Gruppe Engie-Electrabel um zehn Jahre getroffen. Diese Ausnahmeregelung von dem bis 2025 geplanten Ausstieg aus der Kernenergie stieß auf Widerstand der Abgeordneten der Umweltschutzpartei (Ecolo-Groen) der Koalition, die sich letztlich aber doch anschlossen.

4,5 Milliarden anstelle von 5,9

Neben der Unterstützung der Ukraine hängt die europäische Aktualität von der Umsetzung des Nationalen Aufbau- und Resilienzplans (NARP) nach überstandener Covid-19-Pandemie ab. Von den 750 Mrd. Euro des NextGenerationEU-Plans von Mitte 2020 sollten 5,9 Mrd. nach Belgien fließen.¹³ Da sich das belgische Wachstum nur geringfügig verlangsamt hatte, wurde dieser Betrag von der Kommission am 30. Juni 2022 nach unten korrigiert auf 4,5 Mrd. Euro. Für die Umsetzung seines Aufbauplans¹⁴ bekam Belgien einen Vorschuss von 770 Mio. Euro, jedoch lässt die Überweisung der ersten regulären Tranche von 847 Mio. Euro auf sich warten. Sie ist gebunden an eine Rentenreform, die die Nachhaltigkeit der Rentenfinanzierung in der Zukunft garantieren soll. Da es hierzu in der Koalition keine Einigung gibt, konnte die Regierung ihre Anfrage um Überweisung der 847 Mio. Euro an die Kommission nicht weiterleiten.¹⁵

10 „Pour que la guerre finisse, déclare Alexander de Croo en mai 2023, il faut que la contre-offensive que planifie l'Ukraine soit un succès“; news.belgium: Nouveau paquet d'aide à l'Ukraine, 12.5.2023

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Energiepolitik“ in diesem Jahrbuch.

12 Der Premierminister A. de Croo hatte diese Idee der Preisdeckelung von Gas-Großhandelsimporten bei einem Besuch in Stavanger in Norwegen Ende August dargelegt. Der Brief, der für Belgien von der Energieministerin Tinne Van der Straeten unterzeichnet wurde, geht auf eine gemeinsame Initiative mit Italien und Griechenland zurück; Grégoire Ryckmans: Prix de l'énergie: la Belgique et quatorze autres pays membres de l'UE demandent un plafonnement des prix du gaz, in: RTBF, 28.9.2022

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

14 Der Plan beinhaltet 119 Projekte, verlangt aber auch eine gewisse Anzahl an Reformen, u. a. eine Rentenreform

15 François Mathieu: Fonds européens de relance : la Belgique retarderait sa demande ; in : La Libre Belgique, 12.1.2023

Ausblick auf 2024: Institutionelle Fragen

Die nahende neue Legislaturperiode 2024–2029 bringt auch wieder institutionelle Fragen auf die Agenda. Am 9. Mai werden in Belgien an einem Tag die 21 Europa-Abgeordneten gewählt sowie die Abgeordneten sowohl der Bundes-Abgeordnetenversammlung als auch der Regionalparlamente. Innovation: Für die Europawahl ist das Wahlalter von 18 auf 16 Jahre abgesenkt worden. Für Belgien bleibt die Rolle des EU-Parlaments eine institutionelle Priorität: „Um unsere Demokratie zu stärken, müssen wir das EU-Parlament stärken“ plädierte de Croo im November 2022.¹⁶

Gemeinsam mit Deutschland, Frankreich und Italien gehört Belgien zu den neun Ländern der „Freundesgruppe, die die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU befürworten“¹⁷. Diese Reform erscheint umso wichtiger, je mehr sich neue Erweiterungen abzeichnen. Neben den Beitrittskandidaten Ukraine, Moldawien und Georgien werden die Westbalkanländer die Aufmerksamkeit der zukünftigen belgischen Ratspräsidentschaft auf sich ziehen.¹⁸ Diese 13. belgische Präsidentschaft (seit 1958) im ersten Halbjahr 2024 trifft zusammen mit dem Ende der Legislatur und es wird eher darum gehen, „die laufenden legislativen Dossiers voranzubringen, als neue Initiativen zu starten“¹⁹. Jedoch wird die belgische Ratspräsidentschaft auch in die Verhandlungsprozesse über die großen politischen Posten involviert sein, die nach den EU-Wahlen im Mai zu besetzen sein werden.

Weiterführende Literatur

Christian Franck/Maïté van Deuren: La présidence belge du Conseil de L'Union européenne (juillet-décembre 2010), in: *Courrier Hebdomadaire du CRISP* 2116–2117, 2011.

Jean De Ruyt: Preparing for Belgium's Thirteenth Presidency of the Council of the European Union, Egmont Policy Brief 229, März 2023

16 Alexander de Croo: Discours pour la célébration des 70 ans du Parlement européen, 22.11.2022.

17 Annalena Baerbock et al.: Namensbeitrag, „Es ist Zeit für mehr Mehrheitsentscheidungen in der EU-Außenpolitik“, 12.6.2023.

18 Philippe Regnier : L'UE, de 27 à 37 : l'élargissement revient en force au sommet de l'agenda politique, in: *Le Soir*, 23.6.2023.

19 Alexander de Croo: Discours lors des journées diplomatiques au palais d'Egmont, 5.9.2022.

Bulgarien

Johanna Deimel*

Schlüsselwörter: Neues alternatives Regierungsmodell, Rolle Russlands, Korruption, Klimapolitik

In schwierigem Fahrwasser auf pro-europäischem Kurs

Im April 2023 wurden Bulgariens Bürger:innen innerhalb von zwei Jahren zum fünften Mal zu Parlamentswahlen an die Urne gerufen. Die Wahl wurde notwendig, weil nach dem Sturz der nur wenige Monate regierenden pro-europäischen Partei „Wir setzen den Wandel fort“ (PP) von Kiril Petkov im Juni 2022 auch die vorgezogenen Parlamentswahlen im Oktober 2022 keine klaren Ergebnisse brachten und alle Versuche gescheitert waren, eine neue Regierung zu bilden. Präzedenzlos in der Geschichte Bulgariens wurde das Land 2021–2023 über lange Zeiträume von einer vom Staatspräsidenten Rumen Radev eingesetzten Übergangsregierung geleitet. Radev war der Gewinner der Dauerkrise in Bulgarien, denn ohne demokratisch legitimierte Regierung und ohne funktionierende parlamentarische Kontrolle hatte er durch die Interimsregierungen eine große Machtfülle in seinen Händen. Bulgarien war in schwierigem Fahrwasser. Dem Land drohte eine ernste institutionelle Krise einhergehend mit einer Erosion der parlamentarischen Demokratie.

Habemus Imperium – mit neuem Regierungsmodell

Die Ergebnisse der Wahlen vom 2. April brachten wieder keine klaren Mehrheiten. Mit nur geringem Abstand hat das konservative Bündnis von „Bürger für eine europäische Entwicklung Bulgariens“ (GERB) und „Union Demokratischer Kräfte“ (SDS) mit 25,39 Prozent die Wahlen für sich entschieden. PP ging anders als im Oktober 2022 zusammen mit der „Demokratischen Partei“ (DB) ins Rennen und gewann 23,54 Prozent. Besorgniserregend war das Ergebnis der rechts-radikalen und pro-russischen Partei „Wiedergeburt“ (Vazrazhdane), die mit 13,58 Prozent drittstärkste Partei wurde. Es folgen die Partei „Bewegung für Rechte und Freiheit“ (DPS) 13,18 Prozent und die „Bulgarische Sozialistische Partei“ (BSP) mit nur 8,56 Prozent. Mit 3,94 Prozent hat es auch Slavi Trifonovs Partei „Es gibt so ein Volk“ (INT) knapp ins Parlament geschafft.

Wieder zeichnete sich eine Pattsituation zwischen zwei ungefähr gleich großen politischen Blöcken ab, und die politische Krise drohte, sich fortzusetzen. Kreative Lösungen waren geboten, um Bulgarien endlich eine handlungsfähige Regierung zu verschaffen. Es begann ein schwieriger Sondierungsprozess, wie sich aus einer im Mai publik gewordenen Aufzeichnung einer PP-DB-Sitzung heraushören lässt. Zu den Dilemmata, die dort genannt wurden, gehörte, dass a) Neuwahlen kein gravierend anderes Ergebnis erwarten ließen; und b), dass pro-russische Kräfte, darunter „Wiedergeburt“, noch mehr Zulauf bekommen könnten. Der Durchbruch war geschafft, als sich beide Seiten auf ein alternierendes Regierungsmodell, das auf 18 Monate Dauer angelegt ist, einigen konnten: Für die ersten neun Monate soll seitens der PP-DB Nikolai Denkov Regierungschef werden, nach neun

* Unabhängige Balkananalystin, München.

Monaten dann die ehemalige EU-Kommissarin und stellvertretende GERB-Vorsitzende Maria Gabriel. Letztere führt im Kabinett Denkov das Außenministerium an und wird Denkov als Premier folgen. Seit dem 6. Juni 2023 ist die Regierung Denkov im Amt.

Die Koalitionsregierung hat sich auf ein Regierungsprogramm geeinigt, das fünf Prioritäten festlegt: Beitritt zum Schengen-Raum bis Ende 2023 (nachdem Österreich und die Niederlande zuletzt dagegen votiert hatten); Mitgliedschaft in der Eurozone ab dem 1.1.2025; Bekämpfung der Inflation (April 2023: 11,6 Prozent¹); Implementierung der Reformen in Bezug auf die Aufbau- und Resilienzfähigkeit der Europäischen Union (EU); sowie mehr Effizienz für das kommunale Management. In Gang gesetzt werden soll auch eine Verfassungsreform mit dem Ziel, u. a. die Befugnisse des Generalstaatsanwalts und den politischen Einfluss auf den Obersten Justizrat zu verringern.

Europa – Russland – Ukraine

Laut einer Umfrage von Alpha Research im November 2022 sind 50 Prozent der Bulgar:innen gegen die Einführung des Euro. Die pro-russische, von Premier Denkov sogar neofaschistisch bezeichnete Partei „Wiedergeburt“ sammelte 470.000 Unterschriften für ein Referendum gegen den Euro. Anfang Juli 2023 lehnte die Nationalversammlung das Ansinnen ab. Die Entscheidung über ein Referendum liegt jetzt beim Verfassungsgericht.²

Die pro-europäische Orientierung Bulgariens steht grundsätzlich nicht in Frage. Laut einer Umfrage von Exacta vom Dezember 2022 befürworten 71 Prozent der Bulgar:innen die EU-Mitgliedschaft ihres Landes. Trotzdem gilt es wachsam zu sein gegenüber Moskaus Bemühungen, für Instabilitäten in Bulgarien und für ein pro-russisches, anti-westliches Narrativ zu sorgen. Zu den kremltreuen Protagonisten gehören „Wiedergeburt“, die BSP und für viele Beobachter:innen auch Präsident Rumen Radev. Wie eine Recherche der Tageszeitung Die Welt im Januar 2023³ zeigte, hat das Land unter der geschäftsführenden Regierung von Kiril Petkov wichtige Militärhilfe für die Ukraine geleistet und verfügt über wichtige Produktionsstätten für Munition nach sowjetischen Standards. Die neue Regierungskoalition ist pro-westlich ausgerichtet und gibt Anlass zu „vorsichtigem Optimismus“, so Vessela Tcherneva.⁴ Klare Zeichen wurden jedenfalls bereits gesetzt: Auf Einladung der neuen Regierung besuchte der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj Anfang Juli 2023 Bulgarien. Außerdem beteiligt sich die Regierung Denkov an der militärischen Unterstützung der EU und bereitet eine weitere Munitionslieferung an die Ukraine vor.

Untiefen und Sumpf – Rechtsstaat und Justiz

In ihrem Bericht zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien⁵ legt die EU-Kommission im Juli 2023 ein besonders kritisches Augenmerk auf die Rolle und Funktionsweise des Obersten Justizrates, auf fehlende europäische Standards für dessen Mitglieder und auf die Möglichkeiten politischer Einflussnahme auf dieses Gremium. Wie in vorhergehenden EU-

1 The Sofia Globe: Bulgaria annual inflation falls to 11.6% in April, 16.5.2023.

2 Krassen Nikolov: Pro-Russian party denied Bulgarian Eurozone membership referendum, in: Euractiv: 10.7.2023.

3 Philip Volkmann-Schluck: Das Land, das heimlich die Ukraine rettete, in: Die Welt, 18.1.2023.

4 Vessela Tcherneva: Cautious optimism: What Bulgaria's new government means for Europe, in: European Council on Foreign Relations, 27.6.2023.

5 Europäische Kommission: 2023 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria, SWD(2023) 802 final, 5.7.2023.

Berichten zu Bulgarien wird mangelnde Korruptionsbekämpfung mit entsprechender Strafverfolgung und Verurteilung auf hoher Ebene festgestellt.

Was in Bulgarien bisher nicht geht, erledigen die USA. Am 10. Februar 2023 wurden fünf schwergewichtige öffentliche Personen wegen „extensiver Involvierung in Korruption in Bulgarien“ auf die Sanktionsliste des Magnitsky Act gestellt:⁶ Rumen Ovtsharov (Energie- und Wirtschaftsminister Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre), Aleksandar Nikolov und Ivan Genov (beide ehemalige Geschäftsführer und stellvertretende Direktoren des Kernkraftwerks Kozloduy), Nikolai Malinov (leitet heute die pro-russische Lobbygruppe Russophile Nationale Bewegung) und Vladislav Goranov (ehemaliger Finanzminister unter Boiko Borissov 2014–2020). Letzterer wird wegen „umfassender Beteiligung an korrupten Aktivitäten“ sanktioniert, bei dem viel Bestechungsgelder im Austausch für Gesetze geflossen sein sollen. Goranov unterhielt außerdem Verbindungen zum Medienmogul und Politiker Deljan Peevski, der bereits 2021 von den USA sanktioniert wurde. Peevski, eine dubiose politische Figur und jetzt wieder Abgeordneter der DPS in der 49. Nationalversammlung war bis Ende Juni 2023 sogar als Mitglied der Kommission für die Verfassungsreform vorgesehen – ein Indiz dafür, welche Untiefen sich für die ungewöhnliche Regierungskoalition ergeben können, denn für eine Verfassungsreform braucht es eine Zweidrittelmehrheit im Parlament und damit die Stimmen und das Wohlwollen der DSP.

Mit Goranovs Sanktionierung wurde sehr nahe an den ehemaligen Ministerpräsidenten Boiko Borissov herangerückt, der bisher von Strafverfolgung verschont geblieben war. Die als „Barcelonagate“ bekannt gewordenen Vorwürfe Spaniens von Geldwäsche in Millionenhöhe gegenüber Borissov harren weiter der Aufklärung. Generalstaatsanwalt Ivan Geshev, der in seinen letzten Amtswochen in eine öffentliche Fehde mit Borissov getreten war, legte dem Parlament zusätzliche Materialien zum Barcelonagate vor. Anfang Juli 2023 erklärte sich Borissov schließlich bereit, für die Ermittlungen seine parlamentarische Immunität aufheben zu lassen.

Im Mai 2023 schrieb das Onlinemagazin Politico von der Krise der Rechtsstaatlichkeit, die in einer wilden öffentlichen Konfrontation zwischen dem Generalstaatsanwalt und Ex-Premierminister Borissov ausgeartet sei, und dass Bulgariens „Mafiastaat seine Belastungsgrenze erreicht“ habe.⁷ Geshev, dessen Absetzung als Generalstaatsanwalt zu den Kernforderungen der Massenproteste vom Sommer 2020 und der PP wie der DB in den Wahlkämpfen 2022/2023 gehörte, wurde Anfang Mai 2023 Ziel eines dubiosen Anschlags auf seinen Konvoi. Geshev erklärte, nachdem sich GERB gegen ihn gewendet hatte, dass er gegen eine „Verschwörung der politischen Mafia gegen den Staat“ kämpfe. Geshev musste schließlich seinen Platz als Generalstaatsanwalt räumen. Das war ein Preis, den GERB nach den Auseinandersetzungen mit Borissov verlangte, um für die Regierungsbildung mit PP und DB an Bord zu bleiben. Inwiefern die Berufung von Geschevs Stellvertreter und ehemaliger rechter Hand, Borislav Sarafov, rein kosmetischer Natur ist, bleibt die Frage und ändert nichts an der Notwendigkeit einer tiefgreifenden Justizreform. Ivan Geshev bekundete Ambitionen, in die Politik zu gehen.

6 Finanzministerium der USA: Pressemitteilung, Treasury Sanctions Corrupt Elites Across Bulgarian Political Spectrum, 10.2.2023, abrufbar unter <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1264> (letzter Zugriff: 7.8.2023).

7 Christian Oliver: The Cap versus The Pumpkin: Bulgaria's mafia state reaches breaking point, in: Politico, 17.5.2023.

Klima und Energie

Die mit dem Nationalen Aufbau- und Resilienzplan der EU in Aussicht gestellten Zuschüsse in Höhe von insgesamt 6,27 Mrd. Euro werden dringend benötigt, vor allem für den ökologischen und digitalen Wandel. 58,9 Prozent der geplanten Mittel werden in Bulgarien in die Unterstützung von Klimazielen fließen. Umso schwieriger war die politische Hängepartie und umso drängender eine funktionierende Regierung. Erst nachdem sichergestellt war, dass ein funktionierendes Prüfungs- und Kontrollsystem eingerichtet war, wurde im April 2023 die erste Tranche von 1,37 Mrd. Euro bewilligt.

Bulgarien steht bei Klima und Energie unter Handlungsdruck. Denn Bulgariens Treibhausgasintensität ist viermal so hoch wie der EU-Durchschnitt. Fossile Energien machten 2021 noch 63 Prozent, Atomenergie 22 Prozent und erneuerbare Energien 15 Prozent im Energiemix aus. Das Land muss daher, wie die Europäische Kommission in ihrem Bericht vom 24. Mai 2023 anmahnt,⁸ dringend in erneuerbare Energien investieren.

Ausnehmend schwierig ist es, sich aus der russischen Energieabhängigkeit zu lösen. Nachdem Gazprom im April 2022 Bulgarien den Gashahn weitgehend abgedreht hatte, konnten über ein griechisches LNG-Terminal und mit Gas-Lieferungen von aserbaidzschanischem Gas über die seit dem 1. Oktober 2022 aktivierte Verbindung mit Griechenland die größten Probleme abgewendet werden. Allerdings handelte Bulgarien bis Ende 2024 eine Ausnahmeregelung bei den am 5. Dezember 2022 beschlossenen EU-Sanktionen für russische Ölimporte aus und konnte allein 2022 Rohöl im Wert von 3,2 Mrd. Euro aus Russland importieren.⁹ Das russische Unternehmen Lukoil hat faktisch ein Monopol auf dem bulgarischen Markt und besitzt neben dem Ölhafen in Rosenets auch die Raffinerie in Burgas. Die Regierung Denkov hat im Juli 2023 angekündigt, die Hafenkonzession für Lukoil zu beenden; offiziell, um „dem Staat die Kontrolle über wichtige Infrastruktur“ zurückzugeben und den Schengen-Beitritt Bulgariens zu erleichtern. Anfang Juli 2023 beschloss die neue Regierungskoalition mit den Stimmen von DPS und ITN, die Reaktorteile von Belene, die nahe der Donau gelagert werden, für die Fertigstellung des Atommeilers Chmelnyzkyj an die Ukraine zu verkaufen.¹⁰

Weiterführende Literatur

Freedom House: Freedom in the World 2023. Bulgaria Country Report, abrufbar unter <https://freedomhouse.org/country/bulgaria/freedom-world/2023> (letzter Zugriff: 7.8.2023).

Bundeszentrale für politische Bildung: Parlamentswahl in Bulgarien 2023, abrufbar unter <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/519557/parlamentswahl-in-bulgarien-2023/> (letzter Zugriff: 7.8.2023).

8 Europäische Kommission: 2023 Country Report – Bulgaria, SWD(2023) 602 final, 24.5.2023.

9 Krassen Nikolov: Russia became Bulgaria's largest importer in 2022, in: Euractiv, 23.2.2023.

10 Evgeni Achmadzi/Ivajlo Stančev: Das glückliche Ende des „Korruptions-Sumpfs“ Belene NPP (Ščastlivij kraj na „korupcionnija g'ol“ AEC Belene), in: Capital (Bulgarisch), 5.7.2023.

Schlüsselwörter: Migration, Industriepolitik, Ukraine, Erweiterung

Nach Covid direkt in den Wahlkampf

Mit dem sich ankündigenden Ende der Covid-19-Pandemie im Frühsommer 2022 schien es, als wollte die amtierende sozialdemokratische Ministerpräsidentin Mette Frederiksen wieder zur Tagespolitik zurückkehren und politische Vorhaben auf den Weg bringen, die aufgrund der Pandemie zurückgestellt worden waren, nachdem sie während dieser die Rolle einer Krisenmanagerin eingenommen hatte.

Der Wunsch nach Rückkehr zu einer gewissen Normalität wurde aber umgehend von einem Bericht der Europäischen Kommission zum sogenannten Nerzskandal vereitelt. Die Kommission hatte ein Mandat zur Untersuchung dieses Skandals erhalten, im Zuge dessen die Regierung die dänische Nerzpopulation keulen ließ, aus Angst, die Tiere könnten das SARS-CoV-2Virus übertragen, – all dies jedoch ohne ausreichende Rechtsgrundlage, wie sich später herausstellen sollte. Die Kommission legte ihren Bericht am 30. Juni 2022 vor.¹ Darin übte sie scharfe Kritik an 10 hochrangigen Beamten:innen sowie an zwei Minister:innen, was der Opposition Anlass zur Beantragung weiterer Rechtsgutachten gab. Der Bericht kam ebenfalls zu dem Schluss, dass die Aussagen von Ministerpräsidentin Mette Frederiksen in einer Pressekonferenz am 4. November 2020 zwar als „objektiv grob irreführend“ einzuschätzen seien, sie aber gleichwohl nicht gewusst habe, dass das Keulen der dänischen Nerzpopulation rechtswidrig war.

Der Bericht hatte Mette Frederiksen somit keine Schuld unterstellt, warf aber erneut die Frage nach der politischen Verantwortung auf, und die Vorsitzende der linksliberalen Partei (Radikale Venstre) – Sofie Carsten Nielsen – drohte sogar mit einem Misstrauensvotum gegen die Ministerpräsidentin. Sie forderte sie dazu auf, bis spätestens zum 4. Oktober, also im Anschluss an die Sommerpause des Parlaments, Neuwahlen anzusetzen. Ministerpräsidentin Frederiksen hatte dies im Juni zur Kenntnis genommen, ließ sich schließlich aber bis zum 5. Oktober für die Ausrufung von Neuwahlen Zeit. Somit war der Wahlkampf schon in vollem Gange, lange bevor die Wahlen offiziell angekündigt, geschweige denn durchgeführt wurden. Am 1. November 2022 wurden die Wahlen abgehalten. Die Sozialdemokraten (Socialdemokratiet) wurden dabei erneut stärkste Kraft und konnten nun eine von den linken Parteien unterstützte Minderheitsregierung bilden oder aber auch eine Mehrheitskoalition über Parteigrenzen hinweg. Am Ende entschied sie sich für Letzteres und verwies angesichts des Ukrainekrieges auf die Notwendigkeit einer breiten Koalition. Nach der Wahl dauerte es mit 42 Tagen vergleichsweise lange, bis eine neue Regierung aus Sozialdemokraten, Moderaten (Moderaterne) und Liberalen (Venstre) gebildet werden konnte.

* Ditte Brasso Sørensen, Chief Analyst, Think Tank EUROPA; Lykke Friis, Director, Think Tank EUROPA. Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Dänisches Parlament: Granskingskommissionens beretning om sagen om aflivning af mink, 30.6.2022, abrufbar unter <https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/GRA/bilag/46/index.htm> (letzter Zugriff: 17.8.2023).

Die neue Regierung wird von Frederiksen als Premierministerin, Løkke-Rasmussen als Außenminister und Ellemann-Jensen als Verteidigungsminister angeführt. In verschiedener Hinsicht ist diese Regierung somit ein Novum in Dänemark: Seit 1978 hatte es keine Regierungskoalition der Sozialdemokraten mit den Liberalen und seit 1993 auch keine Mehrheitsregierung mehr gegeben.

Die Regierung hat angekündigt, ihre Mehrheit dafür zu nutzen, notwendige Reformen umzusetzen, die dänische Wirtschaft und den Sozialstaat zukunftsfest zu machen und die dänische Verteidigung zu modernisieren. Da die gegenwärtige Regierungskoalition jedoch so neuartig ist, wird immer wieder darüber spekuliert, wie belastbar sie tatsächlich sein wird. Bisher ist es der Regierung jedoch gelungen, sich zu behaupten, auch wenn sie davon profitiert, dass die Opposition zersplittert ist und Schwierigkeiten hat, in dieser neuen politischen Landschaft Fuß zu fassen.

Neuer Pragmatismus in der Außenpolitik

Seit dem russischen Angriffskrieg und den sich zuspitzenden geopolitischen Konflikten haben die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik den politischen Diskurs dominiert – und selbst Vorschläge, die bis vor kurzem noch kaum Zuspruch fanden, so die EU-Erweiterung oder die qualifizierte Mehrheit (QMV) in Entscheidungen der Außen- und Verteidigungspolitik der EU, haben ihren Weg in den politischen Mainstream gefunden.

Die drei Regierungsparteien haben sich im Rahmen ihres Koalitionsvertrages verpflichtet, ein neues gemeinsames Abkommen zur Europapolitik vorzulegen, das im Laufe des Jahres erarbeitet werden soll. Das derzeit gültige Abkommen stammt noch aus dem Jahr 2008 und war unter dem Eindruck des Lissabon-Vertrags verhandelt worden. Mit diesem Versprechen von Neuverhandlungen macht die dänische Politik deutlich, welch zentralen Stellenwert die Außen- und insbesondere die Europapolitik für sie einnimmt.

Die Bedeutung der Europapolitik wurde weiterhin in der neuen nationalen Strategie zur Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenminister Løkke Rasmussen im Mai 2023 vorstellte, zum Ausdruck gebracht.² Darin heißt es, dass die heutigen unsicheren Zeiten volles Engagement in Europa erfordern, und die Union wird dabei als die zentrale politische Institution in allen Bereichen von der Industrie- bis hin zur Verteidigungspolitik hervorgehoben. Während die NATO weiterhin als Eckpfeiler der europäischen Verteidigungsarchitektur gesehen wird, finden die Vereinten Nationen und die multilaterale Arena in der neuen Strategie kaum noch Erwähnung.

Die Strategie prägt auch das Konzept des pragmatischen Idealismus, das als neues Leitprinzip für die dänische Außen- und Sicherheitspolitik gelten soll. Statt eines unilateralen Eintretens zur Förderung liberaler Werte im Ausland solle sich Dänemark eher auf pragmatische Weise in internationale Beziehungen einbringen – ob in neuen Partnerschaften mit Afrika oder in der EU-Industriepolitik. In Abwesenheit einer genaueren Abwägung zwischen Pragmatismus und Idealen markiert diese neue Strategie durchaus einen Bruch mit der wertebasierten Außenpolitik vorheriger Regierungen. Die Strategie zeigt insgesamt zwar keine konkrete Zukunftsvision für die weitere Zusammenarbeit mit der EU auf, aber sie stellt doch eine merkliche Neuausrichtung Dänemarks in Bezug auf die Themen Ukraine und Erweiterung, Industriepolitik und Migration dar. Während die Zielsetzungen und Ambitionen in Klima- und Handelsfragen bestehen bleiben, sollen im Folgenden jene Bereiche genauer betrachtet werden, in denen sich die dänische Position wandelt.

2 Dänisches Außenministerium: Foreign and Security Policy Strategy 2023, Mai 2023.

Zurückhaltende Unterstützung für die EU-Erweiterung

Die Bemühungen zur Unterstützung der Ukraine stehen derzeit im Mittelpunkt der politischen Debatte über die Verteidigungsausgaben. Dabei steht die dänische Regierung fest zu ihrem Versprechen, der Ukraine sowohl finanzielle als auch militärische Unterstützung zu leisten. Im März 2023 legte sie – unterstützt von einer breiten Koalition im Parlament – einen Ukraine-Fonds in Höhe von 7 Mrd. DKK (ca. 0,9 Mrd. Euro) auf. Daraufhin beschloss das Parlament im Juni 2023, den Ukraine-Fonds auf 21,9 Mrd. DKK (ca. 2,9 Mrd. Euro) an Hilfsleistungen zu erhöhen. Letzte Umfragen zeigen, dass die dänische Bevölkerung zu den entschiedensten Befürwortern der Ukraine innerhalb Europas zählen und ihre Haltung zum Krieg sehr nah an der Polens und der baltischen Staaten ist.³ Die finanzielle und militärische Unterstützung der Ukraine durch das dänische Parlament ist auch auf eine allgemein Ukraine-freundliche Stimmung in der dänischen Bevölkerung gestützt. Der Einsatz für die Ukraine geht dabei weit über eine rein finanzielle Unterstützung hinaus. In ihrer Koalitionsvereinbarung stellt die Regierung klar, dass sie sich für die EU-Mitgliedschaft der Ukraine – und anderer Länder der benachbarten Region – einsetzen wird. Dies ist ein Bruch mit der bisherigen dänischen Position zur Erweiterung, die man traditionell als zögerlich bezeichnen konnte, wie die Entscheidung zur Verweigerung von Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien im Jahr 2019 nochmals deutlich gemacht hatte.⁴

Die Regierung betont dabei jedoch, dass der Beitritt an das Erreichen der aufgestellten Kriterien geknüpft sein muss und dass die Erweiterung der Union ohne eine Vertragsänderung erfolgen sollte.⁵ Die Regierung stellt hierzu fest, dass der Vertrag von Lissabon ihrer Auffassung nach auch einer Erweiterung standhalten wird, und obwohl wir noch auf die neue Vereinbarung zur Europapolitik warten, ist es wahrscheinlich, dass der dänische Kompromiss eine Reform zugunsten der qualifizierten Mehrheit in der EU-Außen- und Sicherheitspolitik vorschlagen wird, statt eines neuen Vertrages.

Als eine weitere direkte Reaktion auf den Krieg in der Ukraine beschloss die Regierung im Juni 2023 mit Unterstützung fast aller Parteien ein langfristiges Verteidigungsabkommen. Diese Vereinbarung soll sicherstellen, dass Dänemark bis zum Jahr 2030 sein Ziel von 2 Prozent des BIP für die Verteidigungsausgaben auch umsetzen wird. Im Vorfeld des letztjährigen Referendums zum dänischen Opt-Out bei der Gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU war vereinbart worden, das Ziel erst für das Jahr 2033 anzustreben.

Abwägung zwischen Freihandel und Industriepolitik

Die europäische Politik, insbesondere im Hinblick auf das Gleichgewicht zwischen globalem Freihandel und regionaler Industrieförderung, hat sich stark gewandelt, und Dänemark muss sich in einem Europa zurechtfinden, das sich gemeinsamer Schulden und neuer staatlicher Beihilfen als Teil der europäischen Antwort auf globale Herausforderungen bedient.

Dänemark zählt traditionell zu den sparsamen Ländern in Europa (zusammen mit den Niederlanden, Österreich und Schweden) und hat sich stets sowohl für einen begrenzten EU-Haushalt als auch für eine strikte Durchsetzung der Fiskalregeln eingesetzt. Ein neu formulierter dänischer pragmatischer Idealismus macht sich mittlerweile aber auch in der

3 Timothy Garton Ash/Ivan Krastev/Mark Leonard: United West, divided from the rest: Global public opinion one year into Russia's war on Ukraine, Policy Brief, 22.2.2023.

4 Rikke Albrechtsen: Danmark giver sig: Albanien og Nordmakedonien får ja til optagelsesforhandling, in: *Alttinget*, 25.2.2020.

5 Ditte Brasso Sørensen/Mads Jedzini: Kreativitet i udvidelsespolitikken: Ukraines vej mod EU-medlemskab, *Tænketanken EUROPA*, 24.4.2023

dänischen Position zur europäischen Industriepolitik bemerkbar. So enthält die Strategie zur Außen- und Sicherheitspolitik Passagen zur europäischen strategischen Autonomie, zur Resilienz wie auch einen eigenen Abschnitt zur europäischen Industriepolitik. Während die Strategie zwar die Notwendigkeit eines Gleichgewichts zwischen industrieller Förderung und freiem Handel unterstreicht, deutet die überarbeitete dänische Position zur Industriepolitik aber auch darauf hin, dass es von großer Bedeutung sei, eine starke europäische und dänische Position in denjenigen Sektoren formulieren zu können, die unmittelbar mit dem ökologischen Wandel zusammenhängen. Die Strategie unterstützt so die dänische Forderung nach einer aktiveren europäischen Industriepolitik, die sich aber auf strategisch wichtige Sektoren, die Diversifizierung und die Unterstützung regionaler Industrien konzentriert, um damit die strategische Autonomie der EU zu stärken.

Suche nach europäischen Verbündeten in Fragen der Migration

Im Vorfeld der Wahlen stand auch dieses Mal die Frage, wie Migrationsbewegungen eingedämmt werden können, im Zentrum der Diskussionen, wenn auch weitaus weniger als noch in früheren Wahlkämpfen. Aufhänger der Debatte war ein ursprünglich von den Sozialdemokraten eingebrachter Vorschlag, Asylbewerber:innen bis zum Abschluss ihres Verfahrens in ein Drittland auszulagern. Dies wird in Dänemark auch als das Ruanda-Modell bezeichnet, denn auch die vorherige sozialdemokratische Regierung war im ständigen Dialog mit Ruanda zum Thema Migration. Nach der Wahl hat die Regierungskoalition einen Kompromiss gefunden, bei dem sie sich vornimmt, ein anderes Migrationsmodell anzustreben, in dem das Asylverfahren zwar ausgelagert wird, dies aber in Zusammenarbeit mit anderen europäischen Ländern geschehen soll. Zu diesem Zweck und als Zeichen der Ernsthaftigkeit dieses Themas hat Premierministerin Frederiksen im Anschluss an die Wahl auch den Dialog mit Ländern wie Kroatien, Albanien aber auch Ägypten intensiviert.

Auch im Bereich Justiz und Inneres bemüht sich Dänemark trotz seines Opt-Outs nun stärker darum, neue Ansätze zum Thema Migration auf europäischer Ebene weiterzuentwickeln. So unterzeichnete Dänemark im Vorfeld des EU-Gipfels im Februar 2023 zusammen mit sieben anderen EU-Ländern eine Aufforderung an Ursula von der Leyen und Charles Michel unter anderem dazu, dass strengere Kontrollen an den EU-Außengrenzen gewährleistet und auch die Rückführungsquoten steigen müssten. In einer öffentlichen Debatte mit der Präsidentin des Europaparlaments, Roberta Metsola, im April 2023 betonte Frederiksen in diesem Sinne noch einmal, dass Migration keine nationale, sondern eine europäische Aufgabe sei und dass eine Antwort auf die Migrationskrise den Lackmустest für die Durchsetzungskraft der Union darstelle.

Die pragmatische Wende der dänischen Regierung hat Auswirkungen weit über Europa hinaus, aber sie verändert eben auch die dänische Position in ganz wesentlichen europäischen Politikbereichen. Als Folge der geopolitischen Spannungen wird nun die Notwendigkeit und der Wert der europäischen Zusammenarbeit hervorgehoben, und gleichfalls ist die politische Bereitschaft gestiegen, künftig auf gemeinsame europäische Herausforderungen und Lösungen hinzuarbeiten.

Weiterführende Literatur

Georgi Gotev: Danish Social Democrats agree rare bipartisan coalition, in: Euractiv, 14.12.2022.

Deutschland

Julian Rappold und Funda Tekin*

Schlüsselwörter: Europapolitische Positionierung, Zeitenwende, Vertrauensverlust

Gemischte Bilanz: Die deutsche Europapolitik in der Zeitenwende

Die deutsche Europapolitik muss seit Russlands vollumfassender Invasion der Ukraine verschiedene Herausforderungen meistern. Möchte man der deutschen Bundesregierung ein Zeugnis ausstellen, so würde dieses wohl eher gemischt ausfallen. Zum einen kann man ernsthafte Bestrebungen feststellen, die durch Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022 proklamierte Zeitenwende¹ auszugestalten. Grundprinzipien der deutschen (Russland-)Politik wie „Wandel durch Handel“ wurden grundlegend überdacht und in verschiedenen Rede- und Debattenbeiträgen sowie Strategiepapieren neue Leitlinien formuliert. Außerdem setzte sich die Bundesregierung aktiv für eine Stabilisierungs- und Beitrittsperspektive für den Westbalkan sowie für die Verleihung des Kandidatenstatus für die Ukraine und die Republik Moldau ein. Auch bei der Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit in der EU zeigte die Bundesregierung klare Kante und begrüßte etwa das Zurückhalten von EU-Geldern an Ungarn durch die Europäische Kommission.² Darin kann man auch den Willen zu einem proaktiveren Rollenverständnis Deutschlands in der Außenpolitik ablesen. Die Bezeichnung eines „widerstrebenden Hegemons“³ ist nicht mehr gänzlich zutreffend.

Zum anderen sind Bruchlinien in der Ampel-Koalition deutlich hervorgetreten und die Bundesregierung hat in einigen Entscheidungen lange gezögert, was zulasten der Glaubwürdigkeit Deutschlands und ihrer Europapolitik bei den europäischen Partnern geführt hat. Andere Politikmaßnahmen, die Deutschland während des Krisenmanagements getroffen hat, wurden von einigen EU-Mitgliedstaaten als zu egoistisch und selbstzentriert wahrgenommen. Das sehr leise Auftreten des Bundeskanzlers, in dem er lieber weniger als mehr erklärte, war dem Verständnis für die deutsche Europapolitik und ihrem Krisenmanagement wenig zuträglich. Um ein solches Verständnis generieren zu können, zeichnet dieser Beitrag zunächst die europapolitische Positionierung der Bundesregierung im Zuge der Zeitenwende nach, um in einem zweiten Schritt die politische Umsetzung und ihre Schwierigkeiten anhand ausgewählter Beispiele näher zu beleuchten.

Zeitenwende europäisch denken

In seiner Regierungserklärung zur Zeitenwende hatte Bundeskanzler Scholz noch weitestgehend offengelassen, was der russische Angriffskrieg auf die Ukraine für die EU sowie

* Julian Rappold, Wissenschaftlicher Referent der Geschäftsführung, Institut für Europäische Politik; Funda Tekin, Direktorin, Institut für Europäische Politik; Honorarprofessorin, Eberhard Karls Universität Tübingen.

1 Olaf Scholz: Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz, 27.2.2022.

2 Tagesschau.de: Bundesregierung begrüßt Strafe gegen Ungarn, 13.12.2022.

3 William E. Paterson: The Reluctant Hegemon? Germany Moves Center Stage in the European Union, in: Journal of Common Market Studies, Special Issue: The JCMS Annual Review of the European Union in 2010, September 2011, S. 57–75.

die deutsche Europapolitik konkret bedeutet. Am 29. August 2022 holte er dies mit seiner lang erwarteten europapolitischen Grundsatzrede „Europa ist unsere Zukunft“⁴ an der Karlsuniversität in Prag nach. Scholz skizzierte erstmals seine europäische Agenda und die Positionen für eine neue deutsche Europapolitik. Die Prager Rede stellt den Versuch dar, die proklamierte Zeitenwende und deren damit einhergehenden Herausforderungen auszubuchstabieren und auf die europäische Ebene zu übersetzen.⁵ Sie bietet neben dem Koalitionsvertrag einen wichtigen Referenzpunkt für den europapolitischen Kurs der Bundesregierung, die sich nach ihrem Amtsantritt bis dato kaum europapolitisch positioniert hatte.

Scholz skizziert seine Ideen im Spannungsfeld der Notwendigkeiten, Europa zu einen und diesem geeinten Europa mehr Gewicht in der Welt zu geben.⁶ Dabei verdeutlicht Scholz die altbekannte Skepsis Deutschlands gegenüber Formen differenzierter Integration in der EU, in dem er betont, dass alle Mitglieder der EU gleichberechtigt seien und eine EU der exklusiven Clubs oder Direktorien nicht das Ziel deutscher Europapolitik sei. Darüber hinaus setzt er auf das Prinzip „form follows function“ für Reformen auf dem Kontinent, also einem funktionalen, lösungsorientierten Reformansatz.

Im Detail umreißt Scholz vier Handlungsfelder, die er für die Zukunft der EU als essenziell erachtet: Erstens fordert er ein entschiedenes Vorgehen in der Erweiterung der EU und dies insbesondere mit Blick auf die Staaten des Westbalkans. Die Erweiterung soll Frieden und Stabilität auf dem europäischen Kontinent herstellen sowie russischen und chinesischen Einfluss in der direkten Nachbarschaft zurückdrängen. Die von Präsident Macron vorgeschlagene Europäische Politische Gemeinschaft sieht er als wichtiges Forum zum informellen Austausch an, jedoch nicht als Alternative zur Erweiterung.⁷

Gleichzeitig knüpft Scholz die Erweiterung an eine weitere Vertiefung der EU. Nur mit institutionellen Reformen kann die EU mit weit mehr als 30 Mitgliedstaaten funktions- und handlungsfähig bleiben. Er fordert unter anderem die Einführung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Drittens möchte Scholz vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs, aber auch des wachsenden Einflusses Chinas, die europäische Souveränität insbesondere im Technologiebereich, der Rohstoffversorgung und in der Verteidigungspolitik stärken. Die EU müsse mehr Verantwortung für die eigene Sicherheit übernehmen, noch enger zusammenarbeiten sowie europäische Werte und Interessen weltweit durchsetzen. Zuletzt plädiert Scholz auch für den europäischen Zusammenhalt und die Überwindung alter Konfliktlinien, insbesondere in der Migrations- und Fiskalpolitik. Die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Grundwerte der europäischen Einigung zu verteidigen, hält er für essenziell.

In seiner zweiten großen Europarede am Europatag am 9. Mai 2023 wiederholte Scholz vor dem Europäischen Parlament einige seiner Forderungen aus seiner Prager Rede für eine geopolitische, erweiterte, reformierte und zukunfts offene EU.⁸ Im Mittelpunkt stand vor allem die Verortung der EU in einer sich wandelnden internationalen Ordnung. Statt sich – wie vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron vorgeschlagen – als dritten Pol

4 Olaf Scholz: Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, 29.8.2022.

5 Julian Rappold: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: eine Einordnung der europapolitischen Grundsatzrede des deutschen Bundeskanzlers, in: *integration*, 4/2022, S. 334–342.

6 Funda Tekin: Deutschland, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2022, Baden-Baden 2022, S. 499–506.

7 Rappold: *Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, 2022.

8 Olaf Scholz: Rede von Bundeskanzler Scholz im Rahmen der Diskussionsreihe "This is Europe" im Europäischen Parlament am 9. Mai 2023 in Straßburg, 9.5.2023.

neben den USA und China zu positionieren⁹, betonte er die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten als wichtigstem europäischen Verbündeten sowie die Bedeutung von Partnerschaften, auch zum globalen Süden, in einer multipolaren Weltordnung. Den Anspruch einer „geopolitischen EU“ teilen jedoch Macron und Scholz.¹⁰ Ohne den spaltenden Begriff der strategischen Autonomie zu erwähnen, möchte auch Scholz die EU in die Lage versetzen, im globalen Wettbewerb mit anderen großen Mächten zu bestehen. Scholz nimmt zudem Grundelemente der im Juli 2023 verabschiedeten China-Strategie der Bundesregierung¹¹ vorweg. Er sieht in China sowohl Partner, Wettbewerber, als auch systemischen Rivalen – gleichwohl mit der Betonung darauf, dass die letztgenannten Elemente in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hätten. Auch die De-Risking-Strategie von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, die auf eine Verringerung der Abhängigkeit etwa bei Schlüsseltechnologien und wichtigen Rohstoffen setzt, aber ein vollständiges Abkoppeln von China vermeidet, unterstützt er.

Insbesondere die Prager Rede des Bundeskanzlers diene als wichtiger Wegweiser der europapolitischen Positionierung und Schwerpunktsetzung der Bundesregierung in Folge des russischen Angriffskriegs. Diese Agenda wurde von zwei Strategiepapieren – der nationalen Sicherheitsstrategie¹² und den Leitlinien feministischer Außenpolitik¹³ – ergänzt, die den außen- und sicherheitspolitischen Kompass der Bundesregierung angesichts globaler Herausforderungen neu austarieren und auch eine europäische Perspektive beinhalten.

Die Leitlinien der (feministischen) Außenpolitik

Die im März 2023 vom Auswärtigen Amt vorgestellten Leitlinien möchten Rechte, Ressourcen und Repräsentanz von Frauen und marginalisierten Gruppen weltweit stärken.¹⁴ Diese dienen als Richtschnur zur Zielsetzung und Umsetzung der feministischen Außenpolitik in verschiedenen außenpolitischen Bereichen, etwa der Friedens- und Sicherheitspolitik, der humanitären Hilfe oder der Menschenrechtspolitik.¹⁵ Hierbei wird die europäische Dimension explizit mitgedacht und es werden Handlungsvorschläge zur Implementierung gemacht. Beispielsweise schlägt das Dokument die Initiierung eines Austausches der Außenminister:innen zu einer feministisch ausgerichteten EU-Außen- und Sicherheitspolitik vor. Zudem sollen feministische Perspektiven stärkere Berücksichtigung im Rahmen von Missionen der GASP sowie bei militärischen Ertüchtigungsmaßnahmen im Rahmen der European Peace Facility finden. Eine Reihe anderer Mitgliedstaaten haben sich zumindest zu einer feministischen Außenpolitik bekannt. Welches Gewicht dieses Konzept sowohl in der deutschen als auch in der allgemeinen Europapolitik kann, bleibt jedoch abzuwarten.

Die Nationale Sicherheitsstrategie

Die lange geforderte und im Juni 2023 veröffentlichte nationale Sicherheitsstrategie¹⁶ der Bundesregierung stellt eine weitere dauerhafte Bezugsgröße für die deutsche Europapolitik dar – hier explizit für den Bereich der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Mit der

9 Jacopo Barrigazzi: Europe's eastern half claps back at Macron: We need the US, in: Politico, 11.4.2023.

10 Jana Puglierin: Europa-Rede: Scholz ist gar nicht so weit entfernt von Macron, in: Handelsblatt, 10.5.2023.

11 Die Bundesregierung: China-Strategie der Bundesregierung, 2023.

12 Die Bundesregierung: Nationale Sicherheitsstrategie, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, Juni 2023.

13 Auswärtiges Amt: Leitlinien des Auswärtigen Amtes, Feministische Außenpolitik gestalten, Februar 2023.

14 Auswärtiges Amt: Leitlinien des Auswärtigen Amtes, 2023.

15 Marieke Fröhlich/Anna Hausschild: Feministische Außenpolitik. Hintergründe und Praxis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 21.4.2023.

16 Die Bundesregierung: Nationale Sicherheitsstrategie, 2023.

Strategie wird die Sicherheit des Landes erstmals nicht nur militärisch und diplomatisch ausbuchstabiert, sondern mit einem integrierten Ansatz für sämtliche Politikbereiche.

Mit Blick auf die darin dargelegte Rolle der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat die Bundesregierung ein Jahr nach Beginn der russischen Aggression gegen die Ukraine ein Umdenken hinsichtlich der strategischen Souveränität Europas vollzogen.¹⁷ Vorrang hat nunmehr die Bündnis- und Landesverteidigung, mit einem klaren Schwerpunkt auf der NATO, einschließlich deren europäischer Pfeiler.

Die EU als zentraler Handlungsrahmen deutscher Politik bleibt jedoch weiterhin relevant¹⁸: Erstens betont die Bundesregierung im nichtmilitärischen Teil der Sicherheitsstrategie weiterhin die Bedeutung der EU, etwa in den Bereichen Abwehr terroristischer Bedrohungen oder im Umgang mit irregulärer Migration. Zweitens soll die EU beim zivilen und militärischen Krisenmanagement wichtigster Akteur sein. Die dritte Aufgabe der EU soll in der Koordination militärischer und rüstungspolitischer Kooperation bestehen. Viertens ist, wie bereits in der Prager Rede des Bundeskanzlers herausgehoben, die EU-Erweiterung ein zentrales geostrategisches Instrument. Auch in der nationalen Sicherheitsstrategie unterstreicht die Bundesregierung damit ihr Bekenntnis zur Erweiterungsperspektive für die Ukraine, die Republik Moldau und die Länder des Westlichen Balkans.

Enttäuschte Partner

Der außen- und sicherheitspolitische Strategieprozess der Bundesregierung flankiert die europapolitische Positionierung der Bundesregierung im Zuge der Zeitenwende, die insbesondere durch die Prager Rede von Bundeskanzler Scholz skizziert wurde. Eigentlich sollte dies den europäischen Partnern einen wichtigen Referenzpunkt mit Blick auf Deutschlands europapolitische Prioritäten und seines Politikstils geben: Schließlich betonte Scholz mehrfach, um Vertrauen werben und als ehrlicher Makler Ost und West, Nord und Süd in Europa zusammenführen zu wollen.¹⁹ Doch anders als beispielsweise bei Macrons Rede an der Sorbonne 2017 blieb der große Nachhall unter den europäischen Partnern weitestgehend aus. Von der Absicht, „deutsche Interessen im Lichte europäischer Interessen“ zu definieren, wie dies bereits im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung festgeschrieben worden war²⁰, spürten Deutschlands Partner häufig zu wenig. Die Europapolitik der Bundesregierung gilt zum einen als zu zögerlich. Rein strukturell hakt es bei der europapolitischen Koordinierung zwischen insgesamt drei Koalitionären der Ampel-Koalition.²¹ Die Partner SPD, Die Grünen und FDP vertraten in einigen zentralen Fragen divergierende Positionen, die zu einer (zu) späten Positionierung der Bundesregierung führten. Zum anderen sah sich die Bundesregierung entgegen dem Vorhaben, mit den europäischen Partnern Lösungen zu erarbeiten und auf Alleingänge zu verzichten, vermehrt dem Vorwurf ausgesetzt, ohne vorherige Abstimmung und Einpreisung der Reaktionen der Partner nationale Interessen in den Vordergrund zu stellen. Das liegt maßgeblich an einem Mangel an Kommunikation.

17 Nicolai von Ondarza: Die veränderte Rolle der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Markus Kaim/Stefan Mair (Koord.): Nach der Nationalen Sicherheitsstrategie – die nächsten Schritte, SWP 360 Grad, 4.9.2023.

18 Von Ondarza: Die veränderte Rolle der EU, 2023.

19 Olaf Scholz: Rede an der Karls-Universität in Prag, 2022.

20 SPD/Bündnis 90 / Die Grünen/FDP: Koalitionsvertrag, Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.

21 Bernd Hüttemann: Der stotternde deutsche EU-Koordinierungsmotor: Was uns der Vertrauensverlust in die deutsche Europapolitik rund um die E-Fuels-Debatte lehrt, in: Der (europäische) Föderalist, 16.3.2023.

Waffenlieferungen

Nachdem Scholz noch von vielen europäischen Partnern für seine proklamierte Zeitenwende und sein mutiges Vorgehen gelobt wurde, kam insbesondere in Mittel- und Osteuropa, in Nordeuropa und im Baltikum zunehmend Zweifel an der Ernsthaftigkeit des angekündigten Kurswechsels auf. Einhelliger Tenor war, dass die Bundesregierung die in sie gesetzten Erwartungen an ihre Führungsrolle nicht erfülle.²² Exemplarisch steht hierfür die Frage der Lieferung von Rüstungsgütern an die Ukraine. Hier zeigte sich die Bundesregierung seit Kriegsbeginn nicht als Vorreiter, sondern wartete ab, bis andere die Initiative ergriffen.²³ Zudem bemängelten die Partner aus Mittel- und Osteuropa, dass zu viel Zeit verstrich, bevor Beschlüsse gefasst und Aufträge an die Industrie vergeben wurden, beispielsweise bei der Lieferung von Leopard 2-Kampfpanzern.

Zwar hat Deutschland mittlerweile nach den USA am zweitmeisten Waffen, Munition und andere militärische Güter an die Ukraine geliefert. Insgesamt stellt die Bundesregierung seit Ausbruch des Krieges für die militärische Unterstützung der Ukraine 17,1 Mrd. Euro zur Verfügung.²⁴ Für die humanitäre und finanzielle Hilfe hat die Bundesregierung bisher weitere 3,8 Mrd. Euro aufgebracht. Doch es ist ihr nicht gelungen, diese Leistung erfolgreich zu kommunizieren und die Deutungsheftigkeit über das eigene Handeln zu erlangen. Besonders Olaf Scholz und das Kanzleramt standen in Brüssel häufig isoliert da.²⁵

Management der Energiepreiskrise

Auch beim Management der Energiekrise zog die Bundesregierung den Unmut ihrer europäischen Partner auf sich. Auf europäischer Ebene sperrte sie sich lange gegen eine Lösung. Auf dem Europäischen Rat im Oktober 2022 kam es deshalb zu Spannungen. Der französische Präsident Macron warnte Deutschland davor, sich zu isolieren.²⁶ Die Bundesregierung sah bei einem zu niedrigen Preisdeckel die Versorgungssicherheit gefährdet, weil Lieferländer dann ihr Gas zu höheren Preisen außerhalb der EU verkaufen könnten. Diese Befürchtung wurde zwar auch von den Niederlanden oder Österreich geteilt, doch von niemandem so vehement vorgetragen wie von der Bundesregierung. Deutschland ist besonders betroffen, da überwiegend mit Gas geheizt wird und auch die große Industrie stark vom Energieträger Gas abhängt. Erst im Dezember konnte ein Minimalkompromiss mit einem befristeten Marktkorrekturmechanismus sowie einer freiwilligen gemeinsamen Beschaffung von Gas unter anderen Maßnahmen erzielt werden.²⁷

Noch verheerender wirkte auf die europäischen Partner der „Doppelwumms“²⁸, ein 200 Mrd. Euro-Paket, mit dem die Bundesregierung die Folgen gestiegener Energiepreise für deutsche Bürger:innen sowie für Unternehmen abfedern wollte. Das Rettungspaket war im Vorfeld nicht mit den Partnern abgesprochen. Diese kritisierten, dass es der deutschen Wirtschaft einen unfairen Wettbewerbsvorteil innerhalb des Binnenmarktes verschaffe. Zwar hatten auch andere Mitgliedstaaten ähnliche Programme aufgelegt, viele von ihnen verfügen jedoch nicht über denselben fiskalischen Spielraum wie Deutschland, um diese

22 Angela Mehrer/Jana Puglierin: Deutschland in Europa, in: Deutsche Außenpolitik, Aus Politik und Zeitgeschichte 17/2023.

23 Mehrer/Puglierin: Deutschland in Europa, 2023.

24 Institut für Weltwirtschaft Kiel: Ukraine Support Tracker, abrufbar unter <https://www.ifw-kiel.de/de/themen-dossiers/krieg-gegen-die-ukraine/ukraine-support-tracker/> (letzter Zugriff: 7.11.2023).

25 Mehrer/Puglierin: Deutschland in Europa, 2023.

26 Süddeutsche Zeitung: EU-Gipfel: Macron warnt Scholz vor Isolation, 20.10.2022.

27 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 34/22, 15.12.2022.

28 SPD: Der „Doppelwumms“ für bezahlbare Energie, 2022.

langfristig aufrechtzuerhalten. Während sich insbesondere Italien, Spanien und Frankreich für ein gemeinsames europäisches Schuldenprogramm aussprachen, wies die Bundesregierung die Kritik zurück: Sie argumentierte, die Maßnahmen seien gemessen an der Größe der deutschen Volkswirtschaft und der befristeten Laufzeit bis 2024 proportional angemessen und würden dem entsprechen, was andere Mitgliedstaaten ebenfalls aufbringen würden.²⁹ Doch der Eindruck eines deutschen Alleingangs hatte sich da bereits festgesetzt.

Verbrennungsmotor

Auch in der Entscheidung über den Verkaufsstopp für Verbrennungsmotoren ab 2035 stellte sich die Bundesregierung quer. Eigentlich hatten sich die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament bereits im Oktober 2022 darauf verständigt, dass in der EU ab 2035 nur noch Neuwagen verkauft werden dürfen, die im Betrieb keine Treibhausgase ausstoßen. Eine für Anfang März 2023 vorgesehene formale Bestätigung durch die Mitgliedstaaten musste wegen Nachforderungen Deutschlands jedoch abgesagt werden, da die notwendigen Stimmen für eine qualifizierte Mehrheit in Gefahr geraten waren. Der deutsche Verkehrsminister Volker Wissing (FDP) drängte auf eine Ausnahmeregelung im fertig verhandelten Gesetzestext für Fahrzeuge, die mit synthetischen Kraftstoffen, sogenannten E-Fuels, betrieben werden können. Tatsächlich lenkte die Bundesregierung ein, nachdem die Kommission eine Ausnahme für E-Fuels ermöglichte. Doch der Vertrauensverlust war bereits entstanden. Zum einen setzte sie das komplette Verbrennungsverbot – und damit einen Eckpfeiler der Pläne der EU, die Mitgliedstaaten bis 2050 klimaneutral zu machen – aufs Spiel. Zum anderen lag der Unmut der anderen Mitgliedstaaten vor allem auch daran, dass die Bundesregierung bestehende Praktiken der europäischen Gesetzgebung unterwanderte, indem sie die Ergebnisse des Trilogs in letzter Sekunde in Frage stellte.

Der deutsch-französische Motor stottert

All diese Beispiele zeigen, dass die Bundesregierung Vertrauen bei ihren europäischen Partnern verspielt hat. Insbesondere die für die europäische Integration so wichtigen deutsch-französischen Beziehungen gelten als belastet. Bezeichnend hierfür gilt, dass Scholz diese in seiner Prager Rede mit keinem Wort erwähnte.³⁰ Die für Ende 2022 geplanten deutsch-französischen Regierungskonsultationen wurden kurzfristig abgesagt. Zu allem musste auch Macrons Staatsbesuch in Deutschland aufgrund der Proteste gegen Polizeigewalt in Frankreich abgesagt werden. Selbst die Feierlichkeiten zum 60-jährigen Jubiläum des Élysée-Vertrages können nicht über die Dissonanzen zwischen beiden Partnern hinwegtäuschen.³¹ Die Bundesregierung versäumte es etwa, wichtige Entscheidungen, wie in der Frage des Gaspreisdeckels oder des deutschen Entlastungspakets für Energiekosten mit Paris abzustimmen.³² In der China-Politik legte Scholz großen Wert darauf, als erster westlicher Regierungschef im November 2022 alleine nach China zu reisen und dem chinesischen Präsidenten Xi Jinping nach dessen Wiederwahl zum Parteichef seine Aufwartung zu machen. Macron wäre es hingegen lieber gewesen, gemeinsam mit dem Kanzler in Peking die gemeinsamen europäischen Interessen zu vertreten – zumal die Bundesregierung artikuliert hatte, ihre Beziehungen zu China stärker europäisch auszugestalten und die bisher forcierte Sonderbeziehung zu Beijing abzulegen.

29 Helga Schmidt: Kritik aus der EU am "Doppel-Wumms", in: Tagesschau.de, 4.10.2022.

30 Mehrer/Puglierin: Deutschland in Europa, 2023.

31 Jacob Ross: Macron sollte seinen Besuch zügig nachholen, DGAP Publikation, 3.7.2023. n

32 Nick Alipour: Tiefpunkt der deutsch-französischen Freundschaft unter Scholz?, in: Euractiv, 12.9.2023.

Zudem stehen sich die beiden Regierungen in wichtigen politischen Debatten wie etwa zur Kernenergie und insbesondere zur Verteidigungspolitik immer wieder gegenüber. In der Verteidigungspolitik strebt Frankreich eine größere Autonomie Europas an, insbesondere im Bereich der Rüstung. Eine starke, wettbewerbsfähige europäische Verteidigungsindustrie ist für Frankreich von hohem Stellenwert.³³ Auf der Gegenseite hat die Bundesregierung beschlossen, vor allem amerikanische Waffensysteme von Partnern außerhalb der EU zu kaufen. Gemeinsame Rüstungsprojekte, wie der deutsch-französische Kampfpanzer MGCS oder das Kampfflugzeugsystem FCAS, treten auf der Stelle. Hinter den deutsch-französischen Dissonanzen steht die viel grundsätzlichere Frage, wie groß die Rolle der USA bei der europäischen Verteidigung sein soll.³⁴ Die Bundesregierung hat im Zuge der Zeitenwende mehrfach betont, dass sie die USA als wichtigsten Verbündeten ansieht.

Die Notwendigkeit eines funktionierenden deutsch-französischen Motors für die Fortentwicklung des europäischen Projekts steht allerdings außer Frage: Zumindest in zwei für die EU aktuell zentralen Fragen konvergieren die Interessen von Paris und Berlin. Bei der teilweisen Abschaffung des Einstimmigkeitserfordernisses für die EU-Außenpolitik engagieren sich beide Partner in der sogenannten Freundesgruppe für Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU.³⁵ Zudem haben sowohl Scholz als auch Macron die Notwendigkeit einer weiteren EU-Erweiterung erkannt. Die deutsche und französische Staatsministerin für Europa mandatierten hierfür im Januar 2023 eine deutsch-französische Expertengruppe, um institutionelle Reformideen im Lichte der EU-Erweiterung zu entwerfen. Der Bericht wurde im September 2023 veröffentlicht und hat die Debatte um die Umsetzung der Erweiterungsversprechen intensiviert.³⁶

Verspieltes Vertrauen im Osten

Auch bei Deutschlands Partnern in Mittel- und Osteuropa sowie im Baltikum ist der Vertrauensverlust real. Gerade zu Beginn des russischen Angriffskriegs fühlten sich diese Staaten in ihren Sicherheitsinteressen von Deutschland nicht gehört.³⁷ Zu zögerlich agierte die Bundesregierung etwa bei der Lieferung schwerer Waffen an die Ukraine oder mit Blick auf den Verzicht von russischer Energie. Zudem muss sich Berlin den Vorwurf gefallen lassen, die Warnungen seiner östlichen Nachbarn vor Russland, insbesondere mit Blick auf die wachsende Energieabhängigkeit und die Gaspipeline Nord Stream 2, nicht ernst genommen zu haben.³⁸ Zwar hat die Bundesregierung ein Problembewusstsein für diese Kritik entwickelt und versucht, dieser entgegenzuwirken – sowohl rhetorisch beispielsweise in der Prager Rede, als auch inhaltlich durch das Bekenntnis zu einer robusteren Sicherheitspolitik im Kontext der Zeitenwende und der Abkehr der bisherigen Russland-Politik. Doch bleiben Zweifel bei den mittel- und osteuropäischen Partnern an der Ernsthaftigkeit der Bundesregierung. Zwar wird die Kritik an Deutschland in unterschiedlicher Tonlage und Lautstärke vorgetragen – am heftigsten dabei auch aus innenpolitischen Gründen von der polnischen Regierungspartei „Recht und Gerechtigkeit“. Kern der Kritik bleibt jedoch stets der gleiche:

33 Mehrer/Puglierin: Deutschland in Europa, 2023.

34 Mehrer/Puglierin: Deutschland in Europa, 2023.

35 Auswärtiges Amt: Pressemitteilung, Gemeinsame Mitteilung der Außenministerien zum Start der Freundesgruppe für Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, 4.5.2023.

36 Pervenche Berès et al.: Unterwegs auf hoher See: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern, Bericht der deutsch-französischen Arbeitsgruppe zur institutionellen Reform der EU, 18.9.2023.

37 Minna Ålander: Uneinige Union: Wie ein Mangel an transnationalem Verständnis und Solidarität die EU-Debatte über den russischen Krieg belastet, in: Der (europäische) Föderalist, 8.9.2022.

38 Rappold: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2022.

Deutschland bleibt unter seinen Möglichkeiten, wenn es um die Unterstützung der Ukraine und die Sicherheit der östlichen EU- und Nato-Staaten geht.³⁹

Ausblick

Angesichts der Zeitenwende in Europa sind die Anforderungen und Erwartungen an die deutsche Europapolitik noch einmal gewachsen. Die konkrete Ausgestaltung – auch auf europäischer Ebene – erweist sich jedoch als herausfordernd. Während die Bundesregierung in der Tat zwar deren Implikationen definiert, wichtige Grundprinzipien deutscher Außenpolitik neu ausgerichtet und europapolitische Prioritäten festgelegt hat, hat sie trotzdem mit einem Vertrauensverlust bei ihren europäischen Partnern zu kämpfen. Langes Zögern oder als egoistisches Durchsetzen eigener Interessen wahrgenommenes Verhalten untergräbt die Glaubwürdigkeit der Bundesregierung als verlässlicher Partner, von dem Führung erwartet wird. Der Mangel an Kommunikation steht ihr oft im Weg.

Dabei ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Bundesregierung trotz aller Vorwürfe den Willen zu einem proaktiveren Rollenverständnis in der Europapolitik zeigt. Immerhin ist festzuhalten, dass sie im Herbst 2023 deutlich präsenter in der europapolitischen Debatte agiert. Aus Berlin gehen wichtige Impulse für die Realisierung des angestrebten Beitritts der Kandidatenstaaten sowie für die dafür notwendigen Reformen zur Sicherstellung ihrer Handlungsfähigkeit aus. Im November 2023 stellte Außenministerin Baerbock auf der Europakonferenz des Auswärtigen Amtes hierzu konkrete Vorschläge vor.⁴⁰

Für die zukünftige Ausgestaltung der deutschen Europapolitik verschiebt sich aktuell jedoch eine wichtige Konstante, die den Führungsanspruch auf europäischer Ebene bisher immer legitimiert hatte: Während sich die Bundesregierung in der vergangenen Krisenperiode auf ihre Wirtschaftskraft verlassen konnte, stellte der Economist im August 2023 nach fast 25 Jahren erneut die Frage, ob Deutschland wieder zum kranken Mann Europas wird, denn Deutschland ist 2023 Wachstumsschlusslicht.⁴¹ Zumal eine schwächelnde deutsche Volkswirtschaft auch für die EU kein gutes Zeichen ist.⁴²

Die Neuausrichtung der deutschen Europapolitik an die Anforderungen der Zeitenwende bleibt oberste Priorität. Für die Bundesregierung gilt es vor allem, verlorenes Vertrauen bei den europäischen Partnern zurückzugewinnen. Berlin sollte Alleingänge vermeiden und seine europäischen Partner aktiv einbeziehen, statt sie nur im Nachhinein zu informieren. Dabei sollte es insbesondere die stärkere Zusammenarbeit mit Frankreich und der neuen polnischen Regierung suchen. Inhaltlich gilt es vor allem, das aktuelle Momentum zur Reform- und Erweiterungsdebatte auch im Jahr der Europawahlen zu bewahren.

Weiterführende Literatur

Bundezentrale für politische Bildung: Deutsche Außenpolitik, Aus Politik und Zeitgeschichte, 14.4.2023

Johannes Hillje/Christine Pütz: Selbstverständlich europäisch!? 2023 – Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die deutsche Europapolitik im Kontext von Krise und Transformation, Heinrich-Boell-Stiftung, März 2023.

Kristi Raik/Martin Quencez: Whose Zeitenwende? Germany cannot meet everyone's expectations, DGAP Policy Brief 17/2023, 16.6.2023.

39 Nora Müller/Alisa Vogt: Gegen den Vertrauensverlust, in: Zeit Online, 5.12.2022.

40 Annalena Baerbock: Rede der Außenministerin Annalena Baerbock bei der Europakonferenz im Auswärtigen Amt, 2.11.2023.

41 The Economist: Is Germany once again the sick man of Europe?, 17.4.2023.

42 Johanna Treeck: Germany's slipped into recession and everyone should be worried, in: Politico.eu, 26.5.2023.

Estland

Tobias Etzold*

Schlüsselwörter: Parlamentswahlen, neue Regierung, Ukraine, Sicherheit, europapolitische Schwerpunkte

Das Jahr in Estland

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine, die ungebrochen große Unterstützung für die Ukraine und die klare Abgrenzung zu Russland bestimmten auch 2023 die Politik Estlands. Zusammen mit der hohen Inflation waren diese Themen auch maßgeblich bei den Parlamentswahlen im März 2023, die die prowestliche Reformpartei (RE) gewann. Die neue Mitterregierung aus liberalen und sozialdemokratischen Parteien setzt die traditionell proaktive EU-freundliche Europapolitik Estlands fort.

Innenpolitik

Nach dem Platzen der alten Regierung im Juni 2022 schloss Ministerpräsidentin Kaja Kallas von der konservativ-liberalen Reformpartei eine neue Regierungskoalition mit der konservativen Isamaa und den Sozialdemokraten (SDE). Es war bereits die dritte Regierung in der Legislaturperiode zwischen 2019 und 2023. Am 5. März 2023 fanden schließlich reguläre Neuwahlen statt. Der Wahlkampf war vom Krieg in der Ukraine, Sicherheit, einem Streit um die Militärhilfen für die Ukraine – die Reformpartei ist dafür, die rechtspopulistische Estnische Konservative Volkspartei (EKRE) dagegen – und der hohen Inflation (bis zu 25 Prozent) geprägt. Kallas und ihre Partei gingen mit 31,2 Prozent (+2,3) gestärkt aus den Wahlen hervor. Sie selbst erhielt ein Rekordergebnis an persönlichen Vorzugstimmen. Die Wahlbeteiligung lag mit 64 Prozent auf einem Rekordhoch, zudem wählten mit 51 Prozent so viele online wie noch nie. EKRE kam auf 16,1 Prozent (–1,7). Die der russischsprachigen Bevölkerung nahestehende Zentrumspartei rutschte auf 15,3 Prozent ab (–7,8) und verlor vor allem bei ethnischen Est:innen.

Kallas entschied sich für eine Koalition mit der neu ins Parlament gekommenen sozial-liberalen Partei E200 (13,3 Prozent) und der SDE (9,3 Prozent).¹ Für Unmut sorgte, dass die drei Parteien während den Koalitionsverhandlungen über Steuererhöhungen sprachen, von denen im Wahlkampf nie die Rede war. Daraufhin wurden sie noch vor der offiziellen Vereidigung in den Medien als „Koalition der Lügner“ bezeichnet. Die Koalition beschloss schließlich einen Mix aus der Aufnahme von Krediten und Schulden, Kürzungen, Ausgabenstopps und Erhöhungen von u. a. Mehrwert-, Tabak- und Alkoholsteuern. Sie darf dabei jedoch die sozialpolitischen Herausforderungen angesichts der hohen Inflation nicht vernachlässigen. Einem ebenso beschlossenen Gesetz zur Anerkennung der gleichgeschlechtlichen Ehe stimmte das Parlament im Juni mit breiter Mehrheit zu. Eine der größten Herausforderungen für die neue Regierung ist, die Gesellschaft zu einen und die Integration

* Wissenschaftler, Norwegisches Institut für Außenpolitik, Oslo.

1 Deutsche Welle: Estland: Kaja Kallas gewinnt Parlamentswahl, 6.3.2023.

der russischsprachigen Bevölkerung auch durch eine ausgewogene Sprachenpolitik voranzubringen, um sich nicht von Russland spalten zu lassen.

Europapolitik

Im Juni 2023 stellte die neue Regierung ihr europapolitisches Programm vor.² Wenig überraschend aufgrund der aktuellen geopolitischen Situation und Estlands Grenzen zu Russland stehen die EU-Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Mittelpunkt estnischer Interessen, einschließlich einer verstärkten Krisenbereitschaft. Des Weiteren gehören eine effektive Grenz- und Migrationspolitik, nachhaltige Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit inklusive grüner und digitaler Transformation und Energiesicherheit zu den Schwerpunkten. Estland gehört zu denjenigen EU-Ländern, die eine Mitgliedschaft der Ukraine, sowie Moldaus, in EU und NATO klar befürworten und sich für eine schrittweise Integration der Wirtschaftssysteme dieser Länder in den europäischen Binnenmarkt aussprechen. Laut Kaja Kallas brauche man für Frieden in Europa die Ukraine in EU und NATO.³

Eine Herausforderung für Estland bleibt die Energiepolitik. Während der Abschied von russischem Gas und Öl schnell gelang, gestaltet sich der Ausstieg aus dem gemeinsamen noch aus Sowjetzeiten stammenden BRELL-Stromnetz und der Anschluss an das mitteleuropäische Stromnetz für alle baltischen Staaten als weit schwieriger als gedacht. Mit der (finanziellen) Unterstützung der EU will Estland weiterhin in diese Anstrengungen und in seine Energiesicherheit, einschließlich des Ausbaus von offshore Windenergie vor seiner Küste, der lange vernachlässigt wurde, investieren. Generell sollten aus estnischer Sicht EU-Mittel vornehmlich sinnvoll in Projekte investiert werden, von denen die EU als Ganzes profitiert, wie grenzüberschreitende Infrastruktur (z. B. Rail Baltica), der Schutz der EU-Außengrenzen und der europaweite Ausbau digitaler Dienstleistungen.

Sicherheitspolitik

Estland sieht sich als NATO-Mitglied gut geschützt, verstärkt aber unvermindert seine militärischen Kapazitäten. Das Land gehört bereits seit einigen Jahren zu den wenigen Ländern in der NATO, die das 2-Prozent-Ziel erreichen bzw. bereits darüber liegen. Jetzt strebt das Land drei Prozent als Richtmarke bis Ende 2023 an und setzt sich dafür auch in der NATO ein. Von Deutschland will Estland das Luftverteidigungssystem Iris-T zur Verstärkung seiner Abwehrfähigkeiten kaufen. Des Weiteren stockt Estland seine Truppen auf: Waren im Frühjahr 2023 noch 26.000 Soldat:innen einsatzbereit, sollen es Anfang 2024 bereits 36.000 sein und das bei einer Einwohnerzahl von gerade einmal 1,3 Mio.⁴ Estland hat die NATO um die Stationierung einer Kampfbrigade gebeten, hat sich aber mit den federführenden Briten darauf geeinigt, dass nicht alle Einheiten dauerhaft im Land sein müssen. Estland geht davon aus, dass es den Folgen des russischen Großmachtstrebens dauerhaft ausgesetzt bleiben wird und will sich bestmöglich dagegen wappnen.

Weiterführende Literatur

Ute Gerlant: Estland hat gewählt und hält Kurs, Zentrum Liberale Moderne, 7.3.2023.

Gunnar Köhne: Estland: Unruhige Zeiten an der russischen Grenze, in: Deutschlandfunk, 9.9.2022.

2 Estnische Regierung: Government approves Estonia's EU policy priorities for 2023–2025, 26.6.2023.

3 Katja Kallas: Statement, After the meeting with German Chancellor and Prime Ministers of Latvia and Lithuania, 26.5.2023.

4 Matthias Kolb: Sicherheitslage im Baltikum: „Für uns ist das eine Frage des Überlebens“, in: Sueddeutsche.de, 15.5.2023.

Finnland

Tuomas Iso-Markku*

Schlüsselwörter: NATO, Ukraine-Krieg, Klimapolitik, Parlamentswahl

Krieg, Naturwiederherstellungsgesetz und Regierungswechsel

Das politische Geschehen in Finnland wurde weiterhin stark von Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine geprägt. Mit seinem Beitrittsantrag bei der NATO leitete Finnland eine neue Epoche in seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein. Der Beitrittsprozess, der mit großem Interesse verfolgt wurde, gestaltete sich jedoch schwieriger als erwartet. Auch das Management der finnischen Ostgrenze und Finnlands Unterstützung für die Ukraine waren Themen, denen große politische und mediale Aufmerksamkeit zukam. Als Folge des Kriegs erreichte die Zustimmung der finnischen Bevölkerung zur EU ein neues Rekordhoch.¹ Dennoch wurden viele EU-Themen sehr kontrovers diskutiert. Dies galt vor allem für die vielen klimapolitischen EU-Initiativen, wie die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verordnung über die Wiederherstellung der Natur. Zusätzlichen Antrieb für diese und andere Debatten bot die finnische Parlamentswahl im April 2023. Obwohl die Sozialdemokratische Partei (SDP) der populären Ministerpräsidentin Sanna Marin ihr Ergebnis gegenüber der letzten Wahl leicht verbesserte, landete sie knapp hinter den größten Oppositionsparteien, weshalb es zu einem Regierungswechsel kam.

Die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs

Nachdem Finnland und Schweden im Mai 2022 ihre Beitrittsanträge bei der NATO eingereicht hatten, wurden beide Länder auf dem NATO-Gipfel im Juli 2022 offiziell eingeladen, dem Bündnis beizutreten. Zuvor mussten sie jedoch intensiv mit der türkischen Regierung verhandeln, die ihnen vorwarf, nicht genug für den Kampf gegen den Terrorismus zu tun, da sie unter anderem abgelehnt hatten, angebliche Terrorist:innen in die Türkei auszuliefern und der Türkei Waffen zu liefern.² Die Situation wurde durch ein trilaterales Memorandum gelöst, in dem Finnland und Schweden versicherten, alle Terrororganisationen zu bekämpfen und ihre diesbezügliche Zusammenarbeit mit der Türkei auszubauen.³ Finnlands Präsident Sauli Niinistö beteuerte jedoch, dass Finnland bei Terrorbekämpfung, Waffenexporten und Auslieferungen weiterhin auf Basis der nationalen Gesetzgebung agieren würde.⁴

* Senior Research Fellow, Finnish Institute of International Affairs (FIIA).

1 Ilkka Haavisto: EU-jäsenyyden kannatus korkeammalla kuin koskaan – enemmistö suomalaisista ottaisi Ukrainan EU:n jäseneksi, Finnish Business and Policy Forum – EVA, 9.5.2022.

2 Pirkko Pöntinen/Tom Kankkonen: Presidentti Erdoğan: Suomen ja Ruotsin edustajien ei kannata vaivautua matkustamaan Turkkiin hakemaan Nato-tukea, in: Yle Uutiset, 16.5.2022.

3 NATO: Trilateral memorandum, 28.6.2022, abrufbar unter https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220628-trilat-memo.pdf (letzter Zugriff: 6.7.2023).

4 Sauli Niinistö: Pressemitteilung, Statement by President of the Republic of Finland, 41/2022, 28.6.2022.

Bis Ende September 2022 hatten bereits 28 der 30 NATO-Mitglieder den NATO-Beitritt Finnlands und Schwedens ratifiziert.⁵ Nur die Türkei und Ungarn zögerten die Ratifizierung immer wieder hinaus. Ende Januar 2023 signalisierte der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan jedoch plötzlich, dass er sich vorstellen könne, Finnland grünes Licht zu geben, Schweden aber nicht.⁶ Dies brachte Finnland in eine schwierige Lage, da es eine enge Partnerschaft mit Schweden pflegt. Nach anfänglichem Zögern entschied sich Finnland, notfalls auch allein vorzugehen. Danach ging es schnell: Ungarn ratifizierte den finnischen Beitritt am 27. März 2023, die Türkei drei Tage später. Am 4. April wurde Finnland offiziell in die NATO aufgenommen – zunächst ohne seinen Partner Schweden.

Mit dem finnischen Beitritt verlängerte sich die Landgrenze zwischen der NATO und Russland schlagartig um über 1.300 Kilometer. Seit Beginn des russischen Angriffskriegs sorgt das Management dieser Grenze in Finnland immer wieder für Gesprächsstoff. Im Juli 2022 entbrannte eine Debatte darüber, ob es richtig ist, dass russische Bürger:innen Urlaubsreisen nach oder über Finnland unternehmen, während ihr Land einen brutalen Krieg führt. Ministerpräsidentin Marin sprach sich dafür aus, die EU-Sanktionen gegen Russland auf den Tourismus auszuweiten.⁷ Da eine Einigung darüber auf EU-Ebene nicht erzielt werden konnte, ergriff Finnland nationale Maßnahmen. Ende September kündigte Finnland an, touristische Reisen aus Russland gänzlich zu unterbinden.⁸ Auch Grenzsicherheit war ein zentrales Thema. Um sich auf Notsituationen an der Grenze vorzubereiten und möglichen hybriden Bedrohungen – wie der Instrumentalisierung von Migrant:innen – vorzubeugen, modifizierte Finnland sein Grenzschutzgesetz.⁹ Der finnische Grenzschutz empfahl zudem den Bau eines Zauns an einigen Stellen der Ostgrenze, um illegale Grenzübertritte zu erschweren. Alle Parlamentsparteien befürworteten das Projekt.

Umfragen zufolge gehört Finnland zu den EU-Mitgliedstaaten, in denen die Unterstützung für die Ukraine auf breitestem Rückhalt beruht. Dies gilt für humanitäre Hilfe und die Aufnahme von ukrainischen Geflüchteten ebenso wie für die Finanzierung von militärischem Gerät für die Ukraine und die Sanktionen gegen Russland.¹⁰ Sogar die Idee eines ukrainischen EU-Beitritts findet beachtlichen Zuspruch, obwohl die finnische Bevölkerung der EU-Erweiterung traditionell skeptisch gegenübersteht.¹¹ Auch Finnlands Regierung unterstützte die Verleihung des Kandidatenstatus an die Ukraine, merkte aber auch an, dass es auf dem Weg zur Mitgliedschaft keine Abkürzungen gebe.¹² Eine breitere Debatte über die Erweiterung oder die damit potenziell einhergehende Vertiefung der EU fand nicht statt.

Finnland unterstützte die Ukraine auch mit Waffenlieferungen. Gleichzeitig betonten finnische Politiker:innen jedoch immer wieder, dass Finnland seine eigene Verteidigungsfähigkeit nicht aufs Spiel setzen dürfe. Diese Haltung zeigte sich auch in der Debatte über

5 Iida Hallikainen: Slovakia ratifioi Suomen Nato-jäsenyyden – enää kahden maan ratifioinnit puuttuvat, in: *Ilta-lehti*, 27.9.2022.

6 Sakari Nuuttila: Erdoğan: Turkki voisi hyväksyä Suomen Natoon „jos Suomi ei tee samaa virhettä kuin Ruotsi“, in: *Yle Uutiset*, 29.1.2023.

7 Annina Luontonen: Marin rajoitaisi venäläisten matkailua Euroopassa laajentamalla pakotteita – pääministeri valmistelee suomalaisia vaikkeaan talveen, in: *Yle Uutiset* 8.8.2022.

8 Tagesspiegel: Verschärfte Einreiseregulungen: Finnland schließt Grenze für russische Touristen, 29.9.2022.

9 Finnisches Innenministerium: Pressemitteilung, Amendments to Border Guard Act help prepare for incidents, 8.7.2022.

10 Europäische Kommission: Flash Eurobarometer 506: EU's response to the war in Ukraine, 2772 / FL506, Mai 2022.

11 EVA: EU-jäsenyyden kannatus korkeammalla kuin koskaan, 2022.

12 Anne Orjala: Suomi tukee EU-jäsenedokkaan asemaa Ukrainalle – ministeri Tuppurainen: oikotietä onneen ei kuitenkaan ole, in: *Yle Uutiset*, 17.6.2022.

die Lieferung von modernen Kampfpanzern. Im Dezember 2022 schlugen zwei Mitglieder des finnischen Verteidigungsausschusses die Gründung einer europäischen Leopard-Koalition vor, an der sich auch Finnland beteiligen sollte. Ihr Ziel war jedoch nicht, dass Finnland selbst Panzer in großem Stil liefern würde; stattdessen wollten sie Druck auf größere Staaten ausüben – vor allem auf Deutschland, dessen Zögern in Finnland auf wenig Verständnis stieß.¹³ Am Ende lieferte Finnland der Ukraine sechs Minenräumpanzer.¹⁴

Aufregung um die Klima- und Umweltpolitik der EU

Eines der bedeutendsten und umstrittensten klima- und umweltpolitischen Themen in Finnland ist der Umgang mit Finnlands Wäldern.¹⁵ Nachdem die EU-Waldstrategie und die EU-Taxonomie bereits die Gemüter in Finnland erregt hatten, kam mit dem im Juni 2022 vorgelegten Vorschlag zur Verordnung über die Wiederherstellung der Natur der nächste Aufreger auf die Tagesordnung. Die finnische Debatte über die Verordnung war sehr polarisiert: Während die eine Seite die potenziellen Auswirkungen auf die finnische Forstindustrie sowie die Kosten hervorhob, betonte die andere die Wichtigkeit von Biodiversität und Umweltschutz. Diese Trennlinie lief quer durch die finnische Regierung, die sich folglich schwertat, eine kohärente Position zu formulieren.¹⁶ Die Opposition dagegen war geschlossen in ihrer Kritik der Regierung, die es ihrer Meinung nach versäumt hatte, Finnlands Interessen in der EU zu verteidigen. Im Rat stimmte Finnland schließlich gegen die Verordnung.¹⁷ Sorgen bereitete dem finnischen Forstsektor auch die geplante EU-Verpackungsverordnung, da sie Mehrwegverpackungen bevorzugen würde, während finnische Unternehmen auf recyclebare Kartonverpackungen spezialisiert sind.¹⁸

Auch andere klima- und umweltpolitischen Initiativen schlugen hohe Wellen in Finnland. Einen großen öffentlichen Aufschrei rief zum Beispiel die von der Kommission vorgeschlagene Überarbeitung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden hervor, da ihre Umsetzung großflächige Sanierungen voraussetzen würde.¹⁹ Auf einhellige Kritik stieß auch der Vorschlag für eine Neufassung der Energieeffizienz-Richtlinie. Nach Einschätzung der finnischen Regierung würden die von Finnland verlangten Energieeinsparungen die Erreichung der finnischen Klimaziele gefährden, da sie nicht mit dem Ziel vereinbar seien, die finnische Industrie und Gesellschaft zu elektrifizieren.²⁰ Überdies stimmte Finnland als einziger Mitgliedstaat gegen den Sozialen Klimafonds, den die EU als Teil des „Fit for 55“-Pakets einführte.²¹ Dies spiegelt Finnlands allgemeine Skepsis

13 David Mac Dougall: „Free the Leopards!“ campaign aims to embarrass Germany into sending tanks to Ukraine, in: Euronews, 5.1.2023.

14 Finnisches Verteidigungsministerium: Pressemitteilung, Finland donates defence materiel assistance to Ukraine including more of mine-clearing Leopard 2 tanks, 23.3.2023, abrufbar unter <https://valtioneuvosto.fi/en/-/finland-donates-defence-materiel-assistance-to-ukraine-including-more-of-mine-clearing-leopard-2-tanks/> (letzter Zugriff: 6.7.2023).

15 Tuomas Iso-Markku: Finnland, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 509–512.

16 Marko Junkkari: Haluako EU palauttaa Suomen metsät 1950-luvulle?, in: Helsingin Sanomat, 14.10.2022.

17 Elena Sánchez Nicolás: Nature-restoration law survives tight vote in EU Council, in: Euobserver, 20.6.2023.

18 Harri Pietarinen: EU:n pakkausjäteasetus uhkaa Suomen metsäteollisuuden tärkeimmän vientituotteen asemaa, in: Helsingin Sanomat, 27.4.2023.

19 Ilta-Sanomat: Rakennusten pakkoremontti yllätti poliitikot ja kansalaiset sekä paljasti karun totuuden: Suomen EU-politiikkaa ei johda kukaan, 16.3.2023.

20 Minna Pantzar: EU jyrää läpi lain, joka voi vaarantaa Suomen nykyiset ilmastotavoitteet – polku puhtaan energian vetysuurvallaksi saattaa jäädä haaveeksi, in: Yle Uutiset, 27.3.2023.

21 Teija Sutinen: Suomi äänesti ainoana jäsenmaana EU:n sosiaalista ilmastorahastoa vastaan, in: Helsingin Sanomat, 25.4.2023.

gegenüber neuen EU-Finanzinstrumenten wider, die auch in der Debatte über den von der Kommission geplanten Souveränitätsfonds klar zum Ausdruck kam.

Parlamentswahl und Regierungswechsel

Schon früh deutete viel darauf hin, dass es Ministerpräsidentin Marin trotz ihrer persönlichen Popularität schwer haben würde, wiedergewählt zu werden. Die oppositionelle liberal-konservative Nationale Sammlungspartei (KOK) war bereits im April 2021 zur populärsten Partei Finnlands aufgestiegen, während sich die Umfragewerte der rechtspopulistischen Basisfinnen (PS) vor der Wahl im April 2023 ständig verbesserten.

Auch wenn der Krieg in der Ukraine in der Öffentlichkeit allgegenwärtig war, spielte er im Wahlkampf keine zentrale Rolle. Stattdessen standen innenpolitische Themen, wie Finnlands Staatsfinanzen, im Vordergrund. Die Staatsverschuldung Finnlands, das sich noch Anfang der 2010er Jahre als Musterschüler der Eurozone sah, ist in den letzten Jahren stets gewachsen und betrug zuletzt 73 Prozent des Bruttoinlandprodukts.²² Die Oppositionsparteien kritisierten deshalb die Haushaltspolitik der Regierung und warben für signifikante Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben.

Das Wahlergebnis war ähnlich knapp wie 2019. Nicht mal ein Prozentpunkt trennte die drei größten Parteien. Den Wahlsieg errang die KOK mit 20,8 Prozent (+3,8) der Stimmen. Den zweiten Platz eroberten die PS, die mit 20,1 Prozent (+2,6) ihr bislang bestes Ergebnis erreichten. Die SDP mit 19,9 Prozent (+2,2) landete nur auf Platz drei. Die größten Verluste erlitten ihre Koalitionspartnerinnen: die Zentrums Partei (KESK, 11,3 Prozent, –2,5), das Linksbündnis (VAS, 7,1 Prozent, –1,1) und die Grünen (VIHR, 7,0 Prozent, –4,5).

Nach der Wahl setzte die KOK eine Koalition zusammen, der neben ihr die PS, die Christdemokraten (KD) und die Schwedische Volkspartei (RKP) angehören. Obwohl die vier Parteien wirtschaftspolitisch rechts der Mitte einzuordnen sind, bilden sie keinen einheitlichen Block. Die größten Reibungspunkte gibt es zwischen den PS, die einwanderungsfeindlich, konservativ und nationalistisch eingestellt sind, und der RKP, die liberal und weltoffen auftritt. Auch die pro-europäische KOK und die euroskeptischen PS haben ihre Differenzen. Streitthemen bei den Regierungsverhandlungen, die länger als üblich dauerten, waren vor allem die Klima- und die Migrationspolitik. Der europapolitische Teil des neuen Regierungsprogramms bezeichnet Finnland als „active, reliable and solution-oriented Member State“. Als Prioritäten werden darin unter anderem die Ankurbelung der Wettbewerbsfähigkeit der EU, die Stärkung der globalen Rolle der Union und der EU-Außengrenzen, die Vertiefung der europäischen Verteidigungszusammenarbeit, die Weiterentwicklung des Binnenmarkts sowie die Förderung von grünen Energieinvestitionen aufgelistet.²³

Weiterführende Literatur

Anna-Sophie Schneider: Wahniederlage für Sanna Marin: Lichtgestalt a. D., in: Spiegel Online, 3.4.2023.

Tuomas Iso-Markku et al.: Finland's NATO accession: What will change?, FIIA Comment 3/2023.

22 Teija Sutinen: Suomi ylitti jälleen viime vuonna EU:n velkarajan Ranskan ja Italian kanssa, in: Helsingin Sanomat, 24.5.2023.

23 Regierung Finnlands: A strong and committed Finland: Programme of Prime Minister Orpo's government, 2023:60, 20.6.2023.

Frankreich

Anja Thomas*

Schlüsselwörter: innerfranzösische europapolitische Konfliktlinien, Europäische Politische Gemeinschaft, umweltpolitische „Pause“

Macrons mit reduziertem europapolitischem Handlungsspielraum

Emmanuel Macrons Europapolitik wurde im ersten Jahr seiner neuen Amtszeit von den neuen innenpolitischen Kräfteverhältnissen in Frankreich und der geopolitischen Lage durch den Krieg in der Ukraine bestimmt. Wichtige Punkte sind hier zum einen die parteipolitische Neujustierung seiner Sammlungsbewegung „Renaissance“ (RE) (bis September 2022 „La République en Marche“), die europapolitischen Konfliktlinien des neuen französischen Parteiensystems und die schwierige Positionierung zur europäischen geopolitischen Strategie und damit auch zur Zukunft des Erweiterungsprozesses.

Innenpolitische Koordinaten der französischen Europapolitik

Die zweite Hälfte des Jahres 2022 war geprägt vom schwierigen Austarieren einer für das französische Parlament erstmaligen Situation: Macron hatte zwar sowohl die Präsidentschafts- als auch die Parlamentswahlen gewonnen, jedoch die absolute Mehrheit in der Nationalversammlung („Assemblée nationale“) verloren.¹ Die Wahlen hat er wie in der vergangenen Wahlperiode mit Hilfe eines dezidiert europafreundlichen Wahlprogrammes gewonnen. Als Folge der innenpolitischen Entwicklungen in Frankreich spielen jedoch die Gegensätze zwischen den euroskeptischen Parteien in Gestalt der Partei „La France insoumise“ von Jean-Luc Mélenchon und der rechtsradikalen Partei Marine Le Pens „Rassemblement National“ (RN) zunehmend eine Rolle für die Bildung französischer Positionen für die Europapolitik, auch im Bereich der französischen Verhandlungsführung im Rat der EU sowie im Europäischen Rat.² Aus der Wahl ist ein Parteiensystem mit drei Lagern hervorgegangen, das die innenpolitischen Konfliktlinien der internationalen Politik widerspiegelt. Illustriert wurde dies von der Abstimmung über das Protokoll zum NATO-Beitritt Schwedens und Finnlands im August 2022. Während das Zentrum Macrons, die Konservativen, die Sozialisten und die Grünen für das Protokoll stimmten, votierten die Linksextremen dagegen. Das rechtsextreme RN enthielt sich.³ Die Konfliktlinien zur Außenpolitik entsprechen damit nicht unbedingt den Koalitionen in der Innenpolitik.

Wichtig für die Einordnung französischer europapolitischer Positionen, besonders im Bereich der Umwelt- und Sozialpolitik ist dabei, dass sich die Bewegung Macrons von einer

* Maitresse de conférences, Universität Lille; Visiting Fellow, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz.

1 Olivier Rozenberg: A terme le blocage législatif est suicidaire pour le parlement, mais aussi pour le système politique tout entier, in: Le Monde, 21.6.2023.

2 Christian Lequesne: La politique européenne de la France entre leadership et contrainte de politique intérieure, in: Stiftung Genshagen: Enfin ensemble pour l'Europe? La France et l'Allemagne après les élections 2, 25.10.2022.

3 Gérard Grunberg: L'Ukraine, l'Europe et le système partisan en France, in: Telos, 5.9.2022.

mitte-links ausgerichteten Sammlungspartei zu einer politischen Kraft rechts der Mitte gewandelt hat, mit entsprechend verändertem Wählerpotential.⁴ Illustrierend in diesem Sinne war die Rentenreform, die im Frühjahr 2023 zu weitreichenden Protesten, Eingaben beim französischen Verfassungsrat und heftigen parlamentarischen Verhandlungen führte. Die Reform brachte und vor allem die konservativen Republikaner, die entsprechende Reformen seit langem gefordert hatten, in Schwierigkeiten, ihre Oppositionsrolle auszufüllen. Die französische Exekutive sieht sich im Bereich der Innenpolitik anderen starken Herausforderungen ausgesetzt, die auch das außenpolitische Handeln prägen, wie zum Beispiel die Aufstände gegen Polizeigewalt als Reaktion auf den Tod eines jungen Mannes bei einer Polizeikontrolle im Juni 2023. Besonders der Macron nahestehende Innenminister Gérald Darmanin und die starken Polizeigewerkschaften stehen im Ruf, notwendige Reformen und Deeskalationsstrategien zu verhindern.⁵

Deutsch-französische Zusammenarbeit

Macrons europapolitische Vision ist weiterhin stark von traditionellen französischen Positionen, wie der europäischen Souveränität, geprägt, hat aber bereits seit 2016 einen Diskurs zur europäischen Identität entwickelt, der für traditionelle deutsche Europadiskurse zumindest anschlussfähig ist.⁶ Im Detail sind die Visionen dann häufig unterschiedlich. Französischen Akteure meinen mit europäischer Souveränität normalerweise politikrelevante Handlungskapazitäten, während deutsche Akteure üblicherweise an die im deutschen Staatsrecht verankerte Autonomie des quasi-staatlichen Handelns abstellen und in föderalen Kategorien denken.⁷

Aus französischer Perspektive wird der deutsche Partner seit der letzten Bundestagswahl häufig als weniger zugänglich angesehen, da die Bundesregierung viel mit der internen Konsensbildung beschäftigt sei.⁸ Aus Pariser Sicht positiv wahrgenommen wurde die Tatsache, dass Olaf Scholz in seinen Reden zur Zeitenwende nach dem Ausbruch des Ukrainekriegs auf die von Macron in seiner Sorbonne-Rede 2017 formulierten Ideen zur europäischen Souveränität eingegangen ist, zuletzt in Prag im August 2022.

NextGenerationEU

Trotz Reformzielsetzungen im Rahmen des Europäischen Semesters und innenpolitisch massiver politischer Auseinandersetzungen um die Rentenreform ist für Frankreich der Anteil der Staatsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt weiter gestiegen. Nach eigenen Projektionen wird Frankreich 2026 der einzige große Mitgliedstaat sein, der ein Defizit des Bruttoinlandsproduktes von über drei Prozent verbucht. Ein kürzlich veröffentlichter Bericht des französischen Rechnungshofes bemängelt diese Situation. Präsident des Rechnungshofes ist Pierre Moscovici, der ehemalige europäische Kommissar für Wirtschaft und Finanzen während der Eurozonenkrisen.⁹ Die Mehrheit der französischen Ökonom:innen steht den aktuellen Formen der makroökonomischen Steuerung in der EU deutlich

4 Rémi Lefebvre: Emmanuel Macron, de la disruption à la banalisation, in: revue ESPRIT 7–8/2021, S. 10–14.

5 Niklas Záboji: Europarat besorgt über Vorgehen der französischen Polizei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.3.2023.

6 Anja Thomas: Ein Paradigmenwechsel im französischen Europadiskurs – Auswirkungen für das deutsch-französische Tandem?, in: integration 2/2018, S. 128–140.

7 Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.): Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte, SWP-Studie 2/2019.

8 Gespräch mit Mitarbeiter des Quai d'Orsay, 17.7.2023.

9 Frédéric Mérand: The political commissioner. A European ethnography, Oxford 2021.

kritischer gegenüber, als ihre deutschen Kolleg:innen.¹⁰ Die Europäische Kommission ist auch angesichts der politischen Lage in Paris darum bemüht, den französischen Partner nicht zu brüskieren.¹¹ Die Machtverhältnisse in den intergouvernementalen Strukturen der EU lassen für die Kommission auch weiterhin wenig Sanktionsspielraum für den Einfluss auf große, historisch wichtige Mitgliedstaaten und stark institutionalisierte Volkswirtschaften und Finanzministerien der Eurozone.

Angesichts der Covid-19-Pandemie hatten sich Macron und Angela Merkel 2020 auf den europäischen Wiederaufbaufonds geeinigt, der vielfach – besonders in Frankreich – als Überwindung der traditionellen deutsch-französischen Gegensätze zur Struktur der Wirtschafts- und Währungsunion gesehen wird.¹² Tatsächlich war die gemeinsame Schuldenaufnahme vermutlich möglich gewesen, da die Krise von verhandlungstechnisch mit Machtfülle ausgestatteten Parteien, wie der Partei Mark Ruttes in den Niederlanden und den deutschen Liberalen, nicht als Krise der „Governance“ der Wirtschafts- und Währungsunion und dementsprechend als Schuldenkrise wahrgenommen wurde, sondern als von der Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise der Union, die potenziell negative Folgen insbesondere für die europäischen exportorientierten Wirtschaften haben konnte.¹³

Die im Zuge des Europäischen Semesters eingeführten parlamentarischen Kontrollmechanismen zur Überwachung der Berichts- und Budgettätigkeit der französischen Exekutive wurden seit der Amtsübernahme Macrons nicht mehr genutzt. Dies liegt vor allem an der Tatsache, dass es keine größeren ideologischen Spannungen zwischen Macrons parlamentarischer Fraktion und der Exekutive gibt und die Abgeordneten der RE eher unerfahren in wirtschafts- und budgettechnischen Fragestellungen sind.¹⁴ Zum Zeitpunkt der Finanzkrise waren Schlüsselpositionen in Händen erfahrener Finanzpolitiker:innen gewesen, die dem traditionellen politischen Zentrum Frankreichs entstammten und die im Gegensatz zum französischen Konsens deutlich austeritätsnähere wirtschaftspolitische Positionen hatten, als die von der konservativen geführten Exekutive unter dem damaligen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy.

Strategische Autonomie - Die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine

Der Krieg in der Ukraine hat das langfristige Ziel der französischen Exekutive, nach dem Brexit auf eine größere strategische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union hinzuwirken, auf die Probe gestellt. Hatte Macron in seiner ersten Amtszeit die deutschen Partner noch von der Notwendigkeit überzeugen können, dass eine stärkere Zusammenarbeit im Bereich der Rüstungsindustrie notwendig sei, so zeigte sich im Ukrainekrieg, dass die Abstimmung mit Washington (unter Inbezugnahme Großbritanniens) für deutsches Handeln weiterhin die Richtschnur und für alle Europäer:innen weiterhin materielle Notwendigkeit darstellt. Der Kauf von amerikanischen F-35 Kampfflugzeugen wurde in Paris mit Verstärkung als Verzicht auf den Aufbau europäischer autonomer Handlungskapazitäten wahrgenommen. Allerdings hat der Krieg in der Ukraine erneut die Wichtigkeit der Sicherheitsgarantie der NATO unterstrichen, was auch in Paris durchaus so wahrgenommen wird.

10 Thomas Piketty: *Changer l'Europe, maintenant*, in: *Le Monde: Le blog de Thomas Piketty*, 22.12.2015.

11 Diese „politische“ Haltung der Kommission betrifft nicht nur Paris.

12 Frédéric Allemand et al.: *Making Next Generation EU a permanent tool*, Recovery Watch/Friedrich Ebert Stiftung, März 2023.

13 Interview mit Mitglied des Deutschen Bundestages, Februar 2022.

14 Interviews mit aktuellen und ehemaligen Mitgliedern des Haushaltsausschusses der Assemblée nationale, 15.2.2023, 3.5.2022.

Auch in einem anderen Bereich der strategischen Autonomie, der Unabhängigkeit der europäischen Wirtschaft und Industrie, wurde die Politik der neuen Bundesregierung als problematisch angesehen. Der Verkauf von Anteilen des Hamburger Hafens an einen chinesischen Investor wurde in Paris als Rückschritt gegenüber der veränderten Politik der deutschen Vorgängerregierung gesehen.¹⁵

Die Zukunft der EU und institutionelle Reformen

Die Konferenz zur Zukunft Europas ging maßgeblich auf französische Initiative zurück und war von Macron bereits in seinem Zyklus von Impulsreden zur Europapolitik ab 2015 erwähnt worden. Es ist jedoch fraglich, ob die französische Regierung die Konferenz zur Vorbereitung einer neuen Runde der Vertragsveränderung nutzen will oder vielmehr als Instrument der Legitimierung bestimmter von den Exekutiven und institutionellen Akteuren ausgewählter politischer Zielsetzungen. Im stark auf die Exekutive zugeschnittenen politischen System Frankreichs ist die Nutzung von partizipatorischen Instrumenten nicht ungewöhnlich, jedoch in letzter Konsequenz häufig ohne direkten Einfluss auf die Entscheidungsprozesse.¹⁶

Die deutsch-französische parlamentarische Versammlung, ein zentraler europapolitischer Impuls des französischen Staatspräsidenten, hat 2023 wieder etwas Fahrt aufgenommen, nachdem ihre Arbeit aufgrund der Pandemie und schwieriger Verhandlungen um ihre interne Geschäftsordnung weitgehend zum Erliegen gekommen war. Aus französischer Sicht ist die gemeinsame parlamentarische Versammlung ein wichtiger Schritt zur Vertiefung des europäischen Rechts- und Demokratieraumes und gegebenenfalls ein Nukleus für ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten. Auf französischer Seite wird allerdings das deutsche Engagement für die parlamentarische Versammlung als teilweise enttäuschend angesehen.¹⁷ Die französischen Partner hätten sich insbesondere stärkere Befugnisse der Versammlung in Bezug auf die Verabschiedung von Resolutionen gewünscht, die mit den deutschen parlamentarischen Verhandlungspartnern nicht zu machen waren. Die unterschiedlichen Erwartungen zeigen exemplarisch auf, wie schwierig die Integration von politischen Systemen ist, deren Funktionsweise und Legitimationsmuster grundsätzlich verschieden funktionieren. Die Akteure selbst sind sich dessen häufig nicht bewusst und interpretieren Unterschiede als Interessenlagen oder verschiedenartige europapolitische Visionen. Das stärkere Engagement des Bundestages im Bereich des konkreten Regierungshandelns erfordert von der deutschen Parlamentsmehrheit eine größere Fraktionsdisziplin als dies für die französischen Partner in der Assemblée nationale der Fall ist, die innerhalb des französischen politischen Systems im Politikprozess hauptsächlich für Agenda-Setting und Interessenintermediation durch das Stecken roter Linien für die Exekutive zuständig ist.¹⁸

Zentrale Frage für die europäischen Partner ist die französische Position zum Erweiterungsprozess der EU. Hier ist die Einstellung zur Unterstützung der Ukraine gegen Russland – wie für viele andere Mitgliedstaaten – von der internen Konsensfindung zur Erweiterung zu unterscheiden, auch wenn dies in den Pressekommentaren häufig gleichgesetzt wird. Wie in den meisten anderen europäischen Ländern wird in Frankreich mehrheitlich

15 Challenges: Le géant chinois Cosco prend une partie du port de Hambourg, 26.10.2022.

16 Guillaume Gourgues: Les politiques de démocratie participative, Grenoble 2013.

17 Interview mit einem Mitarbeiter der Assemblée nationale.

18 Anja Thomas: Domesticating and differentiating the European Union: parliamentary EU experts in the Assemblée nationale and the Bundestag, in: Politique européenne 67–68(1–2)/2020, S. 158–186.

öffentlich diskutiert, dass sich in der Ukraine die Zukunft der EU und der Demokratie entscheide. Es gibt allerdings auch Stimmen, wie diejenige des ehemaligen Außenministers Hubert Védrine, der als Sprecher diplomatischer und militärischer Kreise der „realpolitischen Schule“ gesehen wird, die vor einer Überbetonung eines „Konfliktes der Zivilisationen“ warnen und eine stärkere Mittlerposition Europas unabhängig von den USA fordern.¹⁹ Im Jahr 2003 hatte der französische Präsident Jacques Chirac noch die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Staaten für den von den USA und Großbritannien angeführten Irakkrieg verdammt und bemerkt, die zukünftigen Mitglieder der Europäischen Union hätten eine Gelegenheit vertan „zu schweigen“.

Im Gegensatz und in Referenz dazu, unterstrich Macron während des zweiten Gipfels der Globsec in Bratislava, d. h. am Vorabend des zweiten Gipfels der Europäischen Politischen Gemeinschaft in Moldau, dass die anderen Mitgliedstaaten auch die Gelegenheit hatten verstreichen lassen, den mittel- und osteuropäischen Partnern zuzuhören.²⁰ Innerhalb Frankreichs wichtige akademische Stimmen zur politischen Lage in Russland und der Ukraine, wie Alexandra Goujon oder Anna Colin Lebedev, gehen von einer Hinwendung zum Westen durch die Ukrainer:innen seit 2015 (also nach den Ereignissen auf dem Maidan) aus, was sie auf die zunehmende Autokratisierung und wirtschaftliche Stagnation Russlands zurückführen. Beide unterstreichen aber auch in der öffentlichen Diskussion, dass die derzeitigen Erwartungen der Ukrainer:innen an die Schnelligkeit des ökonomischen Aufschwungs durch einen Beitritt illusorisch und damit die Gefahr einer Enttäuschung mit entsprechenden Auswirkungen auf das europäische Projekt hoch sind.

Die französische Position zu einer schnellen Fortführung des Erweiterungsprozesses, ist nicht eindeutig und muss auch im Lichte der traditionell die Vertiefung vor die Erweiterung stellende französischer Positionen gesehen werden. Die Rede Macrons in Bratislava sollte in diesem Sinne nicht überbewertet werden und unter dem Zeichen der diplomatischen Spannungen um seine Taiwanreise gelesen werden. Öffentliche Skepsis am Erweiterungsprozess wird derzeit europaweit wenig geäußert.²¹ Die Europäische Politische Gemeinschaft, die maßgeblich auf Betreiben Frankreichs vorangetrieben wurde und 2022 in Prag zum ersten Mal tagte, ist zwar eine von der EU völlig unabhängige Internationale Organisation, sie wird von französischen außenpolitischen Kreisen aber durchaus als Mittel gesehen, die geopolitische Strategie der EU aus der Zwangsjacke des Erweiterungsprozesses herauszuholen.²²

Die umweltpolitischen Herausforderungen der EU und der Klimawandel

Der Europäische Wiederaufbaufonds, und im Besonderen seine umweltpolitische Dimension, sind zumindest in der französischen medialen Wahrnehmung maßgeblich unter Beteiligung des französischen Staatspräsidenten entstanden. Die Europäische Union hat seit März 2022 mehr als 733 Mrd. Euro an staatlicher Wirtschaftshilfe genehmigt, eine Rekordmenge, die dem Ukrainekrieg, aber besonders der europäischen Politik der grünen Transformation geschuldet ist.

19 Alain Bergonioux/Gérard Grunberg: Guerre en Ukraine: être réalistes?, in: Telos, 24.2.2023.

20 Thomas Gomart: Emmanuel Macron sur la voie du néo-idéalisme, revue Etudes 4306/2023.

21 Sam Fleming/Henry Foy: The “monumental consequences” of Ukraine joining the EU, in: Financial Times, 6.8.2023.

22 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die Europäische Politische Gemeinschaft“ in diesem Jahrbuch.

Die Umweltpolitik ist ein Bereich, in dem Macron sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene mit einer starken Programmatik seit seiner ersten Amtszeit hohe Erwartungen geschürt hatte. Er hatte 2017 den berühmten französischen Umweltaktivisten Nicolas Hulot zum Minister für den ökologischen und solidarischen Übergang gemacht. Eine Benzinsteuer zur Emissionssenkung war der erste Anlass für die aufsehenerregenden landesweiten Proteste der sogenannten Gelbwesten, die sich zu einer breiten Bewegung ausweiteten und unter teils heftigen Gewaltausbrüchen über Monate hinzogen. Gleichzeitig trat Hulot wegen einer fehlenden kohärenten Vision der französischen Umweltpolitik zurück.

Zu Beginn seiner zweiten Amtszeit hat Macron nun bei französischen und europäischen Beobachter:innen Skepsis ausgelöst, als er im Mai 2023 eine Pause in der Bemühung weiterer umweltpolitischer Regelwerke forderte, um Wirtschaft und Industrie eine Verschnaufpause zu gewähren nachdem viele Punkte des „Green Deal“ und „Fit for 55“ in Brüssel auf den Weg gebracht worden sind. Die Rede war Bestandteil der Strategie für eine Reindustrialisierung Frankreichs vor einem ausgesuchten Publikum von 300 Vertretern:innen von Wissenschaft und Industrie. Auch der französische Kommissar für den Binnenmarkt, Thierry Breton, besuchte diese Veranstaltung. Hintergrund ist laut Macron der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie im Bereich der Technik für erneuerbare Energie.²³

Besonders hervorzuheben an der französischen Europapolitik ist, dass sie zunehmend zur Konstituierung des französischen Parteiensystems beiträgt. Macrons Europapolitik muss immer auch im Zusammenhang der Fruchtbarkeit der Initiativen für die innenpolitische Machtsicherung gelesen werden. Besonders interessant für die Zukunft wird sein, wie sich die Veränderungen der Partei Renaissance und ihrer Wählerbasis, sowie auch der veränderte innenpolitische Handlungsspielraum auf die zukünftige französische EU-Politik auswirken.

Weiterführende Literatur

Dietmar Hüser/Hans-Christian Herrmann: Macrons neues Frankreich. Hintergründe, Reformansätze und deutsch-französische Perspektiven, Bielefeld 2021.

Selma Benjaballah/Nicolas Sauger: France: Political Developments and Data for 2022, in: European Journal of Political Research: Political Data Yearbook, 2023.

Laurent Warloutzet: Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité et puissance, CNRS éditions, Paris 2022.

23 Audrey Tonnelier/Elsa Conesa/Virginie Malingre: Industrie : Macron appelle à une « pause » dans la réglementation environnementale européenne, in : Le Monde, 12.5.2023.

Griechenland

Heinz-Jürgen Axt*

Schlüsselwörter: Wirtschaftliche und finanzielle Konsolidierung, EU-Finanzhilfen, Parlamentswahl

Weitere Konsolidierung oder instabile Verhältnisse nach der Parlamentswahl?

„Stabiler Kurs oder Unregierbarkeit“ – so lautet der Titel einer Publikation, die sich mit der Parlamentswahl vom Mai 2023 beschäftigt.¹ Im Kontext der Wahl stellte sich die Frage, ob das von mannigfachen Krisen gebeutelte Land seinen Kurs der wirtschaftlichen und finanziellen Konsolidierung fortsetzen kann, oder ob politisch instabile Verhältnisse drohen. Hatte das in der Vergangenheit gültige Wahlrecht dem Wahlsieger durch die Gewährung sogenannter „Bonusmandate“ eine stabile Mehrheit im Parlament gesichert, so hat das 2016 geänderte Wahlrecht eine Regierungsmehrheit erschwert. Für Griechenland eher untypisch wurden auf einmal Koalitionsregierungen in dem politisch polarisierten Land ein Thema.

Griechenland als „Reformchampion“

Im Oktober 2009 musste die Regierung öffentlich eingestehen, dass Griechenland überschuldet ist. Finanzinvestoren waren nicht länger bereit, dem Land frisches Kapital zur Verfügung zu stellen. Der Internationale Währungsfonds und die Europartner mussten einspringen. Auf Druck der Gläubiger wurden Griechenland harte Sanierungsmaßnahmen und Strukturreformen auferlegt. Wie haben sich die Wirtschaftsdaten in der letzten Dekade entwickelt und wo steht Griechenland heute? Es bietet sich an, auf folgende Jahre einzugehen: 2010 (Schuldenkrise), 2015 (Linksregierung in Griechenland und Debatte um „Grexit“), 2019 (Übernahme der Regierung durch eine Mitte-Rechts-Partei) und 2022 (letztverfügbare Daten).

Tabelle 1: Wirtschaftsdaten Griechenland 2010–2022 und Eurozone 2022²

	2010	2015	2019	2022	2022
	Griechenland				Eurozone
BIP Wachstum Prozent	–10,1 (2011)	–0,2	1,9	5,9	3,5
Reales BIP/Kopf Euro	20.150	16.900	17.760	18.830	31.830
Arbeitslosenquote in %	18,1 (2011)	25,0	17,9	12,5	6,8
Inflation in %	3,1	–1,1	0,5	9,3	8,4

* Lehrstuhl für Europäische Integration und Europapolitik, Universität Duisburg-Essen (bis 2012); Gastprofessor, Universität des Saarlandes.

1 Marian Wendt/Vasilis Karydas-Yfaptis: Stabiler Kurs oder Unregierbarkeit – Griechenland wählt ein neues Parlament, Konrad-Adenauer-Stiftung, Länderbericht Mai 2023.

2 Eurostat, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/eurostat> (letzter Zugriff: 25.5.2023).

<i>Haushaltsdefizit in % BIP</i>	–13,4 (2013)	–5,9	0,9	–2,3	–3,6
<i>Schulden in % BIP</i>	147,5	176,7	188,6	171,3	93

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle 1 verdeutlicht, wie massiv der wirtschaftliche und finanzielle Einbruch in Griechenland nach 2009 gewesen ist. Der Schuldenstand ist bis 2019 kontinuierlich angestiegen und konnte erst 2022 gesenkt werden. Das Haushaltsdefizit wurde deutlich verringert und ist niedriger als im Durchschnitt des Euroraums. Die Entwicklung des Bruttoinlandprodukts (BIP) zeigte erst gegen Ende der hier betrachteten Periode signifikante Verbesserungen. Die Arbeitslosenquote ging zwar kontinuierlich zurück, ist aber höher als im Euroraum. Mit 31,4 Prozent (2022) erreicht Griechenland bei der Jugendarbeitslosigkeit (15–24 Jahre) noch immer einen negativen Spitzenwert in der EU. In den Jahren der rückläufigen Entwicklung des nationalen Wohlstands stellte sich die Inflation als weniger gravierendes Problem dar. Das änderte sich im Jahr 2022, als sich die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, der Verteuerung der Energiepreise und des Krieges Russlands gegen die Ukraine bemerkbar machten. Die Inflation stellt sich auch bei den übrigen Staaten des Euroraums als Problem dar. 28 Prozent der Bevölkerung gelten nach Angaben der griechischen Zentralbank als arm. Das ist das dritthöchste Armutsrisiko in der EU.³ Die fiskalischen Sanierungsmaßnahmen zeigten 2022 Wirkung. Die Regierung von Kyriakos Mitsotakis musste sich jedoch dafür von der Opposition anhören, dass sie ihre Politik nach den Wünschen der Kreditgeber ausrichte.⁴

Was zwischen den Parteien in Griechenland zu Auseinandersetzungen führte, fand im Ausland bei unabhängigen Beobachtern, Finanzinvestoren und Ratingagenturen positive Anerkennung. So zeichnete die renommierte Wochenzeitung „The Economist“ Griechenland unter 34 relativ wohlhabenden Staaten als „Champion“ mit der besten Reformleistung aus.⁵ Die Agentur Fitch verbesserte das Rating von Griechenland im Januar 2023 auf „BB+“, was nur eine Stufe unter dem Label „investment grade“ liegt und Finanzinvestoren eine sichere Anlage in dem betreffenden Staat verspricht.⁶ Im Oktober 2022 entschied die Eurogruppe schließlich, Griechenland nach 12 Jahren aus der „verstärkten Überwachung“ („enhanced surveillance“) zu entlassen.

Unterstützung durch die EU

Die Wiederaufbaumaßnahmen der EU dürften maßgeblich dazu beigetragen haben, die negativen Effekte der aktuellen Krisen zu verringern. Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) der EU hat Griechenland 30,5 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt, damit die Belastungen durch die Covid-19-Pandemie bewältigt werden können (davon 17,4 Mrd. Euro als Zuschüsse und 12,7 Mrd. Euro als Darlehen). 11,7 Mrd. Euro stehen für den grünen Wandel, 6,8 Mrd. Euro für die Digitalisierung und 12,4 Mrd. für weitere Strukturmaßnahmen zur Verfügung. Nach Italien (191,5 Mrd. Euro), Spanien (69,5 Mrd. Euro), Frankreich (39,4

3 Christian Schubert: Griechische Richtungswahl, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.5.2023, S. 17.

4 Ekathimerini.com: Party leaders debate economy, foreign policy, 10.5.2023.

5 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Griechenland mausert sich zum Stabilitätsanker, 3.1.2023, S. 25; Ekathimerini.com: Greece ranks among this year's economic winners, 20.12.2022.

6 Ekathimerini.com: Fitch puts Greece near rating target, 29.1.2023.

Mrd. Euro) und Polen (36 Mrd. Euro) steht Griechenland an fünfter Stelle unter den Empfängerländern.⁷ Am 29. Dezember 2021 beantragte Griechenland die Freigabe von 3,56 Mrd. Euro für die Umsetzung des nationalen Plans „Greece 2.0“. Im Januar 2023 überwies die Europäische Kommission 3,6 Mrd. Euro an Griechenland, mit dem im Rahmen der ARF die Entwicklung erneuerbarer Energie unterstützt werden soll.⁸ Im Oktober 2022 bewilligte die Europäische Kommission ein griechisches Programm im Umfang von 800 Mio. Euro, mit dem Strom verbrauchende Unternehmen unterstützt werden. Der Preis für Haushaltsstrom wurde gedeckelt. Bei der unter den EU-Partnern umstrittenen Forderung nach einem Gaspreisdeckel fand sich Griechenland auf der Seite der Staaten, die anders als z. B. Deutschland einen niedrigen Preis forderten und nicht die Gefahr einer Gasmangellage sahen. Nachdem die amerikanische Regierung ihren „Inflation Reduction Act“ (IRA) beschlossen hatte, forderte Griechenland zusammen mit anderen zumeist weniger wettbewerbsfähigen Staaten mehr finanzielle Unterstützung durch die EU. Die von der Europäischen Kommission als Antwort auf den IRA ins Spiel gebrachte Lockerung erlaubter Staatsbeihilfen helfe schließlich nur den großen EU-Staaten.⁹ Im Rahmen des Programms „REPowerEU“ hat Griechenland 5 Mrd. Euro zur Sicherung der Energieautonomie beantragt. 80 Mrd. Euro stehen insgesamt von nicht allozierten Mitteln zur Verfügung.¹⁰

Parlamentswahl

Im Vorfeld der Wahl vom Mai 2023 konzentrierten sich die Parteien stark auf die Frage, wie den gestiegenen Lebenshaltungskosten zu begegnen sei. Ministerpräsident Mitsotakis kündigte an, seine „Markt Pass-Politik“ 2023 weiterzuführen. Demnach können Bürgerinnen und Bürger finanzielle Unterstützung für Lebensmittel beantragen, wenn sie bestimmte Einkommenskriterien erfüllen.¹¹ Ein „Jugendpass“ soll jeder/m Jugendlichen 150 Euro im Jahr bringen, ebenso soll der Mindestlohn auf 950 Euro angehoben werden. Als die Regierung 2019 das Amt übernahm, belief sich dieser Betrag auf 650 Euro. Oppositionsführer Alexis Tsipras von der linken SYRIZA (Synaspismos Rizospastikis Aristeras, Koalition der Radikalen Linken) versprach dagegen Steuersenkungen und höhere Löhne. Niedrige Löhne würden die Mittelschicht auslöschen. Übermäßige Profite sollten besteuert werden. Tsipras trat im Wahlkampf weniger radikal als 2015 auf, als er die Regierung übernahm. Statt programmatischer Konfrontation setzte er auf Angriffe gegen den Ministerpräsidenten. Da SYRIZA in Wahlumfragen stets einen Rückstand gegenüber der Nea Dimokratia (Neue Demokratie) aufwies, beabsichtigte Tsipras, eine Koalition mit anderen Parteien zu bilden. Das schloss auch die in Wahlumfragen drittstärkste Partei der PASOK (Panellinio Sozialistiko Kinima, Panhellenische Sozialistische Bewegung) ein, die allerdings öffentlich erklärte, keiner Regierung unter Führung von Mitsotakis oder Tsipras beitreten zu wollen. Außenpolitische Fragen spielten im Wahlkampf keine große Rolle. Beim Krieg in der Ukraine positionierte sich die griechische Regierung eindeutig gegen Russland und verstärkte die sicherheitspolitische Kooperation mit den USA und Europa, vor allem mit Frankreich,

7 Zsolt Darvas et al.: European Union countries' recovery and resilience plans, Bruegel, 20.2.2023, abrufbar unter <https://www.bruegel.org/dataset/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans> (letzter Zugriff: 25.5.2023).

8 Ekathimerini.com: RRF: EU Commission disburses second payment of €3.6 bn to Greece, 19.1.2023.

9 Ekathimerini.com: Turning on subsidy tap for EU green deal a hard sell to smaller countries, critics, 1.2.2023.

10 Ekathimerini.com: Greece getting additional €5 bln from Recovery Fund, 25.4.2023.

11 Govgr.gr: Get support to deal with the increase in shopping costs (Market pass), 16.3.2023, abrufbar unter <https://www.gov.gr/en/ipiesies/periouisia-kai-phorologia/epidotesis-politon/market-pass> (letzter Zugriff: 25.5.2023).

während die oppositionelle SYRIZA Waffenlieferungen an die Ukraine ablehnte und in Griechenland traditionell eine Distanz zum westlichen Verteidigungsgemeinschaft NATO besteht.¹²

Die Bildung einer Regierungskoalition wurde durch das 2016 geänderte Wahlrecht wahrscheinlicher, weil das Einparteienregierungen begünstigende Wahlrecht der verstärkten Verhältniswahl abgeschafft wurde, das Wahlsiegern zusätzlich 50 Mandate im 300-köpfigen Parlament zusprach. Es wurde durch ein einfaches Verhältniswahlrecht ersetzt. 2022 wurde geregelt, das verstärkte Verhältniswahlrecht in einem zweiten Wahlgang wieder einzuführen. 20 bis 50 Bonusmandate werden dadurch an die stärkste Partei verteilt. Das Wahlergebnis vom 21. Mai 2023 war eindeutig: Der Reform- und Stabilitätskurs von Ministerpräsident Mitsotakis wurde bestätigt und die führende Oppositionspartei SYRIZA musste deutliche Stimmenverluste hinnehmen. Die Wahlberechtigten lasteten es der Regierung offensichtlich nicht an, dass 2022 der griechische Geheimdienst nicht nur Journalisten, sondern auch führende Politiker wie den Vorsitzenden der sozialdemokratischen PASOK abhören ließ. Ministerpräsident Mitsotakis tat sich dabei nicht dadurch hervor, dass er die Aufklärung vorantrieb. Obendrein hatte er einen Neffen zum Geheimdienstkoordinator ernannt. Auch das Zugunglück von Tempi, bei dem 57 Menschen starben und die Vernachlässigung der Verkehrsinfrastruktur offen zutage trat, hatte die Zustimmungswerte nur kurzzeitig verringert. Und auch die Tatsache, dass es mit der Medienfreiheit nicht zum Besten steht und kritische Journalisten unter Druck gesetzt werden, hat letztlich nicht dem Amtsinhaber geschadet. Reporter ohne Grenzen setzt Griechenland auf den letzten Platz in der EU. Bei der Wahl kam die Nea Dimokratia auf 40,8 Prozent der Stimmen. Bei der Wahl von 2019 waren es 39,9 Prozent. Syriza erreichte 20,1 Prozent, 2019 stimmten noch 31,5 Prozent für diese Partei. PASOK verbesserte ihr Ergebnis von 2019 (8,1 Prozent) und vereinigte 11,5 Prozent der Stimmen auf sich. Auch die Kommunisten konnten zulegen. 2019 waren es 5,3 Prozent, 2023 dagegen 7,2 Prozent. Für die rechtpopulistische Elliniki Lysi (Griechische Lösung) sprachen sich 4,5 Prozent der Wähler und Wählerinnen aus.¹³ Alle anderen Parteien konnten die Drei-Prozent-Hürde nicht überspringen. Die Wahlbeteiligung lag bei 61 Prozent. Weil nach der Wahl keine regierungsfähige Koalition zustandekam, wurden die Wählerinnen und Wähler am 25. Juni 2023 abermals an die Wahlurne gebeten. Die Präferenz für die Neue Demokratie bestätigte sich abermals. Sie erhielt 40,6 Prozent der Stimmen und 158 Abgeordnete im Parlament. Damit konnte das Ziel von Kyriakos Mitsotakis, eine Alleinregierung zu bilden, realisiert werden. Am 27. Juli 2023 wurde das neue Kabinett Mitsotakis vereidigt. Syrizas Wahlergebnis verschlechterte sich beim zweiten Wahldurchgang mit 17,8 Prozent abermals. PASOK kam auf 11,9 Prozent und die Kommunisten verzeichneten 7,7 Prozent. Im neuen Parlament sind immerhin drei betont rechte bis rechtsextreme Parteien mit 34 Abgeordneten vertreten. Gleichwohl stehen die Zeichen in Griechenland auf Kontinuität und Stabilität.

Weiterführende Literatur

Heinz-Jürgen Axt: Conflicts and Global Powers in the Eastern Mediterranean, in: *Comparative Southeast European Studies* 3/2022, S. 393–413.

Jens Bastian: Wahlen in Griechenland unter veränderten Rahmenbedingungen, SWP-Aktuell 33/2023.

Yannis Maniatis: European Energy Security and Greece's Key Role, in: *Südsteuropa Mitteilungen* 2/2022, S. 35–42.

12 Wassilis Aswestopoulos: Warum in Griechenland kontrovers über den Ukraine-Krieg debattiert wird, in: *Telepolis*, 25.4.2023.

13 Vgl. Ministry of Interior: National elections – May 2023, <https://ekloges.yypes.gr/current/v/home/en/parties/>.

Irland

Anthony Costello*

Schlüsselwörter: Neutralität, Klimawandel, Bürgerbeteiligung

Die Bevölkerung am Steuer

Der 1. Januar 2023 markierte den 50. Jahrestag des Beitritts Irlands zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Die Unterstützung der irischen Bevölkerung für die EU ist dabei mit 88 Prozent trotz des anhaltenden Krieges in der Ukraine, seiner Auswirkungen auf die Lebenshaltungskosten und der wirtschaftlichen Spätfolgen der Covid-19-Pandemie weiterhin äußerst robust. Der Krieg hat Irland die geopolitische Verwundbarkeit der EU und die Notwendigkeit einer Stärkung der europäischen Sicherheit vor Augen geführt, wenn der gemeinsame Integrationsprozess unbeschadet fortgeführt werden soll. Selbst bei steigenden Lebenshaltungskosten und möglichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung eigener Klimaziele blickt Irland selbstbewusst in die Zukunft der Union und verpflichtet sich zu einem proaktiven Kurs, der von Bürger:innen angeleitet werden soll.

Der Russland-Ukraine Krieg

Im Juni 2022 erhielt die Ukraine den Kandidatenstatus für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU). Der irische Premierminister (Taoiseach) Micheál Martin bekräftigte hierzu bei einem Besuch in Kyjiw nochmals die uneingeschränkte Unterstützung Irlands für die Aufnahme der Ukraine in die EU und lobte ihre unnachgiebige Stärke und Entschlossenheit des ukrainischen Volkes angesichts der schwerwiegenden Völkerrechtsverletzungen durch Russland.¹ So hat die irische Regierung die Ermittlungen des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) gegen russische Kriegsverbrechen in der Ukraine im März 2022 mit 3 Mio. Euro an den IStGH und nochmals mit 1 Million Euro an die Anklagebehörde unterstützt.²

Aufgrund seines Neutralitätsprinzips leistet Irland der Ukraine nur nicht-tödliche militärische Hilfe, zum Teil über die Europäische Friedensfazilität (EFF).³ Bis Januar 2023 wurden rund 77 Mio. Euro an die EFF überwiesen. Irland unterstützt die Ukraine auch bilateral mit Finanzmitteln, so mit 25 Mio. Euro zur direkten Unterstützung von Unternehmen sowie zur Ankurbelung öffentlicher Investitionen während des Krieges.⁴ Weitere Beiträge gingen an den Zentralen Nothilfefonds der Vereinten Nationen (CERF) und den Europarat

* Lecturer, Department of History and Politics, Hope Universität, Liverpool; Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Micheál Martin: Speech in Kyiv, 6.7.2022, abrufbar unter <https://www.gov.ie/en/speech/0d518-speech-by-taoiseach-micheal-martin-in-kyiv-6-july-2022/#> (letzter Zugriff: 29.6.2023).

2 Department of Foreign Affairs: Pressemitteilung, Minister for Foreign Affairs Simon Coveney announces €3 million for the ICC, 14.4.2022.

3 Conor Gallagher: Some €55 million in military aid given by Ireland to Ukraine, in: The Irish Times, 24.9.2022.

4 Houses of the Oireachtas: Ukraine War. Dáil Éireann Debate, 31.1.2023, abrufbar unter <https://www.oireachtas.ie/en/debates/question/2023-01-31/102/> (letzter Zugriff: 29.6.2023).

sowie an zivilgesellschaftliche Organisationen und NGOs wie das Rote Kreuz. Entgegen der Neutralität nehmen die irischen Verteidigungstruppen regelmäßig an militärischen oder verteidigungspolitischen Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU teil. Ebenso hat Irland die Teilnahme einiger seiner Verteidigungskräfte an der militärischen Mission der EU zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM) angekündigt, wenngleich sich diese auf die militärische Ausbildung beschränken werden.⁵ Im April 2023 verkündete die Regierung, künftig öffentliche Konsultationen zur irischen Außenpolitik durchführen zu wollen.⁶ Das Forum wird dabei mit außenpolitischen Expert:innen, Wissenschaftler:innen, öffentlichen Amtsträger:innen und Bürger:innen besetzt, um außenpolitische Fragen und den künftigen Umgang mit diesen zu diskutieren – nicht zuletzt im Hinblick auf die irische Neutralitätstradition.⁷ Umfrageergebnisse der Europäischen Bewegung Irland zeigen, dass angesichts des russisch-ukrainischen Krieges 50 Prozent der irischen Bevölkerung höhere Verteidigungsausgaben befürworten.⁸ 76 Prozent sprechen sich für eine gemeinsame Außenpolitik und 69 Prozent für eine gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik aller EU-Mitgliedstaaten aus.⁹

Bis zum 6. Juni 2023 wurden in Irland insgesamt 84.613 geflüchteten Menschen aus der Ukraine persönliche Dienstnummern (PPSN) im Rahmen der EU-Richtlinie über vorübergehenden Schutz (TPD) ausgestellt.¹⁰ Während 52 Prozent der Bevölkerung die Aufnahme derjenigen Geflüchteten befürworten, die es bereits auf die Insel geschafft haben, äußerte die Regierung ihre Besorgnis hinsichtlich der Zahl von Neuankünften.¹¹ Der Taoiseach begrüßte die neuen EU-Vorschriften über Asyl- und Migrationsmanagement, wonach Länder, die sich weigern, Geflüchtete aufzunehmen, eine Geldstrafe von 20.000 Euro pro Kopf entrichten sollen. Mit Verweis auf eine „noch nie dagewesene Migrationsbewegung“ und eine Flüchtlingskrise (in Irland) von „bisher ungeahntem Ausmaß“ soll die neue Verordnung künftig den Druck durch ein gerechteres Verteilungsverfahren verringern.¹²

Wirtschaft und Klimaziele

Finanzielle Nachhaltigkeit ist für Irland als Inselstaat mit steigender Bevölkerungszahl, zunehmender Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen und langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen im Zusammenhang mit den geopolitischen und klimabedingten Sicherheitsfragen von größter Bedeutung. Die Inflation in Irland betrug 6,6 Prozent zwischen Mai 2022 und Mai 2023. Trotz einer gewissen Abschwächung wird erwartet, dass diese Teuerungsrate auch weiterhin hoch bleibt. Von den ca. 21 Mrd. Euro an erwarteten Unternehmenssteuern wurden Staatshilfen in Höhe von 11 Mrd. Euro aufgelegt, um private Haushalte vor den Folgen des Inflationsdrucks zu schützen.¹³ Obwohl Irland 2024 und 2025 Haushaltsüberschüsse erwartet, fordert die EU mehr Klarheit über die Berechnungsgrund-

5 Paul Cunningham: Defence Forces to take part in EU mission to train Ukrainian soldiers, in: RTE, 21.2.2023.

6 Government of Ireland: Consultative Forum on International Security Policy, 1.6.2023, abrufbar unter <https://www.gov.ie/en/campaigns/e2a6b-consultative-forum-on-international-security-policy/#> (letzter Zugriff: 29.6.2023).

7 Cormac McQuinn: Ireland's policy on neutrality and defence to be reviewed by public forum, in: The Irish Times, 5.4.2023.

8 European Movement Ireland/RED C: Ireland and the EU Poll 2022 – Special Edition: Ireland EU50, Mai 2022.

9 Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 98 – Winter 2022-2023, 2872 / STD98.

10 Central Statistics Office: Arrivals from Ukraine in Ireland Series 10. Central Statistics Office, 13.6.2023.

11 Ellen Kenny: Over half of people believe Ireland should accept all Ukrainian refugees, 17.6.2023, in: Newstalk.

12 Jack Horgan-Jones/Naomi O'Leary/Eamonn Wynne: Ireland welcomes EU agreement on how to handle migration, in: The Irish Times, 9.6.2023.

13 Shawn Pogatchnik: Ireland commits €11 billion to fight cost-of-living crisis, in: Politico, 27.9.2022.

lage des strukturellen Haushalts, da die ursprünglichen fiskalischen Regeln nach deren zeitweiser Aussetzung wegen Covid-19-Pandemie nun wieder gelten.¹⁴ Die Berechnung dieses strukturellen Saldos Irlands nach derzeitigen Regeln ist auch wegen der Einnahmen von multinationalen Unternehmen mit Schwierigkeiten behaftet. Mögliche Fehlkalkulationen könnten so Irlands finanziellen Ausblick trüben.

Der Klimawandel hat für Irland höchste Priorität angesichts der wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Kosten, die er verursacht. So sind im Staatshaushalt 2023 bereits eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und der damit verbundenen langfristigen Kosten vorgesehen. Durch die Erhöhung der CO₂-Steuer um 7,50 Euro pro Tonne sind Einnahmen in Höhe von 291 Mio. Euro zu erwarten, die im Rahmen des „Warmer Homes Scheme“ wiederum in die mehr als 37.000 Haushalte des Landes zur Verbesserung der Energieeffizienz investiert werden sollen. Auch für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) wurde ein Programm für Wachstums- und Nachhaltigkeitsdarlehen aufgelegt, das längerfristige (maximal 10 Jahre) und kostengünstige Darlehen von bis zu 500.000 Euro zur Förderung von Nachhaltigkeits- und/oder Energieeffizienzmaßnahmen bereitstellt. Des Weiteren soll das „Small Firms Investment in Energy Efficiency Scheme“ Kleinstunternehmen dabei unterstützen, ihren CO₂-Fußabdruck und auch ihre Energiekosten zu reduzieren. Ebenso bleibt die 5.000-Euro-Prämie für den Kauf von Elektrofahrzeugen bestehen, als Teil der irischen Politik für eine gerechtere Energiewende.¹⁵

Diese Bemühungen um eine gerechte Gestaltung der Energiewende liegen auch dem Klima-Aktionsplan der Regierung (2023) zugrunde. Der Plan sieht vor, die Kohlendioxidemissionen bis 2030 rechtlich verbindlich um 51 Prozent und bis 2050 ganz auf null zu reduzieren, was durch entsprechende Kohlenstoffbudgets und sektorale Emissionsobergrenzen erreicht werden soll.¹⁶ Allerdings macht Irland bei der Erreichung seiner Ziele trotz aller Erwartungen nur langsame Fortschritte. Irlands energiebedingte Emissionen waren 2021 noch um 5,4 Prozent gestiegen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen und bei inflationsbedingt steigenden Kosten sowie dem zunehmenden Druck auf staatliche Förderprogramme und öffentliche Ausgaben ist es daher eher unwahrscheinlich, dass Irland alle seine Ziele für 2030 tatsächlich erreichen können wird. Laut einer im September 2022 veröffentlichten EM Ireland/RED C-Umfrage sprachen sich 58 Prozent der irischen Bevölkerung dafür aus, dass die EU-Staaten ihre Klimaziele vorerst verschieben sollten, um zunächst die Krise der steigenden Lebenshaltungskosten zu bewältigen. Die Gruppe der 18- bis 24-Jährigen war jedoch am wenigsten zu einer solchen Vorgehensweise bereit. 65 Prozent (und sogar 75 Prozent der unter 30-Jährigen) befürworten demnach noch weitaus strengere staatliche Vorgaben für klimafreundliches Verhalten in Irland, so z. B. höhere Kohlenstoffsteuern oder -beschränkungen.¹⁷

Die Konferenz zur Zukunft Europas

Nach Ende der lang erwarteten Konferenz zur Zukunft Europas (CoFoE) im Mai 2022 veröffentlichte die irische Regierung einen Abschlussbericht mit einer Zusammenfassung der

14 Houses of the Oireachtas: Parliamentary Budget Office, abrufbar unter <https://www.oireachtas.ie/en/how-parliament-is-run/houses-of-the-oireachtas-service/parliamentary-budget-office/> (letzter Zugriff: 29.6.2023).

15 Citizens Information Board: Budget 2023, abrufbar unter <https://www.citizensinformation.ie/en/money-and-tax/budgets/budget-2023/#:~:text=Budget%202023%20was%20announced%20on,2023%20of%20%E2%82%AC6.9%20billion> (letzter Zugriff: 29.6.2023).

16 Government of Ireland: Climate Action Plan 2023 – Changing Ireland for the Better, 21.12.2023.

17 Europäische Investmentbank: Presseartikel, 70% of young Irish people say the climate impact of prospective employers is an important factor when job hunting, 21.3.2023.

Empfehlungen, die in über 74 landesweit durchgeführten Veranstaltungen erarbeitet worden waren.¹⁸ Ganz im Sinne der zunehmenden Möglichkeiten demokratischer Bürgerbeteiligung in Irland erfuhr auch die Konferenz, als weltweit größtes Experiment in partizipativer Demokratie, eine breite öffentliche Unterstützung. Ein Schwerpunkt der Bürgerempfehlungen lag dabei auf der Kommunikation seitens der EU, verbunden mit der Aufforderung, die EU solle ihre Politik verständlicher vermitteln und deren Einfluss auf den Alltag der Bürger:innen besser erklären. Dies sei notwendig, um auch weiterhin die Relevanz und Bedeutung der EU für Irland im 21. Jahrhundert zu verdeutlichen. Unter dem Einfluss des Krieges standen auch Sicherheitsbedenken und die Notwendigkeit der Stärkung der Cybersicherheit im Vordergrund. Zusammen mit den Mitgliedstaaten müsse auch die Öffentlichkeit besser über bestehende Herausforderungen und Schutzmechanismen der Cybersicherheit informiert werden. Als Folge wirtschaftlicher und sozialer Auswirkungen des Klimawandels forderten Delegierte auch die Anerkennung von Klimaflüchtlingen durch die EU und Unterstützung für jene Mitgliedstaaten, die diese aufnehmen würden.

In ihrer Rede vor dem Parlament gab Noelle O'Connell, die Vorsitzende der Europäischen Bewegung Irland, den politischen Entscheidungstragenden zu bedenken, dass eine Missachtung dieser Empfehlungen das öffentliche Vertrauen in die EU (wie auch den Einsatz für ebendiese) untergraben werde. Sie stellte fest, dass viele der Empfehlungen mit den derzeit gültigen Verträgen zwar bereits umgesetzt werden könnten, die politischen Verantwortlichen Irlands und der EU jedoch auch nicht vor möglichen Vertragsänderungen zurückschrecken sollten, wenn diese erforderlich seien und die Öffentlichkeit sie akzeptiere.¹⁹

Schlussfolgerung

Trotz aller wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen des Krieges zwischen Russland und der Ukraine setzt sich Irland weiterhin aktiv für die Zukunft Europas ein. Der Krieg hat in Irland zu einem Bewusstseinswandel bezüglich der Fragen von Sicherheit und Verteidigung geführt und sowohl die Regierung als auch die Öffentlichkeit sehen sich veranlasst, ihre bisherige Haltung zu militärischen Fragen neu zu bewerten. Auch wenn aufgrund der hohen Inflation Haushaltsüberschüsse zu erwarten sind, ist die längerfristige finanzielle Nachhaltigkeit Irlands durch Krieg und Klimawandel bedroht. Mit entsprechenden dynamischen Haushaltsvorkehrungen versucht das Land nun, seine Resilienz zu stärken. Auch eine gerechte Ausgestaltung der Energiewende ist von höchster Priorität, selbst wenn Irland seine Klimaziele nur schwerlich erreicht. Insgesamt lässt sich sagen, dass die Unterstützung für die EU, nicht zuletzt auch infolge der Auswirkungen des Krieges, noch weiter zugenommen hat. Die rege Beteiligung Irlands an den partizipativen EU-Initiativen wie der Konferenz über die Zukunft Europas zeigt darüber hinaus den klaren Willen des Landes, diese gemeinsame europäische Zukunft mit den Bürger:innen am Steuer mitzugestalten.

Weiterführende Literatur

Conor Gallagher: *Is Ireland Neutral? The many Myths of Irish Neutrality*, Dublin 2023.

David Robbins/Diarmuid Torney/Pat Brereton: *Ireland and the Climate Crisis*, Cham 2020.

18 Department of Foreign Affairs: Conference on the Future of Europe: National Report of Ireland July 2022, 22.7.2022.

19 Houses of the Oireachtas: Joint Committee on European Union Affairs debate, 28.9.2022, abrufbar unter https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/joint_committee_on_european_union_affairs/2022-09-28/2/ (letzter Zugriff: 29.6.2023).

Italien

Alexander Grasse und Silvia Bolgherini*

Schlüsselwörter: Rechtsruck, Fratelli d'Italia, Meloni, Reformen, Polarisierung

Italien rückt weit nach rechts

Italien sorgte durch das Ergebnis der Parlamentswahlen im September 2022 für Aufsehen in Europa, denn die rechtsnationalistische Partei Fratelli d'Italia errang einen deutlichen Wahlsieg. Deren Vorsitzende, Giorgia Meloni, wurde zur ersten Ministerpräsidentin in der Geschichte des Landes. Ihre politische Herkunft und Programmatik führte jedoch zu Besorgnis. Während manche Befürchtung sich innenpolitisch zu bewahrheiten scheint, überwiegt in der Außen- und Europapolitik zumindest bislang Kontinuität.

Vorgezogene Neuwahlen nach dem plötzlichen Ende der Regierung Draghi

Aus dem Urnengang am 25. September 2022 ging Giorgia Meloni, Gründerin und Vorsitzende der Fratelli d'Italia (FdI), mit 26 Prozent der Stimmen als klare Siegerin hervor. Zusammen mit den verbündeten Parteien, Matteo Salvinis Lega und Silvio Berlusconi's Forza Italia (FI), errang ihre rechte Wahlallianz eine deutliche Mehrheit der Sitze, sowohl in der Abgeordnetenkammer als auch im Senat. Der Wahlkampf fand im Sommer und damit in einem für Italien unüblichen Zeitraum statt. Er war dadurch ungewöhnlich kurz, nachdem am 31. Juli 2022 Ministerpräsident Mario Draghi aufgrund anhaltender Kritik (insbesondere an der Haushaltsplanung) und ausbleibender Unterstützung aus Teilen seiner Großen Koalition (erst MoVimento 5 Stelle (M5S), dann Lega und FI) zurückgetreten war und Staatspräsident Sergio Mattarella daraufhin vorgezogene Neuwahlen angesetzt hatte.

Ende Juli 2022 sahen die Umfragen den Partito Democratico (PD) und FdI noch in einem Kopf-an-Kopf-Rennen um die Position der stärksten politischen Kraft im Land. Doch der Vorsitzende des PD, Enrico Letta, traf in der Folge eine Reihe von Fehlentscheidungen: So schloss er ein Bündnis mit dem M5S aus, deutete eine Allianz mit Carlo Calendas zentristischem „dritten Pol“ aus Azione und Italia Viva an, um so die Politik der Regierung Draghi fortzuführen, um dann jedoch wenige Tage später einen Wahlpakt mit den vereinigten Grünen und Linken zu unterzeichnen. Mit diesem Schlingerkurs war der Wahlkampf de facto bereits in der ersten Augustwoche entschieden, da ohne den Zusammenschluss im Mitte-links-Spektrum, insbesondere von PD und M5S, aufgrund des geltenden Wahlrechts (37 Prozent der Sitze werden nach Mehrheitssystem in Direktwahlkreisen vergeben) keine Mehrheit zu erreichen war.

Das Wahlergebnis vom 25. September¹ bescherte Italien einen deutlichen Rechtsruck, denn der Anteil der noch in der politischen Mitte zu verortenden FI fiel mit etwas über 8

* Prof. Dr. Alexander Grasse, Professor für Politikwissenschaft und Leiter des Forschungsnetzwerks „Politische Italienforschung/PIFO“, Institut für Politikwissenschaft, Universität Gießen; Prof. Dr. Silvia Bolgherini, Professorin für Politikwissenschaft, Dipartimento di Scienze Politiche, Universität Perugia.

1 Lorenzo De Sio: *Dietro il successo di Meloni: il nuovo bipolarismo, le strategie giuste e sbagliate, e il dilemma del Pd*, in: CISE, 29.9.2022.

Prozent, bei einem Gesamtergebnis für die Koalition von 43,8 Prozent, sehr gering aus. Die Koalition der linken Mitte, angeführt vom PD, landete mit 26,1 Prozent abgeschlagen dahinter. Damit war ihr Stimmenanteil so groß wie der, den Meloni allein mit FdI erzielen konnte. Nie zuvor in der italienischen Republik hat eine Partei des rechten Erbes des neofaschistischen Movimento Sociale Italiano (MSI) eine solch große Zustimmung erzielt. In allen 20 Regionen fiel der Zuwachs im Vergleich zu 2018 eindrucksvoll aus, in 12 Regionen belegte FdI den ersten Platz. Dieser Zuwachs ist maßgeblich auf die Absorption der Wählerschaft der Lega zurückzuführen. Tatsächlich erlitt Salvini im September 2022 eine schwere Niederlage, denn seine Lega kam (nach dem Wahlerfolg 2018 und zwischenzeitlichen Umfragewerten von über 30 Prozent) nicht einmal mehr auf 9 Prozent der Stimmen. Selbst im Norden und im Nordosten, der historischen Hochburg der Lega, war FdI stärker als diese. Seltsamerweise behauptete sich die Lega, die bis 2018 noch als ethno-regionalistische Partei aufgetreten war, im Süden des Landes recht gut. Ähnlich verhielt es sich mit der FI, die sich erstmalig in Norditalien ebenfalls als nicht wettbewerbsfähig erwies.

Hinsichtlich der weiteren Wahlverlierer bleibt festzustellen, dass vor allem der PD im Süden schwach abschnitt, während in der nördlichen Mitte noch recht passable Ergebnisse zu Buche stehen. Die Fünf-Sterne-Bewegung brach im Vergleich zu 2018 (32 Prozent) regelrecht ein und kam auf nurmehr 15,8 Prozent der Stimmen. Allerdings präsentierte sie sich diesmal programmatisch enger und weniger populistisch als 2018, mit einem Fokus auf sozialpolitische Themen – offen „progressiv“, wie Parteichef Giuseppe Conte es ausdrückte. Damit war die Partei gerade in Süditalien erneut erfolgreich, wo sie eine Reihe von Direktmandaten erzielen konnte, im Norden fiel sie jedoch überall deutlich zurück.

Die Wahlen 2022 waren dabei von einem eklatanten Rückgang der Beteiligung geprägt. Hatte diese bei den Parlamentswahlen 2018 noch 72,9 Prozent betragen, lag sie vier Jahre später bei gerade einmal 63,9 Prozent, was einen historischen Tiefstand bedeutet.

Zum ersten Mal hat Italien in seiner langen Geschichte nun eine Frau an der Regierungsspitze, die allerdings einer im Wesentlichen männlichen Partei vorsteht. Die Bevölkerung hat dabei offenkundig einige wichtige Elemente der Politik Melonis honoriert: Erstens war die FdI als einzige Partei konsequent in der Opposition zu den drei vorherigen Regierungen. Zweitens hat sie eine ernsthafte Politik gemacht, d. h. ohne allzu auffällige und folkloristische Gesten, ohne grobe Beleidigungen der politischen Gegner und ohne ebenso wundersame wie unrealistische Versprechungen. Drittens konnte die FdI die vielen an sich binden, die politisch und kulturell konservativ sind, sich aber von den bisherigen Kräften im bürgerlichen und rechten Lager enttäuscht zeigten und der Auffassung sind – insbesondere seit der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 und der Migrationskrise seit 2015 –, dass Italien in der Europäischen Union zu viel Souveränität verloren habe. Hieran vermochten auch die massiven europäischen Hilfen für Italien aus dem Hilfsprogramm NextGenerationEU (NGEU) nichts zu ändern, was auch damit zusammenhängen dürfte, dass sie ihre Wirkung noch nicht recht entfalten konnten und eher langfristig angelegt sind.

Die Abstimmung vom 25. September könnte durchaus den Beginn eines neuen Zyklus im italienischen Parteiensystem markieren, da sie die Rekonfiguration zweier Elemente des politischen Systems Italiens markiert, die ein ganzes Jahrzehnt (von 2013 bis heute) in zermürbender Spannung zueinander gestanden haben: Auf der einen Seite die bipolare Struktur der politischen Meinungen und Wahlentscheidungen der Italiener:innen in der Zweiten Republik, auf der anderen Seite die Infragestellung eben dieser Struktur durch den M5S, der als einzige Kraft mit seinem Anti-Establishment-Appeal einen partei- und lagerübergreifenden Konsens in der Wählerschaft erzielen konnte. Mit der Neupositionierung des

M5S kehrten die Wähler:innen von Mitte-rechts nun gewissermaßen in ihre „natürliche Heimat“ zurück, wodurch die Bipolarität des Systems erneut dominant wird.

Innenpolitische Entwicklungen seit Amtsantritt der Regierung Meloni

Zahlreiche Neuerungen

Nach dem positiven Ausgang des Verfassungsreferendums 2020 über die Verringerung der Zahl der Sitze in beiden Kammern, ist die jetzige, 19. Legislaturperiode, welche am 13. Oktober 2022 begann, die erste mit einer reduzierten Zahl von Mandatsträger:innen: 400 anstelle von 630 Abgeordneten und 200 statt 315 gewählten Senator:innen; dazu kommen noch die derzeit sechs Senator:innen auf Lebenszeit.

Staatspräsident Mattarella übertrug Meloni die Aufgabe zur Regierungsbildung nach einer historisch kurzen Sitzung von weniger als zehn Minuten, in der sie bereits die Liste ihrer Minister:innen vorstellte. Die Regierung Meloni, seit dem 22. Oktober 2022 im Amt, besteht aus 25 Ministerien: Neben dem Ministerpräsidenten (es ist von Bedeutung, dass sich Meloni für die männliche Sprachform entschieden hat) bekam die FdI neun Ministerien, Lega und FI erhielten jeweils fünf, fünf weitere Ministerien wurden mit externen Fachleuten besetzt; in der Regierung Draghi waren es noch neun gewesen, was den parteipolitischen Charakter der neuen Regierung unterstreicht. Die Koalitionsverhandlungen verliefen schnell, gleichwohl alles andere als einvernehmlich.² Die Partner der FdI waren letztlich gezwungen, einige ihrer Ziele aufzugeben. Salvini etwa hatte das Innenministerium für sich beansprucht, Berlusconi, der das Justizministerium für seine Partei ergattern wollte, wurde ebenfalls enttäuscht. Meloni machte die Machtverschiebung innerhalb des Bündnisses deutlich, auch und gerade gegenüber ihrem Rivalen Salvini, und inszenierte sich als unangefochtene Chefin im Ring. Das Durchschnittsalter der Regierung ist mit 60 Jahren recht hoch, der Frauenanteil an der neuen Ministerriege beträgt lediglich 28 Prozent, was zwar in der Tradition vieler italienischer Regierungen steht, aber doch niedriger ist als im letzten Jahrzehnt. Außerdem handelt es sich um eine Regierung von politischen „Profis“, denn kaum ein Neuling ist dabei. Fast alle Regierungsmitglieder, einschließlich Meloni, waren bereits eine oder mehrere Legislaturperioden lang in Regierung oder Parlament vertreten.

In Italien, Europa und den Vereinigten Staaten wurden Befürchtungen und Ängste geäußert, dass mit dem Amtsantritt einer Regierung, die auf der ganz rechten Seite des politischen Spektrums steht und noch dazu von einer Partei der extremen Rechten angeführt wird, der Faschismus zurückkehren könnte. Diese Befürchtungen haben sich zumindest bis dato nicht bewahrheitet. Einerseits ist Meloni postfaschistisch und hat dies auch immer wieder klar zum Ausdruck gebracht, andererseits sind die Bedingungen, die vor 100 Jahren zur Machtübernahme Mussolinis führten, heute in Italien nicht mehr gegeben.

Gleichwohl sind die Bedenken im Zusammenhang mit der politischen Ideologie Melonis und ihrer Partei mit Blick auf die Politik, welche die Regierung insbesondere gesellschaftlich, kulturell, sozial und institutionell verfolgt, sehr wohl begründet. Zur Vision von Melonis Italien gehören die politische Verwendung von (katholischer) Religion, die Verherrlichung des Vaterlandes (Meloni bezeichnet sich selbst oft als „Patriotin“, im Gegensatz zu Linken, die sie als internationalistisch und staatenlos bezeichnet) und die Propagierung des traditionellen Familientyps. Dies schlägt sich u. a. in homophoben Verhaltensweisen und stark kritischen bis repressiven Haltungen gegenüber alternativen

2 Marianna Griffini: Walking on the tightrope between moderation and radicalisation: the first 100 days of the Meloni government, in: Italian Journal of Electoral Studies, 20.6.2023.

Lebensstilen nieder. Obwohl Meloni beispielsweise sagte, sie wolle die geltenden Regelungen der Abtreibung nicht grundsätzlich in Frage stellen, deutete sie an, die Anwendung des Gesetzes womöglich restriktiver zu handhaben. Auch wird es unter ihrer Regierung gewiss nicht einfacher, die italienische Staatsbürgerschaft auf Eingewanderte bzw. deren Kinder auszuweiten. Im Frühjahr 2023 wurde ein Gesetz auf den Weg gebracht, das die Strafen für Inanspruchnahme einer Leihmutterchaft auf diejenigen ausweitet, die ins Ausland gehen.³

In der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dreht die Regierung Meloni einige Reformen der Vorgängerregierungen Draghi und Conte zurück. Hierzu gehört die bereits im Wahlkampf angekündigte massive Einschränkung der 2019 mühsam vom M5S errungenen Grundsicherung für Arbeitslose („reddito di cittadinanza“), die sich vor allem im Süden des Landes und während der Covid-19-Pandemie als Instrument der Armutsbekämpfung als hilfreich erwiesen hat; zuletzt standen etwa vier Millionen Menschen im Leistungsbezug. Stattdessen soll es ab 2024 sogenannte Inklusionsschecks („assegni di inclusione“) geben, wobei der Kreis der Anspruchsberechtigten deutlich reduziert wird (Minderjährige, Menschen über 60 Jahre und solche mit Beeinträchtigungen), ebenso wie die Höhe der Leistungen (für maximal 18 Monate 500 Euro monatlich zuzüglich 280 Euro Mietzuschuss für eine Familie). Im Gegenzug sollen untere Einkommensgruppen Steuererleichterungen erhalten, was jedoch denjenigen, die aufgrund von Arbeitslosigkeit gar keine Steuern zahlen, nichts nützt. Zugleich werden in der letzten Legislaturperiode getroffene Maßnahmen zum Schutz vor prekärer Beschäftigung teilweise wieder zurückgenommen. So werden befristete Arbeitsverhältnisse wieder stärker ermöglicht (bis zu zwei Jahren), ebenso wie Praktika, auch für ältere Arbeitnehmer:innen, um so Beschäftigung zu schaffen. All dies steht im Kontext eines von der Rechts-mitte-Koalition vertretenen wirtschaftsliberalen Ansatzes, der zu ihrem Wahlerfolg beigetragen hat. Den Gewerkschaften gegenüber agiert die Regierung eher konfrontativ, Konsultationen erfolgen nur spärlich. Im Kommunalwahlkampf 2023 fiel die Ministerpräsidentin dadurch auf, dass sie bei einem Auftritt in Sizilien Steuern für kleine Gewerbetreibende als „staatliches Schutzgeld“ bezeichnete und damit einen direkten Vergleich zur organisierten Kriminalität zog.⁴

Gleichzeitig versucht Meloni, ihre Stellung im politischen und administrativen Apparat langfristig zu festigen bzw. größtmöglichen Einfluss auszuüben, etwa durch die Ernennung von Vorsitzenden parlamentarischer Ausschüsse, durch die Besetzung von Posten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk RAI sowie im nationalen Kulturbetrieb, und zwar in einer Form, die das gängige „spoils system“ nochmals ausweitet und als strukturelles Instrument begreift, um die vermeintliche Hegemonie der Linken zu brechen.⁵

Melonis Ambitionen einer umfänglichen Verfassungsreform, Teil ihres Wahlprogramms, müssen aufmerksam beobachtet werden. Sie ist der Meinung, die parlamentarische Demokratie sei für die Langsamkeit politischer Entscheidungen und die Schwierigkeit verantwortlich, politische Verantwortung eindeutig zuzuweisen. Dementsprechend favorisiert sie ein Präsidialsystem, wobei dessen Konturen bislang unscharf sind. Dies ist eine Herausforderung, auch für die Linke, die ein Abdriften Italiens ins Autoritäre befürchtet,

3 Giovanna Casadio: Maternità surrogata, sì in Commissione alla legge sul reato universale: opposizioni sulle barricate. in: la Repubblica, 31.5.2023.

4 Der Spiegel: Meloni vergleicht Steuern für Kleinunternehmer mit Schutzgeld der Mafia, 30.5.2023.

5 Giovanna Vitale: L'addio di Lucia Annunziata al fortino Rai: "Non rimango qui da prigioniero politico", in: la Repubblica, 26.5.2023; Liana Milella: Antimafia, eletta Colosimo. L'opposizione abbandona l'aula, in: la Repubblica, 23.5.2023; HuffingtonPost: Gennaro Sangiuliano: "Basta egemonia culturale della sinistra. La Rai abbia un pensiero plurale, si a una fiction su Montanelli e Fallaci", 7.11.2022.

tatsächliche Mängel des politischen Systems aber nicht negieren kann, zumal mehrere Versuche einer Verfassungsnovelle von rechts (Regierung Berlusconi 2006) wie links (Regierung Renzi 2016) bei Volksabstimmungen bereits gescheitert sind.

Die neue Führung der Demokratischen Partei und ein Trauerfall

Die Oppositionsparteien erweisen sich bis dato als eher schwach. Davon profitiert die Regierung Meloni. Einerseits fiel der „dritte Pol“, der von Renzis Italia Viva und Calendas Azione gebildet wurde, im Frühjahr 2023 auseinander, nachdem die Formierung einer gemeinsamen Partei gescheitert war. Andererseits wählte die größte Oppositionspartei, der PD, erst Monate nach der Niederlage bei den Parlamentswahlen ihren Vorsitz neu und blieb bis dahin politisch blass. Aus den Abstimmungen am 26. Februar 2023, an denen auch Nichtmitglieder der Partei teilnehmen konnten, ging die Europaabgeordnete und ehemalige Vizepräsidentin der Emilia-Romagna, Elly Schlein, mit 53,8 Prozent der Stimmen als Siegerin hervor. Dies stellt fraglos einen Wendepunkt bzw. eine politische Richtungsentscheidung für die linksliberale Partei dar, da Schlein sowohl Newcomerin als auch dem linken Spektrum zuzuordnen ist und sich in der Abstimmung gegen einen Kandidaten der „alten Garde“ (Stefano Bonaccini) durchsetzen konnte. Zudem ist sie nicht nur die erste Frau an der Spitze des PD, sondern auch die jüngste und zudem die erste Vertreterin der LGBTQ+-Bewegung. Mit ihr polarisiert sich das Parteiensystem noch deutlicher als bisher zwischen rechts und links, repräsentiert von zwei Frauen, die gegensätzlicher nicht sein könnten. Die Herausforderungen, denen sich die neue PD-Führung stellen muss, sind vielfältig. Zunächst einmal geht es darum, die verschiedenen Strömungen des PD zu integrieren und gleichzeitig die Partei für die Zivilgesellschaft zu öffnen, um sie zu erneuern und adäquat auf die allgemeine Repräsentationskrise in Italien zu reagieren. Eine weitere Herausforderung besteht darin, soziale und gesellschaftspolitische Themen proeuropäisch miteinander zu verbinden. Dabei muss es ihr gelingen, Gleichheit und Freiheit, Feminismus und Umwelt nicht als gegensätzliche Ziele zu be- und verhandeln, sondern als Teil derselben politischen Vision zu vermitteln. Nur so wird sie erfolgreiche Oppositionsarbeit gegen Meloni betreiben können. Zugleich muss sie mittelfristig eine breite Parteienallianz schmieden, um bei den nächsten Parlamentswahlen wettbewerbsfähig zu sein.

Bei den Kommunalwahlen Mitte Mai 2023 in 91 Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohner:innen, konnte der neu formierte PD noch keine Erfolge verbuchen. Im Gegenteil: Auch auf kommunaler Ebene verschob sich das bis dahin ausgeglichene Kräfteverhältnis zu Gunsten der Rechts-mitte-Koalition, was Rückenwind für Melonis Regierung bedeutete.

Am 12. Juni 2023 verstarb Silvio Berlusconi, viermaliger Ministerpräsident Italiens. So, wie er das Land zu Lebzeiten gespalten hatte, so gespalten reagierte Italien auf den Trauerfall bzw. den Umgang mit diesem. Ob die von ihm 1994 gegründete FI als Partei eine Zukunft hat, ist fraglich. Neuer Raum in der Mitte des politischen Spektrums könnte entstehen, wobei unklar ist, wohin sich seine verbliebene Stammwählerschaft orientieren wird.

Außen- und Europapolitik: Fortschreibung der Politik der Vorgängerregierungen

Europapolitisch waren mit Amtsübernahme der Rechts-mitte-Regierung neue Konflikte mit Brüssel befürchtet worden, etwa im Rahmen der Verwendung von Geldern aus den Programmen von NGEU, welche Italien in den Bereichen technologische Modernisierung, Umweltschutz und wirtschaftliche Wiederbelebung massiv unterstützen. Italien hat sich jedoch bislang auch unter der Nachfolgerin Draghis kooperativ gezeigt, Meloni selbst etablierte ein auch persönlich gutes Verhältnis zu Kommissionspräsidentin Ursula von der

Leyen. Insgesamt setzte die italienische Regierungschefin in ihrer Europapolitik – ungeachtet ihrer früheren EU-Kritik – auf Kontinuität und einen selbstbewussten Pragmatismus.

Die 2023 deutlich gestiegenen Migrationszahlen übers Mittelmeer nach Italien, konnte Meloni zunächst politisch abmoderieren. Dabei kam ihr zugute, dass in der EU im Juni 2023 eine (umstrittene) Einigung in der Asylpolitik erzielt werden konnte, die den Vorstellungen der Rechts-mitte-Regierung entgegenkam. Zu Konflikten führte eine Anordnung, wonach private Rettungsschiffe nach Erstaufnahme Schiffbrüchiger unverzüglich denjenigen Hafen anlaufen müssen, der ihnen zugewiesen wird.

Finanzpolitisch stehen die entscheidenden Auseinandersetzungen, etwa mit Blick auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt, bei dem Italien auch unter Meloni weiterhin flexiblere Regeln und den Fokus auf Wachstum fordert, erst noch bevor. Dies ist nachvollziehbar, denn das nationale Statistikamt (Istat) erwartet für 2023 und 2024 ein nur mäßiges reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1,2 bzw. 1,1 Prozent, nachdem der Zuwachs 2021 noch bei 6,6 (Erholung nach der Krise 2020) und 2022 immerhin noch bei 3,7 Prozent gelegen hatte. Damit ist Italien vergleichsweise gut durch die Energiepreiskrise gekommen. Der Arbeitsmarkt zeigte zuletzt leichte Erholungstendenzen, für 2023 wird eine Arbeitslosenquote von 7,9 Prozent prognostiziert,⁶ womit Italien aber unverändert über dem EU-Mittel liegt. Die Inflation lag 2022 nach Eurostat mit 8,7 Prozent oberhalb des Durchschnitts der Eurozone von 8,2 Prozent.

Außenpolitisch hat sich der Kurs Italiens unter Meloni ebenfalls nicht substantiell gewandelt, wenngleich viele Staaten zunächst keine allzu große Nähe zu Rom suchten.⁷ Trotz irritierender Einlassungen ihrer Koalitionspartner (Berlusconi etwa hatte der Ukraine eine Kriegsschuld attestiert, Präsident Wolodymyr Selenskyj scharf angegriffen und sich gegen Waffenlieferungen ausgesprochen, was zu diplomatischen Spannungen führte⁸), positionierte Meloni Italien unverbrüchlich an der Seite der Ukraine in ihrem Verteidigungskampf gegen Russland und schuf so Vertrauen bei den westlichen Partnern.

Auch der deutsch-italienische Aktionsplan soll nun doch noch unterzeichnet werden, wie Giorgia Meloni und Olaf Scholz bei einem Besuch des Bundeskanzlers in Rom am 8. Juni 2023 mitteilten. Anders als der mit Spanien im Oktober 2022 planmäßig in Kraft gesetzte Plan, war die deutsch-italienische Version mit dem Ende der Regierung Draghi ins Stocken geraten. Die strukturelle Verbesserung der deutsch-italienischen Beziehungen ist europapolitisch jedoch ein wichtiger Schritt, zumal das italienisch-französische Verhältnis seit Amtsantritt Melonis angespannt ist, u. a. wegen unterschiedlicher Auffassungen in der Migrationspolitik und als unbotmäßig empfundener Kommentare der französischen Regierung zum Wahlsieg der Rechts-mitte-Koalition.⁹

Weiterführende Literatur

Italian Journal of Electoral Studies-QOE: Special Issue: The 2022 Italian general elections, 1/2023.

Marco Valbruzzi/Sofia Ventura: Fratelli d'Italia und Lega. Was ist das Erfolgsgeheimnis des italienischen Populismus?, FES Rom, 2023.

Selena Grimaldi/Fulvio Venturino (Hg.): Un nuovo inizio. Le primarie del Partito democratico 2023, Padova 2023.

6 Rai News: Istat: nel 2023 Pil in crescita dell'1,2%, nel 2024 +1,1%, 6.6.2023.

7 Dass Meloni im Februar 2023 nicht zum gemeinsamen Arbeitsessen von Staatspräsident Macron, Bundeskanzler Scholz und Staatspräsident Selenskyj in Paris eingeladen wurde, führte zu erheblicher Verstimmung.

8 Süddeutsche Zeitung: Empörung über Berlusconi-Aussage zu Ukraine, 13.2.2023.

9 Insbesondere ein Interview der französischen Europaministerin Laurence Boone stieß auf Kritik, in dem sie Italien auf eine Stufe mit Ungarn und Polen gestellt und Beobachtung bei Grundrechten angekündigt hatte; Anais Ginori: Francia, la ministra Boone: "Vigileremo su diritti e libertà. Ma lavoreremo con Roma", in: la Repubblica, 7.10.2022.

Kroatien

Hrvoje Butkovic*

Schlüsselwörter: Eurozone, Schengen, öffentliche Meinung, EUMAM Ukraine, EU-Erweiterung

Kroatien schreibt Geschichte

2023 war ein historisches Jahr für Kroatien, denn zu Beginn des Jahres wurde das Land sowohl Mitglied der Eurozone als auch des Schengen-Raums. Die Öffentlichkeit war über die Frage des Beitritts zur Eurozone, und ob er wirklich vollzogen werden sollte, allerdings gespalten. Dabei haben sich die Befürchtungen, dies würde zu einem weiteren Anstieg der Verbraucherpreise führen, aber als übertrieben herausgestellt. Politische Parteien und die breite Öffentlichkeit sprechen sich auch weiterhin für eine Unterstützung der Ukraine gegen die russische Aggression aus. Jedoch führte die Entscheidung der Regierung, ukrainische Streitkräfte auf kroatischem Boden ausbilden zu lassen, zu einer weiteren Spaltung des Landes und endete nun in einer vorübergehenden Aussetzung dieser Initiative. Die Kandidatur der EU-Beitrittsländer Ukraine, Moldau, sowie Bosnien und Herzegowina hingegen wurde von der Mehrheit der politischen Akteure des Landes uneingeschränkt mitgetragen.

Kroatien wird Mitglied der Eurozone

Am 1. Januar 2023 trat Kroatien offiziell als 20. EU-Mitgliedstaat der Eurozone bei und führte in Folge den Euro als Landeswährung ein.¹ Während die Ergebnisse der Eurobarometer-Umfragen zur Einführung des Euro zwischen 2017 und 2022 nahelegten, dass sich die öffentliche Meinung in Kroatien schrittweise zugunsten der Einheitswährung verschoben hatte, sank die Unterstützung im Jahr 2022 plötzlich auf nur 55 Prozent bei 43 Prozent Gegenstimmen ab. Die Zahlen glichen nun wieder dem Niveau von 2017, als sich 52 Prozent der Einwohner:innen für und auch hier 43 Prozent gegen den Euro ausgesprochen hatten.² Bereits mit Einführung der ursprünglichen Landeswährung, Kuna, im Jahr 1994, war diese an die Deutsche Mark und später dann an den Euro gekoppelt. Die Wechselkursstabilität war somit faktisch gegeben und Kroatien schien für die Umstellung der Währung zunächst gut aufgestellt. Im Grunde befand sich die gesamte kroatische Wirtschaft und Gesellschaft seit seiner Einführung in unmittelbarer Abhängigkeit des Euro, da die Schulden von Unternehmen, Staat und privaten Haushalten an den Euro gebunden waren und auch auf ihn lauteten.³ Seit Kroatiens EU-Beitritt im Jahr 2013 hat das Land erhebliche Fortschritte nicht zuletzt bei der Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte und Schritte hin zu einer Angleichung an den Euroraum erzielt. Volkswirtschaftliche Verwerfungen, die während der langanhaltenden Rezession von 2009 bis 2014 auftraten, wurden

* Research Associate, Department for European Integration, Institute for Development and International Relations, Zagreb. Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

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

2 Europäische Kommission: Flash Eurobarometer 508. Introduction of the euro in the Member States that have not yet adopted the common currency - Spring 2022, 2662 / FL508, Juni 2022.

3 Guy De Launey: Croatia, the euro and a coffee controversy - but is it all just froth?, in: BBC News, 19.1.2023.

nun schrittweise korrigiert. Der darauffolgende wirtschaftliche Aufschwung und die dazugehörige Finanz- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Rahmenbedingungen für das Unternehmensumfeld ermöglichten eine messbare Konvergenz mit dem Euroraum.⁴ Besonders kroatische Exporteure befürworteten den Beitritt zur Eurozone und sagten ein starkes Exportwachstum voraus, da die gemeinsame Währung nun auch noch die letzten Reibungsverluste im grenzüberschreitenden Handel innerhalb der EU beseitigen würde. Diese optimistischen Erwartungen stützen sich auf die Tatsache, dass sich die Exporte des Landes nach zehn Jahren EU-Mitgliedschaft mehr als verdoppelt haben.⁵ Viele Bürgerinnen und Bürger befürchteten allerdings einen Anstieg der Verbraucherpreise infolge der Euroeinführung. Es scheint jedoch nach einer vorläufigen Analyse der Europäischen Zentralbank und der Kroatischen Nationalbank vom März 2023, dass die Auswirkungen auf die Verbraucherpreise vergleichbar mit den Erfahrungen anderer Länder waren, die den Euro bereits eingeführt hatten und die Befürchtungen somit übertrieben waren.⁶ Wie erwartet, scheint der Beitritt zur Eurozone die finanziellen Risiken insgesamt abzumildern. Die kroatische Wirtschaft verzeichnete wieder ein kräftiges Wirtschaftswachstum, nachdem sie zuvor im Jahr 2020 einen erheblichen Produktionsrückgang erlitten hatte, und bewies so ein hohes Maß an Resilienz trotz der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen des russischen Invasionskrieges in der Ukraine. Im Jahr 2022 wurde sogar ein Haushaltsüberschuss erzielt und die Staatsverschuldung auf 68 Prozent des BIP zurückgeführt – sie war damit geringer als noch vor der Covid-19-Pandemie.⁷ Schätzungen zufolge hat die Anpassung des gesamten Finanz- und Wirtschaftssystems Kroatiens an die Einführung des Euro rund 250 Mio. Euro gekostet.⁸

Kroatien wird Schengen-Mitglied

Seit Anfang 2023 ist Kroatien nun offiziell dem Schengener Abkommen beigetreten. Mit Wirkung zum 1. Januar wurden insgesamt 73 Grenzübergänge an der Landgrenze und weitere zwölf an der Seegrenze abgebaut. An kroatischen Flughäfen galten die Passkontrollen für EU-Flüge noch bis zum 26. März 2023 und wurden dann ebenfalls abgeschafft. Der neue Status Kroatiens als Schengen-Mitglied ist eine gute Nachricht für Tourist:innen und Reisende.⁹ Zur Einreise mussten bei Grenzübertritt bisher Pässe an den Kontrollstellen vorgezeigt und auf dem überfüllten Landweg über Slowenien und Ungarn oft lange Wartezeiten in Kauf genommen werden. Für Kroatien ist der grenzüberschreitende Reiseverkehr deshalb von herausragender wirtschaftlicher Bedeutung, da der Tourismussektor 20 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) ausmacht und der zu erwartende weitere Anstieg der Besucherzahlen zusätzliche Investitionen, neue Arbeitsplätze, mehr Einnahmen und ein höheres Steueraufkommen mit sich bringt.¹⁰ Der Beitritt Kroatiens zum Schengen-Raum und der damit einhergehende verbesserte Verkehrsfluss in den Grenzgebieten zu Slowenien und

4 Matteo Falagiarda et al.: Has the euro changeover really caused extra inflation in Croatia?, The ECB Blog, 7.3.2023.

5 De Launey: Croatia, the euro and a coffee controversy, 2023.

6 Falagiarda et al.: Has the euro changeover really caused extra inflation in Croatia?, 2023.

7 Europäische Kommission: Economic Forecast for Croatia, 15.5.2023, abrufbar unter https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/croatia/economic-forecast-croatia_en (letzter Zugriff: 26.6.2023).

8 Mark Thomas: Cost of changing from Kuna to Euro will cost Croatia around 2 billion Kuna, in: The Dubrovnik Times, 9.3.2022.

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

10 Bilal Aqeel: Pressemitteilung, What will change for Croatia now that it's part of the Schengen Area?, in: Passport Index, 13.2.2023.

Ungarn hat das Leben der lokalen Bevölkerung und der täglichen Migrant:innen, die oft in zwei verschiedenen Ländern leben und arbeiten, spürbar erleichtert. In diesen Zusammenhang ist auch die Entwicklung der Besucherzahlen an der Adriaküste einzuordnen, die im Jahr 2023 auf eine neue Rekordsaison hinweist. Aus Sicht vieler Kommentator:innen ist dies eine direkte Folge des Beitritts Kroatiens zum Schengen-Raum. Ende Juni 2023 verzeichnete Kroatien fast 5 Mio. Einreisen und über 17,5 Mio. Übernachtungen, ein Anstieg von 20 Prozent gegenüber dem Vorjahr und ein Plus von 11 Prozent gegenüber 2019, als ein neuer Besucherrekord aufgestellt worden war.¹¹

„Nein“ zur Ausbildung ukrainischer Streitkräfte in Kroatien

Als eine Antwort auf Russlands Invasion der Ukraine¹² hat die EU im Oktober 2022 die Einrichtung einer militärischen Mission zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine) beschlossen. Als Oberbefehlshaber der kroatischen Streitkräfte lehnte der kroatische Präsident Zoran Milanović den Vorschlag der Regierung einer Beteiligung Kroatiens an dieser Mission jedoch ab. Kroatien dürfe nicht in den Krieg verwickelt werden und der Vorschlag verstoße darüber hinaus gegen die Verfassung, sagte er mit der Begründung, dass für ein solches Bündnis mit der Ukraine die nötige Grundlage fehle, da das Land weder Mitglied der EU noch der NATO sei.¹³ Dabei hätte, nach Einschätzung eines renommierten Verfassungsexperten, das Veto des kroatischen Präsidenten zur EUMAM-Mission mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament umgangen werden können.¹⁴ So hat das kroatische Parlament im Dezember 2022 auch den Vorschlag der Regierung zur Ausbildung ukrainischer Streitkräfte in Kroatien mangels selbst einer relativen Mehrheit abgelehnt. Demnach hätten in den Jahren 2022, 2023 und 2024 bis zu 100 Angehörige der ukrainischen Streitkräfte in Kroatien ausgebildet und gleichzeitig bis zu 80 kroatische Armeeangehörige in andere EU-Länder zur Ausbildung im Rahmen der EUMAM-Ukraine-Mission entsandt werden sollen.¹⁵

Klare Unterstützung für die EU-Erweiterung

Der kroatische Ministerpräsident Andrej Plenković sprach sich im Juni 2022 nachdrücklich für die Anerkennung des Kandidatenstatus der Ukraine und der Republik Moldau aus und bezeichnete diese Entwicklung als „tektonische Wende“ auf ihrem Weg in die Europäische Union.¹⁶ Er betonte dabei die wichtige Botschaft der Solidarität an die ukrainische Führung und das ukrainische Volk und sprach von großer Ermutigung für die Republik Moldau.¹⁷ Die Entscheidung wurde auch von den meisten kroatischen politischen Parteien mitgetragen. Präsident Zoran Milanović bestand jedoch darauf, dass die Ukraine und die Republik Moldau den Kandidatenstatus nur dann erhalten sollten, wenn er auch Bosnien und Herzegowina gewährt würde.¹⁸ Auf dem Gipfeltreffen vom 15. Dezember 2022 einigte sich der

11 Antonio Brionić: Croatia eying record tourist season after joining Schengen area, in: Reuters, 15.6.2023.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

13 Zoran Radosavljević: Croatian president to block plans for training Ukrainian troops, in: Euractiv, 19.10.2022.

14 Đragan Đurić: ĐORĐE GARDAŠEVIĆ: 'Globalna situacija u rangu je kubanske krize, a dvotrećinska saborska većina jamči najveći stupanj društvenog konsenzusa', in: Nacional, 10.12.2022.

15 Annie Tsoneva: Croatian parliament fails to endorse participation in EU's military training project for Ukraine, in: See News, 16.12.2022.

16 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

17 Hina: Tectonic change for Ukraine and Moldova, BiH step closer to candidate status, in: Government of the Republic of Croatia, 23.6.2022.

18 Hina: Milanović: Ukraine's EU candidate status should be made conditional on Bosnia's, in: N1, 17.6.2022.

Europäische Rat dann darauf, Bosnien und Herzegowina den EU-Kandidatenstatus zuzuerkennen.¹⁹ Das heißt gleichzeitig aber auch, dass Bosnien und Herzegowina weitere Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und der Wahlreform durchführen muss, bevor die offiziellen Beitrittsverhandlungen beginnen können. Auch wenn diese Entscheidung an Bedingungen geknüpft bleibt, war sie für Kroatien von größter politischer Bedeutung, denn die Kroat:innen stellen eine der drei konstituierenden Bevölkerungsgruppen Bosnien und Herzegowinas dar und beide Länder teilen eine lange Landgrenze. Premierminister Andrej Plenković kommentierte diese Entscheidung gegenüber der Presse mit den Worten, es sei der Intervention Kroatiens in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2022 zu verdanken, in denen ein Absatz zu Bosnien und Herzegowina aufgenommen worden war, dass dies nun schließlich zur Verleihung des Kandidatenstatus geführt habe.²⁰

Weiterführende Literatur

Lauren Simmonds: What exactly will increase in price with Croatian Eurozone accession, in: Total Croatia, 11.5.2023.

Marija Tkalec: Croatia joined Schengen – what this means for Croatian residents and tourists, in: Expat in Croatia, 25.5.2023.

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

²⁰ Hina: Croatia's PM welcomes decision to grant Bosnia EU candidate status, in: N1, 16.12.2022.

Lettland

Karlis Bukovskis*

Schlüsselwörter: NATO, Baltische Staaten, Russland, Verteidigung

Die Entsovjeterisierung vollenden

Das vergangene Jahr stand ganz im Zeichen der stärkeren Westbindung Lettlands bei gleichzeitiger Vollendung der Entsovjeterisierung. Lettland entschied sich, der Ukraine in ihrer Verteidigung gegen Russland vollen Beistand zu leisten und dabei die Beziehungen zum Aggressor aufzukündigen. Auch die Ergebnisse der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen stellten weitere wichtige Entwicklungen des letzten Jahres dar.

Die diplomatische Front

Mehr als 85 Prozent der lettischen Bevölkerung verurteilen die russische Aggression. Mit Hilfsleistungen in Höhe von fast einem Prozent des BIP rangiert Lettland unter den drei größten Hilfsleistern. Lettland setzt sich dafür ein, auch gegen Belarus Sanktionen zu verhängen. Außerdem rief Lettland seinen Botschafter in Moskau ab und verkleinerte seine Botschaft, nachdem Russland dies von Estland gefordert hatte. Im Januar 2023 forderte das lettische Außenministerium die russische Botschaft in Riga zu der gleichen Maßnahme auf. Darüber hinaus hatte sich Lettland im September 2022 bereits Estland, Litauen und Polen in der Verhängung eines Einreiseverbots für russische Tourist:innen angeschlossen. Im Zusammenhang mit dieser klaren Haltung und Annäherung an die Maßnahmen der westlichen Länder stellte Lettland weitere diplomatische Aktivitäten infrage, die es als überholt und perspektivlos ansah und im Zuge derer die klare Verurteilung des russischen Vorgehens ausgeblieben war. So zog sich Lettland aus dem „China-Mittel-Ost-Europa-Gipfel“ zurück.

Die Soft Power-Front

Auch außerhalb von Europa führten Lettland, Estland und Litauen den diplomatischen Kampf gegen Russlands Aggression mit an. Zusätzlich galt es, die noch ausstehende Entsovjeterisierung abzuschließen. Dazu wurde das umstrittene 80 Meter hohe Befreiungsdenkmal in Riga demontiert, das im Laufe der Jahre für viele zu einem Symbol der sowjetischen Besatzung verkommen war, während es für andere als ein Ort des Gedenkens und für Feierlichkeiten gedient hatte. Es war zu erwarten, dass der Abriss zu Verwerfungen mit dem Kreml und darauffolgende internationale Propaganda-Kampagnen führen würde. Dennoch wurden über hundert weniger bekannte sowjetische Denkmäler ebenfalls abgerissen.

Lettland setzte die 1995 begonnene Reform der Unterrichtssprache an Schulen fort, die das Ziel hat, dass bis 2025 an allen allgemeinbildenden Schulen nur in der offiziellen Landessprache gelehrt wird. Die Tatsache, dass etwa ein Drittel der Bevölkerung des Landes nicht lettisch ist, wird dabei als Argument für diesen schrittweisen Übergang angeführt, da

* Director, Latvian Institute of International Affairs. Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

dies die Integration verbessern soll. 2022 wurden schließlich die letzten Maßnahmen zum Abschluss der Reform vom Parlament (Saeima) angenommen, und dies bei relativ wenigen Einwänden der Parteien, der Gesellschaft oder der Lehrkräfte. Allerdings sollen Privat- und Fachschulen, die in den Amtssprachen der EU unterrichten, bei der Wahl der Unterrichtssprache mehr Entscheidungsspielraum haben.

Der dritte Aspekt, bei dem der Einfluss der russischen Soft Power eingeschränkt wurde, betraf die von Präsident Egils Levits initiierte Änderung des Gesetzes über die lettisch-orthodoxe Kirche, wonach diese vollständig unabhängig zu sein hat. Zuvor hatte die lettisch-orthodoxe Kirche, die weniger als 20 Prozent der Bevölkerung repräsentiert, dem Moskauer Patriarchat unterstanden, das den Krieg offen unterstützt. Dieser Schritt führte zu einigen Unruhen innerhalb der lettisch-orthodoxen Kirche. Währenddessen ist die russische Stiftung „Russki Mir“ trotz zahlreicher Proteste weiterhin in Lettland tätig.

Die parlamentarische Front

Die Wahlergebnisse der Parlamentswahlen vom Oktober 2022 waren wenig überraschend. Das lettische Wahlsystem begünstigt ein Parlament mit vielen Parteien und die Sperrklausel von fünf Prozent konnte auch im Jahr 2022 nicht verhindern, dass sieben politische Parteien in das einzogen. In Lettland ist das Wahlverhalten traditionell an politischen Persönlichkeiten orientiert. Dabei ist zu beobachten, dass sich Parteien vor einer Wahl auflösen, oder auch neu gegründet werden, sich aufspalten oder fusionieren können, um sich jedes Mal wieder neu aufzustellen. Die Ergebnisse der 14. Saeima-Wahlen waren dahingehend keine Ausnahme – etwa zwei Drittel der Abgeordneten wurden zum ersten Mal gewählt.

Der größte Gewinner war die Regierungspartei Jaunā Vienotība (Neue Einheit) mit ihrem Ministerpräsident Krisjanis Karins, der sein Amt nach der Wahl beibehielt. Ihr war es gelungen, mit einer klar pro-ukrainischen Haltung in der Außen- und Innenpolitik die Zahl ihrer Sitze von 8 auf 26 zu steigern. Die pro-russische Partei Sociāldemokrātiskā partija Saskaņā (Sozialdemokratische Partei Harmonie) verfehlte hingegen die Wahlhürde und war somit der größte Verlierer der Wahlen, da Saskaņā traditionell die größte politische Kraft im Parlament stellte, auch wenn sie nie Teil einer Regierungskoalition war. Grund für die herben Stimmverluste war wohl die russische Aggression gegen die Ukraine. Stattdessen konnte eine Splittergruppe von Saskaņā namens Stabilitātei! (Für Stabilität!) mit radikaleren Anti-Establishment- und Kreml-freundlichen Positionen 11 Sitze erringen.

Ende Mai 2023 fanden im lettischen Parlament Präsidentschaftswahlen statt. Nachdem es Präsident Egils Levits nicht gelungen war, den starken Rückhalt in der Bevölkerung aufrechtzuerhalten und nur noch zwei von sieben politischen Parteien ihn für eine zweite Amtszeit unterstützen wollten, zog er seine Kandidatur für seine Wiederwahl zurück. In den ersten drei Wahlgängen standen drei Kandidaten zur Wahl, von denen sich das Parlament mit einer Mehrheit von vier Parteien und 52 Stimmen überraschend für Edgars Rinkēvičs entschied, dem vormals dienstältesten Außenminister Lettlands. Er verließ daraufhin seine Partei Jaunā Vienotība und wurde so zum ersten demokratisch gewählten und dabei offen homosexuell lebenden Staatsoberhaupt in der EU und zum zweiten weltweit. Rinkēvičs, der faktisch als Architekt der lettischen Außenpolitik der letzten 12 Jahre einschließlich der Unterstützung für die Ukraine gilt, kann als Garant dafür gesehen werden, dass sich Lettlands pro-westliche Haltung gefestigt hat und auch die kommenden Jahre bestimmen wird. Nach drei Jahrzehnten der Schocks und Krisen ist die lettische Außen- und Innenpolitik nun zu dem herangereift, was man als neue ent-sowjetisierte Normalität bezeichnen kann.

Litauen

Tobias Etzold*

Schlüsselwörter: Ukraine, Sicherheit, Kaliningrad, Bundeswehr

Herausforderungen

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine, die ungebrochen große Unterstützung für die Ukraine und die klare Abgrenzung zu Russland bestimmten auch im vergangenen Jahr die Politik Litauens. Zur Stärkung der eigenen Sicherheit setzt Litauen weiter auf die NATO und insbesondere die Bundeswehr, war sich aber mit der Bundesregierung uneins über die Modalitäten der Stationierung deutscher Soldat:innen im Land. Eine wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderung ist die sehr hohe Inflationsrate um die 20 Prozent.

Sicherheitspolitik und Ukraine

Für Litauens Außen- und Sicherheitspolitik gelten seit Beginn des russischen Angriffskrieges drei zentrale Handlungsstränge: die Ukraine unterstützen, Russlands Aggression Einhalt gebieten, wobei sich Litauen als Triebkraft und Impulsgeber in der EU und NATO sieht, sowie die eigene Stärke und Widerstandsfähigkeit ausbauen.¹ Zusätzliches Geld soll in moderne Ausrüstung und militärische Infrastruktur für eine größere Zahl von NATO-Truppen investiert werden. Litauen geht davon aus, dass Russlands Krieg Moskau politisch und militärisch nicht nachhaltig schwächen wird. Es sei erst der Beginn einer langen Phase des Konflikts mit dem Westen, bei dem es auch zu militärischen Auseinandersetzungen an der Nordostflanke kommen könne.² Im Frühjahr wurden dem litauischen Fernsehsender LRT geheime russische Strategiedokumente zugespielt, die zwar keine direkten Hinweise auf militärisches Eingreifen enthalten, jedoch darauf, dass der Kreml seinen politischen und wirtschaftlichen Einfluss ausweiten und die Einrichtung ständiger NATO-Stützpunkte im Baltikum verhindern möchte. Für Ministerpräsidentin Ingrida Šimonytė war dies nicht überraschend, sondern motivierend komplett unabhängig von Russland zu werden.³ Die Unterstützung für und die Solidarität mit der Ukraine bleiben groß. Litauen schickte im ersten Kriegsjahr Waffen und Ausrüstung im Wert von etwa 400 Mio. Euro und gehört zu den stärksten Befürwortern einer schnellen Integration der Ukraine in EU und NATO.

Litauen und Deutschland

Die Bundeswehr führt seit 2017 die NATO-Truppe in Litauen an und hat kurz nach der russischen Invasion ihre Truppen im Rahmen der Enhanced Forward Presence auf ca. 1.000

* Wissenschaftler, Norwegisches Institut für Außenpolitik, Oslo.

1 Kai-Olaf Lang: Deutschland und Litauen: Von der Verteidigungskooperation zur Sicherheitspartnerschaft, SWP-Aktuell 39/2023.

2 Lang: Deutschland und Litauen, 2023.

3 Alwin Pippert: Durchgesickerte Dokumente enthüllen Russlands Pläne fürs Baltikum, in: Nordisch.info, 26.4.2023.

Soldat:innen aufgestockt. Im Juni 2022 sagte die Bundesregierung Litauen eine Brigade als Teil der Enhanced Vigilance Activity der NATO zu. Obwohl Litauen Deutschlands Engagement grundsätzlich schätzt, ist darüber jedoch ein Streit entstanden sowohl zwischen den Regierungen Litauens und Deutschlands als auch in Litauen selbst. Beide Seiten interpretierten die Vereinbarung unterschiedlich. Während Litauen auf einer dauerhaften Stationierung des gesamten zugesagten Kontingents von 5.000 Mann/Frau im Land beharrte, bestand die Bundesregierung darauf, dass bis auf die Kommandostrukturen der Großteil der Truppen in Deutschland in Alarmbereitschaft bleibt und nur im Ernstfall verlegt wird, zumal Litauen die logistischen Voraussetzungen für die dauerhafte Unterbringung für alle noch nicht geschaffen hat. Litauische Politiker:innen wie Außenminister Gabrielius Landsbergis kritisierten Deutschland dafür scharf. Aussagen der deutschen Regierung wurden öffentlich angezweifelt und Deutschland Unwillen unterstellt, der Vereinbarung nachzukommen. Dies bezeichnete der deutsche Botschafter in Litauen als beleidigend, die Debatte als „zersetzend und schädlich“. Präsident Gitanas Nausėda dagegen wies die Kritik an Deutschland als unverständlich zurück. Man würde sich damit nur selbst schaden.⁴ Im Juni 2023 sagte Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius bei einem Besuch in Litauen die dauerhafte Stationierung von 4.000 Soldaten:innen im Land Zeitpunkt zu.

Europa- und Energiepolitik

Der Streit über die vorübergehende Blockade des Transitverkehrs von unter die EU-Sanktionen fallenden russischen Güter durch Litauen nach Kaliningrad konnte Mitte Juli 2022 mit Hilfe der EU mittels eines Kompromisses gelöst werden. Demnach bleibt zwar der Transport auf der Straße untersagt, nicht aber der per Bahn, da er besser kontrollierbar ist.

Zur Abwehr von Gefahren hat Litauen an seiner Grenze zu Belarus einen 679 Kilometer langen Stacheldrahtzaun errichtet. Die Polizei schreckt auch vor sogenannten Pushbacks von vom belarussischen Regime eingeschleusten Flüchtlingen nicht zurück, indem sie ihnen das Recht verweigert, an der Grenze Asyl zu beantragen. Dafür wurde dem Land vom Europäischen Gerichtshof beschieden, gegen EU-Recht zu verstoßen.

Litauens Regierung plant schon jetzt, personell wie thematisch, seine zweite Übernahme des Vorsitzes im Rat der EU im ersten Halbjahr 2027. Eine Hauptherausforderung wird dann sein, den neuen Mehrjährigen EU-Finanzrahmen zu verhandeln.

Litauen hat große Fortschritte dabei gemacht, seine Energieversorgung von Russland unabhängig zu gestalten, allerdings noch nicht im Stromsektor. Der Wechsel vom altsowjetischen BRELL-RING und die Eingliederung in den mitteleuropäischen Stromverbund gehen nur mühsam voran, sollen aber bis 2024 erfolgen. Für Ministerpräsidentin Šimonytė ist dies ein sowohl technisches wie auch politisches Projekt. Bis es vollzogen ist, hätte Russland jederzeit die Möglichkeit über das gemeinsame Stromnetz Druck auf Litauen auszuüben.⁵ Dieses Thema wird das Land also weiterhin beschäftigen.

Weiterführende Literatur

Tony Lawrence: Accelerated Growth: Development in Baltic Defence, International Centre for Defence and Security (ICDS), 12.6.2023.

Emilija Pundziūtė-Gallois: To speak or not to speak with Russia: A Baltic Way, ICDS, 9.6.2023.

4 Stephan Hartmann: Litauens Präsident kritisiert öffentlich Zweifel am Aufbau deutscher NATO-Brigade scharf, in: Nordisch.info, 29.12.2022.

5 Stephan Hartmann: Baltische Staaten wollen Abkopplung vom russischen Stromnetz beschleunigen, in: Nordisch.info, 13.5.2023.

Luxemburg

Jean-Marie Majerus und Guido Lessing*

Schlüsselwörter: Zeitenwende, Krieg in der Ukraine, Rechtsstaatlichkeit

Zeitenwenden

Der in den vergangenen Monaten auch in Luxemburg häufig bemühte Begriff der Zeitenwende¹ lässt sich auf vielfache Weise herunterdeklinieren: Die finanzielle und militärische Unterstützung der Ukraine durch die USA und Europa angesichts des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine markiert eine solche. Die Zuspitzung des Konfliktes zwischen Ungarn und Polen einerseits und der Europäischen Kommission andererseits um die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit deutet auch in innereuropäischen Belangen eine Zeitenwende an. Eine neuerliche Wende von einer multipolaren hin zu einer bipolaren Welt zeichnet sich zudem angesichts der sich zuspitzenden Konkurrenz zwischen China und den USA ab.

Die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine

Alle im Luxemburger Parlament vertretenen Parteien verurteilten den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Bei genauerem Blick taten sich aber entlang der politischen Ränder des Parteienspektrums links wie rechts Risse auf.

Unter Eingeständnis einer Fehleinschätzung Russlands versicherte Außenminister Jean Asselborn im November 2022 in seiner außenpolitischen Erklärung der Ukraine die uneingeschränkte Unterstützung durch Luxemburg. Die russische Aggression bezeichnete er dabei auch als Angriff auf die europäischen Werte und Prinzipien des Friedens, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und des Multilateralismus.² Während die Regierungskoalition aus Liberalen (DP), Grünen (Déi Gréng) und Sozialdemokraten (LSAP) und die meisten Oppositionsparteien die militärische Unterstützung der Ukraine und die EU-Sanktionen gegen Russland weiter befürworteten, bezeichnete der Fraktionsvorsitzende der konservativ-populistischen Oppositionspartei Alternativ Demokratesch Reformpartei (ADR) diese vor allem als schädlich für die eigene Bevölkerung. Die ADR befand sich dabei in seltener Einigkeit mit der Partei Déi Lénk (Linke). Der Versuch der ADR, sich ähnlich wie die rechts-populistischen Parteien in Deutschland und Österreich als Friedenspartei darzustellen, rief Empörung bei den Regierungsparteien und der größten Oppositionspartei CSV (Chrëschtlech-Sozial Vollekspartei) hervor.³ So wundert es nicht, dass die ADR und Déi Lénk der NATO eine Teilschuld an dem Krieg zuschreiben.

* Jean-Marie Majerus, ehem. Direktor, Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman, Luxemburg; Guido Lessing, Research Assistant, Centre for Contemporary and Digital History, Université du Luxembourg.

1 Pit Scholtes: Zeitenwende à la luxembourgeoise, in: Reporter.lu, 2.1.2023.

2 Jean Asselborn: Déclaration de politique étrangère et européenne, Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten Luxemburg, 8.11.2022.

3 Lucien Montebusco: Die „Guten“ gegen die „Schmuddelkinder“: ADR initiiert Debatte über Sanktionspolitik des Westens, in: Tageblatt, 19.4.2023.

Der Konflikt der Rechtsstaatlichkeit

Aus Luxemburger Perspektive steht die Rechtsstaatlichkeit im Zentrum des Europäischen Selbstverständnisses.

Sowohl im Rat für Allgemeine Angelegenheiten als auch im Europaparlament wurden alle Initiativen der Kommission zur Verteidigung des Prinzips parteienübergreifend mitgetragen. Mit der christsozialen Abgeordneten Isabel Wiseler-Lima ist eine Verteidigerin der Rechtsstaatlichkeit im Europäischen Parlament vertreten, die sich immer wieder auch in der Luxemburger Öffentlichkeit entsetzt über die Verletzung der Grundrechte, die grassierenden Kleptokratie, mangelnde Pressefreiheit und Homophobie in Ungarn, aber auch kritisch gegenüber der Verletzung rechtsstaatlicher Prinzipien in Polen gezeigt hat.⁴ Der ehemalige Luxemburger Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker mahnte dann auch Ende Februar 2023 davor, Polen trotz seiner gewachsenen strategischen Bedeutung im Bereich der Gerichtsbarkeit Sonderrechte einzuräumen. Das rezente Urteil des Europäischen Gerichtshofs,⁵ in dem dieser erneut feststellte, dass die polnische Justizreform von 2019 gegen EU-Recht verstößt, lässt hoffen, dass Junckers Einschätzung, der Rechtskonflikt mit Polen werde gerichtlich „begründet“, sich bewahrheite.⁶

Bisweilen bleibt abzuwarten, wie weit die polnische Regierung den Konflikt mit der Kommission weitertreibt und wie lange die Regierung Viktor Orbáns sich infolge der eingefrorenen EU-Gelder gegen die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte sperrt.

Die weltpolitischen Herausforderungen der EU

Die Luxemburger Außenpolitik sieht sich den Prinzipien einer regelbasierten, multipolaren Weltordnung verpflichtet. Entsprechend dem Bonmot, dass die europäischen Länder allesamt klein sind, aber noch nicht alle dies wahrgenommen haben, drängt sich angesichts der aktuellen weltpolitischen Konflikte die Notwendigkeit auf, die „Weltpolitikfähigkeit“ der EU als Gemeinschaft unter Beweis zu stellen.⁷

Angesichts der sich zuspitzenden Konkurrenz zwischen den USA und China, plädierte Außenminister Asselborn, nicht erneut einer reinen Blockpolitik zu verfallen.⁸ Die EU sollte vielmehr als wichtigster Handelspartner Chinas ihre Stärken besser ausspielen, damit Peking Einfluss auf Wladimir Putin nehme, um eine Friedenslösung in der Ukraine zu finden. Auch angesichts der sich zuspitzenden Lage in der Taiwanstraße und einer zunehmenden Erderwärmung betonte Asselborn die Wichtigkeit eines kritischen und konstruktiven Dialogs zwischen Europa und China.

Weiterführende Literatur

Guido Lessing: Luxembourg: If You Cannot Tame the Bear, Talk to It!, in: Michael Kaeding/Johannes Pollak/Paul Schmidt (Hg.): *Russia and the Future of Europe*, Cham 2022, S.71–73.

Robert Harmsen/Anna-Lena Högenauer: Luxembourg and the European Union, in: *Oxford Research Encyclopedia, Politics* 2020, 28.2.2023.

4 Europäisches Parlament: Entschließungsantrag zu der Missachtung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte in Ungarn und eingefrorenen EU-Geldern, B9-0257/2023, 24.5.2023.

5 EuGH: Urteil vom 5.6.2023, ECLI:EU:C:2023:442, COM/Polen.

6 D'Lëtzebuurger Land: Gespräch mit Jean-Claude Juncker, „Klug durch die Weltgeschichte bewegen“, 24.2.2023; vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

7 Wolfgang Ischinger: Der G20-Gipfel in Bali – eine Chance für die europäische Krisendiplomatie?, in: *Handelsblatt*, 20.10.2022.

8 Jean Asselborn: *Déclaration de politique étrangère et européenne*, 8.11.2022

Malta

Heinz-Jürgen Axt*

Schlüsselwörter: Wirtschaftliche Erholung, Krieg gegen die Ukraine, EU-Entscheidungsverfahren

Krisenresilienz und Neutralität

Die Krisen der jüngeren Vergangenheit sind an Malta zwar nicht spurlos vorbeigegangen, doch hat sich die Insel als weniger anfällig als andere EU-Staaten gezeigt. Die Covid-19-Pandemie hat Malta relativ rasch in den Griff bekommen, der Anstieg der Energiepreise hat die Insel weniger beeinträchtigt und die wegen Corona ausgebliebenen Touristen und Touristinnen sind wieder zurückgekehrt. Dass der Neutralitätsstatus auf Malta stark verankert ist, hat der Krieg Russlands gegen die Ukraine erneut bestätigt.

Robuste Wirtschaft

Die wirtschaftliche Entwicklung Maltas stellt sich im europäischen Vergleich positiv dar.¹ 2022 wuchs die Wirtschaft um 6,9 Prozent, im Durchschnitt der EU-27 waren es bloß 3,5 Prozent. Maltas Inflationsrate kam auf 6,1 Prozent, während es in der EU durchschnittlich 10,4 Prozent waren. Allerdings notieren Ratingagenturen, dass bei südeuropäischen Staaten wie Malta die Gefahr einer andauernden Inflation größer sei.² Auch bei der Arbeitslosenquote stellte sich Malta mit 2,9 Prozent günstiger als die EU mit 6,2 Prozent im Durchschnitt. Das Haushaltsdefizit Maltas erreichte mit einem Anteil von 5,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zwar einen höheren Wert als im Durchschnitt der EU mit 3,4 Prozent. Dafür war aber der Schuldenstand Maltas mit 53,4 Prozent niedriger als im Durchschnitt der EU mit 84 Prozent des BIP. Das Wirtschaftswachstum wurde wiederum getragen vom privaten Konsum und den Investitionen, aber auch von den Dienstleistungen und dem Tourismus, der sich von dem Einbruch während der Covid-19-Pandemie erholte. Wie andere Mitgliedstaaten hatte auch Malta mit steigenden Energiepreisen zu kämpfen. 2022 kamen die staatlichen Finanzhilfen für die gestiegenen Energiekosten auf 2,5 Prozent des BIP. Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) der EU hat für Malta 260 Mio. Euro vorgesehen, die in einer Periode von sechs Jahren verausgabt werden sollen. Mit den Mitteln werden vornehmlich Infrastrukturprojekte finanziert, die die Nachfrage und die Produktionskapazität stimulieren sollen. Die maltesische Zentralbank geht davon aus, dass ein Wachstumsimpuls von 0,3 bis 0,6 Prozent zu erwarten ist.³

* Lehrstuhl für Europäische Integration und Europapolitik, Universität Duisburg-Essen (bis 2012); Gastprofessor, Universität des Saarlandes.

1 Alle Daten nach Eurostat und Europäische Kommission: Economic forecast for Malta, 15.5.2023, abrufbar unter https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/malta/economic-forecast-malta_en (letzter Zugriff: 1.6.2023).

2 Eleftheria Kourtali: Greece vulnerable to stagflation, in Ekathimerini.com, 3.8.2022.

3 Central Bank of Malta: The Direct Impact of the Recovery and Resilience Facility Fund in Malta, Research Bulletin 2022.

Russland Krieg gegen die Ukraine und Malτας Neutralitätsstatus

Als Russland am 24. Februar 2022 die Ukraine überfiel, sah sich Malta mit seiner traditionellen Politik der Neutralität herausgefordert. Ministerpräsident Robert Abela äußerte zwar, dass das internationale Recht geachtet werden müsse, und dass es eindeutig einen Aggressor und ein Opfer gebe. Abela verurteilte den brutalen und nicht gerechtfertigten Krieg auch im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, dem Malta als nichtständiges Mitglied seit Januar 2023 angehört. Der Ministerpräsident hob hervor, dass sich Malτας Außenpolitik in der Vergangenheit geändert habe, was der Insel Kritik der russischen Führung einbrachte. Allerdings betonte Abela auch, dass Frieden und Neutralität zentral für die maltesische Außenpolitik seien. Deshalb gibt es auch keine Anzeichen dafür, dass Malta in absehbarer Zeit dem Weg Schwedens und Finnlands folgen wird, die aus dem aggressiven Handeln Russlands die Konsequenz gezogen haben, einen Aufnahmeantrag bei der NATO zu stellen. Malta beschränkt sich derzeit darauf, sich mit den beiden übrigen neutralen Staaten in der EU, Österreich und Irland, abzustimmen. Wenn es um EU-Sanktionen gegen Russland geht, besteht Malta darauf, dass diese mit Einstimmigkeit gefasst werden. Malta hat sich dagegen ausgesprochen, dass Tankschiffe, die unter der Flagge von EU-Staaten verkehren, sanktioniert werden sollen, weil sie Rohöl aus Russland transportieren. Schließlich, so wird das Argument nachgeschoben, würden die Schiffe dann unter der Flagge von Nicht-EU-Staaten verkehren. Bei Malta geht es immerhin um rund 300 Schiffe. Maltesische Reeder konnten durchsetzen, dass sie von EU-Sanktionen ausgenommen werden, wenn sie russisches „seaborne oil“ (aus dem Meer gewonnenes Öl) transportieren, verteilen und importieren.⁴ Dass von maltesischer Seite vorgeschlagen wird, nicht nur europäische, sondern weltweite Sanktionen zu initiieren, erscheint eher wie eine Ausflucht, wenn man bedenkt, welche Probleme sich schon bei europäischen Sanktionen stellen. Ähnlich ist die Argumentation, wenn es um das Ansinnen geht, die russische Führung vor einem internationalen Tribunal zur Rechenschaft zu ziehen.⁵ Die Distanz zu den meisten der NATO angehörenden EU-Mitgliedstaaten wird deutlich, wenn Maltas Ministerpräsident verlaublich: „Wir können eine weitere Verschlechterung der Lage nur verhindern, wenn es uns gelingt, den Krieg durch Dialog und sinnvolle Verhandlungsbemühungen zu beenden.“⁶

EU-Entscheidungsverfahren

Auf Malta stehen Fragen der EU-Politik nicht ganz oben auf der politischen Agenda. Geht es um EU-Maßnahmen, die die eigenen, vor allem wirtschaftlichen Interessen betreffen, wie z. B. Sanktionen gegen maltesische Reeder, dann ändert sich das und die maltesische Politik wird aktiv. Um Blockaden bei EU-Entscheidungen zu überwinden, wird derzeit vorgeschlagen, vermehrt von der Passerelle-Klausel nach Art. 48 EU-Vertrag Gebrauch zu machen. Malta allerdings behandelt dieses Verfahren wie eine Vertragsänderung und setzt eine Zustimmung des Parlaments voraus.⁷

Weiterführende Literatur

UNHCR Malta: Figures at a Glance, abrufbar unter <https://www.unhcr.org/mt/figures-at-a-glance> (letzter Zugriff: 1.6.2023).

-
- 4 Jens Bastian: The Sanctions Roulette in Southeast Europe, in Südosteuropa-Mitteilungen 4/2022, S. 21–34.
5 Bertrand Borg: Malta is speaking up about the Ukraine war. Is its foreign policy changing?, in: Times of Malta, 28.2.2023.
6 Telepolis: Ukraine-Krieg: Was viele Länder der Welt jetzt fordern, 4.10.2022.
7 Julina Mintel/Nicolai von Ondarza: Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen – aber wie?, SWP-Aktuell 60/2022.

Niederlande

Mendeltje van Keulen*

Schlüsselwörter: Landwirtschaft vs. Natur, EU-Aktivismus, Migrationskontroverse

Den Haag im Umbruch

Dieser Beitrag diskutiert die aktive und konstruktive Herangehensweise der niederländischen Regierung Rutte-IV in der Europapolitik sowie ihre pragmatische Haltung zum europäischen Integrationsprozess. Welche Bedeutung hat der Sturz der niederländischen Regierung im Juli 2023 für den weiteren Verlauf der europäischen Integration?

Innenpolitische Fragmentierung

Zwischen Juni 2022 und Juni 2023 wurden die Niederlande von der Vier-Parteien-Regierung Rutte-IV regiert. Die Regierungskoalition zerbrach im Juli 2023 nach kaum fünfzehn Monaten im Amt über einen koalitionsinternen Streit zur Einschränkung des Rechts von Asylbewerbern auf Familienzusammenführung. Im Verlauf des gesamten Jahres war die nationale Migrations- und Asylpolitik Thema unzähliger politischer Debatten, nachdem Asylbewerber im Sommer 2022 vor einer örtlichen Unterkunft schlafen mussten.

In ähnlicher Weise erwies sich auch die öffentliche Wohnungspolitik als konfliktträchtiges innenpolitisches Thema. Der langfristige Wohnungsmangel verschärfte sich durch die hohe Zahl neuer Geflüchteter – 400.000 Menschen bei einer Bevölkerung von 18 Millionen. Während Geflüchtete aus der Ukraine nur ausnahmsweise arbeiten durften, wies die Europäische Kommission gleichzeitig auf einen drohenden Mangel an Arbeitskräften aufgrund von Überalterung und sinkender Produktivität hin. In ihrem Länderbericht forderte die Kommission die Regierung nicht zum ersten Mal auf Investitionshemmnisse zu beseitigen und auf einen Abbau der Verschuldung von privaten Haushalten hinzuwirken.¹

Die Haltung von Ministerpräsident Mark Rutte zur europäischen Zusammenarbeit hat sich dabei in den 13 Jahren seiner Amtszeit deutlich gewandelt, von einer ursprünglich eher skeptischen Haltung hin zu einem selbstbewussten Vermittler im Europäischen Rat. So intensivierte Rutte beispielsweise die Beziehungen zu Georgia Meloni in Italien, was die 16-Parteien-Opposition scharf kritisierte. Wirtschaftlich gesehen ist Italien jedoch eine treibende Kraft für den niederländischen Export. Rutte setzte sich auch gemeinsam mit Meloni und Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen für ein Migrationsabkommen mit Tunesien ein, ähnlich dem Türkei-Abkommen von 2016, das damals unter niederländischem EU-Vorsitz geschlossen wurde.

Die niederländische Wirtschaft wurde weniger hart von den Folgen des Brexits getroffen, als erwartet. Als Transitland mit großen Handelszentren verringerte sich das Volumen der Im- und Exporte mit dem Vereinigten Königreich, und anfangs waren die gegenseitigen

* Professorin, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Den Haag. Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Europäische Kommission: 2023 Country Report – the Netherlands, SWD(2023) 619 final, 24.5.2023.

Handelsbeziehungen sehr kompliziert und verwaltungsaufwändig und führten zu langen Wartezeiten bei der Zollabfertigung. Unternehmen haben sich aber schließlich an die neue Situation angepasst, und ein Teil der negativen Auswirkungen wurde schlicht dadurch kompensiert, dass sich nun mehr britische Unternehmen in den Niederlanden niederließen. Die Ausfuhren in das Vereinigte Königreich nahmen wieder zu, und niederländische Unternehmen haben den Brexit-Anpassungsfonds der EU nicht in sonderlichem Maße beantragt, da die Verwaltungsverfahren als äußerst schwerfällig wahrgenommen wurden.² Der Brexit hatte zudem beträchtliche Folgen für die niederländischen EU-Verhandlungsführenden. Schon im Vorfeld des Brexits hatte die Regierung auf ihrer Suche nach Koalitionen mit den größeren Mitgliedstaaten erhebliche Ressourcen in ihre diplomatischen Beziehungen investiert, darunter mit Frankreich und Spanien. Auch die niederländischen Unternehmen, z. B. im großen Landwirtschaftssektor, haben zu spüren bekommen, dass die Stimme Südeuropas seit dem Brexit mehr Gewicht erhalten hat.³

Die Landwirtschaft protestiert gegen die Umweltpolitik

Die Niederlande sind sehr dicht besiedelt und mehr als die Hälfte der Landesfläche wird landwirtschaftlich genutzt, vor allem für den Anbau von Tierfutter. Der Zustand der Ökosysteme in den Niederlanden verschlechtert sich zusehends, gemessen an Nitratbelastung und Wasserqualität. Landwirtschaftliche Proteste führten zu langwierigen Verhandlungen über einen nationalen Agrarpakt, der im Juni 2023 scheiterte.

Die Provinzwahlen im März 2023 boten Diskussionsraum für die bestehende Kontroverse zwischen Landwirtschaft und Naturschutz. Die EU nahm in dieser Diskussion eine zentrale Rolle ein, da auch die Europäische Kommission die Niederlande wiederholt dazu aufgefordert hat, die EU-Naturschutzrichtlinien einzuhalten und die Verschmutzung der Naturräume durch Stickstoffbelastungen zu stoppen. Die Wahlen führten schließlich zu einem massiven Zugewinn der neuen Bauern- und Bürgerbewegung (BBB), die als zweitstärkste Fraktion in den 75-köpfigen Senat einzog. Nach Koalitionsverhandlungen in 12 Provinzen ist die BBB Partner in den meisten Koalitionen und hat sich als kompromissfähig erwiesen. So ist in Koalitionen mit der Grünen Linken und den Liberalen der Widerstand gegen die zeitliche Zielvorgabe von 2030 nun etwas weniger vehement. Dabei ist die sozialliberale Regierungspartei (D66), die im Wahlkampf zum Gesicht eben dieser Naturschutzreform bis 2030 geworden war, in den regionalen Koalitionen gar nicht mehr beteiligt. Die Kontroverse um dieses Thema hat sich in der EU-Position der Regierung weiter fortgesetzt: Die niederländische Naturschutzministerin Christianne van der Wal (VVD) behauptete, sie sei es gewesen, die die Opposition im Ministerrat gegen den Entwurf der Naturschutzverordnung angeführt habe.⁴ Niederländische EVP-Mitglieder (Europäische Volkspartei) schworen, sie würden das Gesetz im Europäischen Parlament verhindern – allerdings vergeblich, wie sich herausstellen sollte.⁵

Die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine

Die Niederlande sind für eine „strenge, aber faire“, regelbasierte und kritische Haltung gegenüber den sechs Kandidatenländern in Südosteuropa bekannt. Die parlamentarischen

2 Lex van Kooten: Drie jaar Brexit: hoe kijken bedrijven daarop terug?, in: De Ondernemer, 5.2.2023.

3 Jeroen Verheul: Positie Nederlandse groentesector lastiger na Brexit, in: Groenten & Fruit, 22.6.2023.

4 Bas Knoop/ asco van der Boon: Minister Van der Wal: 'Nederland is te dichtbevolkt voor strengere Europese natuureisen', in: Financieel Dagblad, 2.6.2023.

5 Wnl.tv: CDA-Europarlementariër Esther De Lange kritisch op plannen Timmermans, 14.6.2023.

Debatten gingen dabei oft über die rein formellen Einschätzungen der Europäischen Kommission hinaus und betonten insbesondere die internen Reformen und die damit verbundene Konditionalität. Nach der russischen Invasion in der Ukraine wurde die niederländische Position dadurch ergänzt, dass sie von Kandidatenländern eine Anpassung an die außenpolitischen Entscheidungen der EU, wie z. B. Sanktionen gegen Russland, wünscht. Ein entsprechender Antrag wurde im niederländischen Parlament Ende 2022 angenommen, das seit 2020 geltende Beitrittsverfahren der EU selbst wird er aber nicht ändern.

Die Niederlande haben die Ukraine bisher mit rund 1 Mrd. Euro an Militärhilfe unterstützt, sowohl bilateral als auch über die NATO. Auch der niederländische Privatsektor hat Hilfspakete, humanitäre Hilfe, Medikamente und Hilfsgüter wie Stromanlagen und Wasserpumpen bereitgestellt, u. a. über die EU-Hilfsorganisation ECHO. Die Niederlande unterstützen die EU-Sanktionspakete gegen Russland, sind Teil der EU-Ausbildungsmissionen und der Europäischen Friedensfazilität und mit einem forensischen Team, das den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag unterstützt, maßgeblich an der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen beteiligt. Im Oktober waren die Niederlande auch Gastgeber für die Konferenz zum Wiederaufbau der Ukraine in Den Haag.

Die niederländische Bevölkerung stand der Aussicht auf eine ukrainische EU-Mitgliedschaft zunächst sehr kritisch gegenüber, wie sie es zuvor auch schon in Bezug auf die Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) war. Erst nachdem Deutschland seine Position zugunsten einer ukrainischen Mitgliedschaft geändert hatte, bewegte sich das niederländische Kabinett. Im Juni 2022 hob das Kabinett seine Vorbehalte auf, obwohl es betonte, dass die Ukraine noch viele Hausaufgaben zu erledigen habe, bevor eine EU-Mitgliedschaft ernsthaft diskutiert werden könne.

Der Konflikt um die Rechtsstaatlichkeit

Die Niederlande setzen sich ausgesprochen stark für die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit ein – dies ist ein wesentliches Merkmal ihrer EU-Politik. Gestützt auf eine klare parlamentarische Mehrheit befürworten sie ein strenges, aber faires Erweiterungsverfahren, das sich auf Good Governance und den Kampf gegen Korruption konzentriert.⁶ So waren es auch die niederländischen Verhandlungsführenden, die die Konditionalitätskriterien zur Rechtsstaatlichkeit in den Corona-Fonds initiiert haben.⁷ Auch im Falle Polens hatten sich die Niederlande bei der Abstimmung im Rat enthalten, die über die polnischen Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität entscheiden sollte. Nicht zuletzt äußerte Außenminister Wopke Hoekstra nach einer Ratssitzung öffentlich sein Unbehagen darüber, dass Ungarn im Jahr 2025 die EU-Präsidentschaft übernehmen könnte.

Die Bedeutung der Konferenz zur Zukunft Europas

Die niederländische Bevölkerung scheut seit jeher jegliche großen politischen Visionen über die Zukunft der EU. So äußerte sich Rutte dahingehend, dass Visionäre „reif für den Augenarzt“ seien – eine Aussage, über die er später sein Bedauern zum Ausdruck brachte. Im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas wurde hingegen der Weg für vermehrte Bürgerkonsultationen geebnet, sowohl durch das nationale Parlament als auch vom Außenministerium. Sie sollen auch in Form einer neuen EU-Kommunikationskampagne

6 Wouters Zweers: ‘Strict – but Fair?’: Dutch Approach to EU Enlargement, in: *Balkan Insight*, 25.10.2019.

7 Sandrino Smeets/Femke Bekius: Coordination and Control in european Council centred Governance – The Netherlands and the COVID recovery fun, in: *Journal of Common Market Studies* 61(2)/2022, S. 486–50.

fortgeführt werden. Mit Blick auf institutionelle Reformen hat die Regierungskoalition ihre Zurückhaltung gegenüber möglichen Vertragsänderungen aufgegeben, falls diese nötig wären – auch wenn zwei verlorene landesweite Referenden (über die EU-Verfassung im Jahr 2005 und über das ukrainische Assoziierungsabkommen im Jahr 2016) noch in schmerzhafter Erinnerung geblieben sind. Die Regierung ist Teil einer gleichgesinnten Gruppe von Mitgliedstaaten, die darüber diskutiert, Mehrheitsentscheidungen für Teile der EU-Außenpolitik, wie etwa Sanktionspakete, einzuführen.

Die globalen Herausforderungen der EU

Im März 2023 verbot die Regierung den Verkauf von weltweit einzigartiger Technologie des in Eindhoven ansässigen Chipherstellers ASML. Dies führte zu einem Protest Chinas. Brüssel und andere Hauptstädte reagierten ebenfalls mit Kritik, woraufhin sich die niederländische Regierung damit verteidigte, dass Fragen der nationalen Sicherheit eine innere Angelegenheit seien. Gleichzeitig ist die niederländische Position bezüglich einer EU-weiten wirtschaftlichen Sicherheitsstrategie weiterhin unklar. Zumindest sprachen sich die Abgeordneten der damaligen Koalitionspartei D66 und der oppositionellen Sozialdemokraten in solchen Zeiten globaler Unsicherheit für eine mit der EU abgestimmte Haltung aus.

Maßnahmen zum Klimawandel

Die niederländische Regierung sieht sich in Ihren Bemühungen, die Treibhausgasemissionen zu reduzieren und Maßnahmen zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels zu ergreifen, vor massive Herausforderungen gestellt. Der vergleichsweise niedrige Anteil der erneuerbaren Energien liegt seit Jahren im Hintertreffen und Klimaaktivisten der Organisation Extinction Rebellion blockieren regelmäßig Autobahnen. Gleichzeitig ist das Land im Bereich der klimaneutralen Technologien weltweit führend, und der Sektor entwickelt sich sehr dynamisch.⁸ Im April 2023 stimmte die Regierung nochmal für ein Maßnahmenpaket zur weiteren Senkung der CO₂-Emissionen um 22 Megatonnen, was auf gemischte Reaktionen stieß: von zu weit bis nicht weit genug. Finanzminister Wopke Hoekstravom warnte, die jahrzehntelange politische Bagatellisierung und das Aufschieben von Maßnahmen zur Bewältigung dieser globalen Herausforderung habe zu innenpolitischen Spannungen und Zusammenstößen zwischen Demonstrierenden und Polizei geführt.

Ausblick

Die letzte Phase der 12 Jahre Regierungszeit von Ministerpräsident Rutte war von einer Reihe innenpolitischer Themen mit direktem Bezug zur EU-Ebene geprägt: Nitratbelastung, Naturschutz, Agrarreform und Migration. Die politische Landschaft der Niederlande ist zersplittert, und die politische Mitte verliert an linke aber vor allem an rechte (und rechts-extreme) Parteien. Die Meinungen im Land zur Frage der notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung globaler Herausforderungen, wie Klimawandel, Naturschutz und Energiesicherheit, klaffen weit auseinander. Nach den Parlamentswahlen im November 2023 und voraussichtlich langen Koalitionsverhandlungen werden erfahrene EU-Politiker wie Mark Rutte, Finanzministerin Sigrid Kaag und Außenminister Wopke Hoekstra die Brüsseler Arena schließlich verlassen. Es bleibt nur zu hoffen, dass die dann neue Koalition die aktive Gestaltungspolitik fortsetzen wird.

⁸ Piroshka Van De Wouw: Dutch landscape shifts with North Sea wind farms, onshore hubs, in: Reuters, 19.4.2023.

Österreich

Katrin Auel und Johannes Pollak*

Schlüsselwörter: Asylpolitik, Erweiterung, Ukraine, Vertragsreformen, FPÖ

Durchwurschteln statt Problembewältigung

Im Bann eines scheinbar unaufhaltsamen Aufstiegs der rechtspopulistischen Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ), der hartnäckigen Inflation und der Auswirkungen des anhaltenden Ukrainekriegs spielte Europapolitik in Österreich meist nur eine marginale Rolle. Re-zente Wahlen in den österreichischen Bundesländern unterstrichen zudem die Beliebigkeit europäischer Überzeugungen: Während sich Bundesminister:innen zwar gerne europafreundlich zeigten, ging die konservative Volkspartei auf Landesebene Koalitionen mit der europafeindlichen FPÖ ein. Österreichs vielgepriesenes aber wohl längst vergangenes Modell der Sozialpartnerschaft ist offener und offensiv vorgetragener Interessenpolitik gewichen. Dringende Themen, wie z. B. die Diskussion österreichischer Sicherheitspolitik außerhalb des Rahmens einer überholten Neutralität, die Eindämmung der hohen Inflation, der beschleunigte Ausbau erneuerbarer Energie zur Verringerung der Energieimportabhängigkeit etc., wurden durch zum Teil durchaus kostspielige Symbolpolitik ersetzt. So galt auch in diesem Jahr „Durchwurschteln“ anstelle von Problembewältigung.

Innen- und Wirtschaftspolitik

Innenpolitisch war das Land in den vergangenen 12 Monaten von Landtagswahlen (in Niederösterreich und in Salzburg) und der steigenden Inflation, die signifikant über dem europäischen Durchschnitt liegt, geprägt. In Niederösterreich verlor die hier an absolute Mehrheiten gewohnte Österreichische Volkspartei (ÖVP) am 29. Jänner 2023 fast 10 Prozent ihrer Wähler:innen. Die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) erreichte im schlechtesten Wahlergebnis ihrer Geschichte 21 Prozent und wurde von der FPÖ (24 Prozent) vom zweiten Platz verdrängt. Die vor der Wahl zwischen ÖVP und FPÖ ausgetauschten Beteuerungen, nicht miteinander zu koalieren, waren schnell vergessen: bereits am 23. März stand die neue ÖVP-FPÖ Landesregierung. Ganz ähnlich die Ergebnisse und das Vorgehen der ÖVP in Salzburg. Sie verlor 7,4 Prozent (30,4 Prozent) der Stimmen, die SPÖ kam lediglich auf 17,9 Prozent (wieder das schlechteste Ergebnis aller Zeiten in diesem Bundesland), die FPÖ eroberte den zweiten Platz mit großen Zugewinnen (25,7 Prozent). Erstaunlicherweise erreichte die Kommunistische Partei Österreichs (KPÖ) 11,7 Prozent. Bestrebungen sich vom „K“ in der Parteibezeichnung mit klassisch sozialdemokratischer Politik zu distanzieren, scheinen zum Erfolg geführt zu haben. Hatte Landeshauptmann Wilfried Haslauer (ÖVP) vor der Wahl noch mit drastischen Worten verkündet, er lehne

* Dr. Katrin Auel, Leiterin des Forschungsbereichs Europäische Governance, Öffentliche Finanzen und Arbeitsmarkt, Institut für Höhere Studien, Wien; Prof. Dr. Johannes Pollak, Direktor und Professor für Politikwissenschaften, Webster Vienna Private University.

die Politik der FPÖ ab,¹ ist seit dem 14. Juni 2023 die nun dritte ÖVP-FPÖ-Koalition auf Landesebene im Amt. Angesichts der brachialen, aber erfolgreichen Rhetorik des Bundesparteibosses der FPÖ, Herbert Kickl, die sich gegen die Europapolitik, die Inflationsbekämpfung oder den Ukraine Kurs der Regierung richtete, waren die anderen politischen Parteien offensichtlich nicht in der Lage sachorientierter Politik eine Bühne zu bieten. Vielmehr versuchte insbesondere die ÖVP, am rechten Wählerstrand der FPÖ zu fischen.

Das wirtschaftspolitische Geschehen wurde von der Debatte um die außerordentlich großzügigen Covid-19-Beihilfen und die Maßnahmen zum Teuerungsausgleich dominiert. Österreich hat im europäischen Vergleich die meisten Covid-19-Hilfen ausbezahlt, insgesamt mehr als 40 Mrd. Euro,² was auch zu einem Disput mit der Europäischen Kommission führte.³ Die Sinnhaftigkeit dieser Ausgaben und ihre Wirksamkeit waren Gegenstand intensiver Debatten. Der internationale Konjunkturabschwung, der im zweiten Halbjahr 2022 einsetzte, hält Österreich laut Prognose zumindest bis zur Jahresmitte 2023 weiter in Griff: für das gesamte Jahr wird ein Wachstum von nur 0,8 Prozent prognostiziert.⁴ Eine bescheidene Erholung der Wirtschaftslage wurde durch einen „robusten Arbeitsmarkt“⁵ unterstützt. Beunruhigend, da für alle deutlich spürbar, ist die Inflationsentwicklung in Österreich,⁶ welche 2,5 Prozent über dem Eurozonen-Durchschnitt liegt (für April 2023 geschätzte 9,8 Prozent). Direktzahlungen zur Mäßigung der Teuerungseffekte hatten bisher keine nennenswerten Auswirkungen auf die Inflation, diskutierte Eingriffe in die Wirtschaft (z. B. Mietpreisbremsen, Absenken der Mehrwertsteuer, Inflationsanpassung des Arbeitslosengelds und der Notstandshilfe, effizienter Energiepreisdeckel) wurden nicht implementiert.

Europapolitik

In der Europapolitik schlug vor allem das Veto Österreichs gegen den Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum Schengen Raum Anfang Dezember 2022 hohe Wellen. Das Veto sei ein „Hilferuf“⁷ Österreichs angesichts stark gestiegener Asylanträge, eine Aufhebung daher erst nach entsprechenden Schritten in der EU Migrations- und Asylpolitik,⁸ konkret nach einem nachhaltigen Rückgang der Antragszahlen,⁹ möglich. Konkretere Forderungen wurden in einem gemeinsamen Brief mit sieben weiteren Mitgliedstaaten im Vorfeld des Migrationsgipfels Anfang Februar 2023 formuliert, darunter mehr EU-finanzierte Maßnahmen zum Außengrenzschutz, schnellere Abschiebungen sowie neue Rückführungsabkommen

1 Stefanie Ruep: Haslauer: "Kickls Art von Politik lehne ich ab", in: Der Standard, 31.3.2023.

2 Bundesministerium Finanzen: Pressemitteilung, Corona-Hilfen sind ab sofort transparent und öffentlich einsehbar, 27.10.2022.

3 Luise Ungerboeck: Österreich wegen Überförderung mit Corona-Hilfen im Visier der EU, in: Der Standard, 8.3.2023.

4 Marcus Scheiblecker/Stefan Ederer: Konjunkturbelebung ab dem 2. Halbjahr 2023. Prognose für 2023 und 2024, in: WIFO-Monatsberichte 4/2023, S. 219–232.

5 Institut für Höhere Studien: Frühlings-Prognose der österreichischen Wirtschaft 2023–2024. Robuster Arbeitsmarkt und Konjunktur, 30.3.2023.

6 Stefan Ederer/Angela Köppl/Margit Schratzenstaller: Europäische Wirtschafts- und Fiskalpolitik 2022/23. Große Herausforderungen durch Inflation und Energiekrise, in: WIFO Monatsberichte 3/2023, S. 153–165.

7 Der Standard: Schengen-Veto: Nehammer bekräftigt Österreichs Vorgehen erneut, 10.12.2022.

8 Nikolaus Kurmayer: Österreich hält an Schengen-Veto gegen Bulgarien und Rumänien fest, in: Euractiv, 12.12.2022.

9 Matthew Karnitschnig: Austria sticking to veto on Schengen expansion, foreign minister says, in: Politico, 27.4.2023.

mit Drittstaaten.¹⁰ Dafür müsse auch das „Tabu Zäune“¹¹ gebrochen werden, Österreich informiere sich an der Grenze zwischen den USA und Mexiko „welche Maßnahmen wirken“¹². Das Veto bleibe, trotz der Einigung der Innenminister zur Asylpolitik Anfang Juni 2023, aufrecht solange der EU-Außengrenzschutz nicht funktioniere.¹³ Während die SPÖ der ÖVP reine Symbolpolitik und die schon jahrelange Blockade konkreter Lösungsvorschläge in der europäischen Asylpolitik vorwarf, forderte die FPÖ Bundeskanzler Karl Nehammer (ÖVP) auf, die Verantwortung nicht an die EU abzuschieben, sondern – nach ungarischem Vorbild – eine „Festung Österreich“ zu errichten.¹⁴

Im Hinblick auf den EU-Beitritt der Ukraine hingegen waren sich die Parteien weitgehend einig: es dürfe kein verkürztes Beitrittsverfahren geben – schon gar nicht am Westlichen Balkan vorbei.¹⁵ Österreich ist seit Jahren starker Verfechter eines EU-Beitritts der Länder des Westlichen Balkans – unabhängig von der jeweiligen Regierung. Entsprechend groß war die Frustration in Wien über den geringen Fortschritt in den Beitrittsverfahren. Ein Vorstoß auf europäischer Ebene erfolgte über ein „Non-Paper“ des Außenministeriums, in dem u. a. eine schrittweise Integration neuer Beitrittskandidaten vorgeschlagen wurde.¹⁶

Bei den humanitären Hilfsleistungen für die Ukraine zeigte sich Österreich allerdings großzügig. Im Ukraine Support Tracker des Kieler Instituts für Weltwirtschaft¹⁷ lag Österreich mit 0,18 Prozent des BIP an bilateralen Hilfen Ende Februar 2023 auf Rang eins der untersuchten Länder, im Ranking insgesamt aufgrund vor allem geringer militärischer Hilfeleistungen hingegen eher im Mittelfeld. Letztere schloss die Regierung aufgrund der Neutralität des Landes auch weiterhin aus. In der Öffentlichkeit flammten Diskussionen um die Neutralität Österreichs zwar immer wieder auf, so zuletzt im Februar 2022 mit einem offenen Brief, in dem Expert:innen und namhafte Persönlichkeiten zum zweiten Mal eine Neuausrichtung der österreichischen Sicherheitspolitik gefordert hatten.¹⁸ In der Bevölkerung gab es allerdings nach wie vor eine klare Mehrheit für die Neutralität und gegen einen Beitritt Österreichs in die NATO.¹⁹ Die Sanktionen gegenüber Russland lehnte hingegen nur die FPÖ ab, die auch eine entsprechende Volksbefragung gefordert hatte.²⁰

Skeptisch war die Regierung auch gegenüber einer Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Konsens in der EU zu erzielen sei zwar „schwierig“, so der Kanzler, das Ringen darum aber auch der „der Mehrwert von Demokratie und Vielfalt“.²¹ Dies steht im Widerspruch zu früheren

10 Der Standard: Nehammer will EU-Gipfel offenbar wegen Migration blockieren, 8.2.2023.

11 Tiroler Tageszeitung: „Müssen Tabu endlich brechen“: Nehammer für Zäune an EU-Außengrenze, 15.12.2022.

12 Jan Schäfer/Peter Tiede: EU-Grenze soll sicher sein wie Trumps Mauer, in: Bild, 17.3.2023.

13 Salzburger Nachrichten: Nach EU-Asylkompromiss: Karner will keine Asylbewerber, 9.6.2023

14 Tiroler Tageszeitung: Nehammer sieht US Grenzzaun nach Mexiko als Vorbild für EU, 17.3.2023.

15 Parlament Österreich: Schallenberg für stufenweise und graduelle EU-Integration der Westbalkan-Staaten, Parlamentskorrespondenz Nr. 0783, 28.6.2022; Wiener Zeitung: Nehammer stellt Bedingungen für EU-Kandidatenstatus der Ukraine, 17.6.2022.

16 Bundesministerium Europäische und internationale Angelegenheiten: Pressemitteilung, Zweitägige Reise an den Westbalkan: Außenminister Schallenberg in Serbien, 13.6.2022.

17 Kiel Institut für Weltwirtschaft: Ukraine Support Tracker, abrufbar unter <https://www.ifw-kiel.de/de/themendossiers/krieg-gegen-die-ukraine/ukraine-support-tracker/> (letzter Zugriff: 6.6.2023).

18 Offener Brief, An den Bundespräsidenten, die Bundesregierung, den Nationalrat und die Bevölkerung Österreichs, abrufbar unter <https://unseresicherheit.org> (letzter Zugriff: 6.6.2023).

19 Österreichische Gesellschaft für Europapolitik: ÖGfE-Umfrage: In Krisenzeiten steht die EU-Mitgliedschaft auf breiter Basis, 2.5.2023; Gallup Institut: Gallup Stimmungsbarometer: Frauen wollen keine Wehrpflicht für Frauen, 25.4.2023.

20 Kleine Zeitung: FPÖ beantragt Volksbefragung über Ende der Russland-Sanktionen, 21.9.2022.

21 Die Presse: „Freundesgruppe“: Neun EU-Staaten wollen Mehrheitsentscheidungen, 4.5.2023.

Aussagen der Regierung. So hatte etwa die damalige Europaministerin Karoline Edtstadler (ÖVP) im Rahmen der EU-Zukunftskonferenz die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in außenpolitischen Fragen befürwortet. Ähnliches gilt für weitergehende Vertragsreformen. Österreich hatte sich zunächst, gemeinsam mit 12 weiteren Mitgliedstaaten, für ein restriktiveres Mandat der Zukunftskonferenz und den Ausschluss von Vertragsänderungen ausgesprochen.²² Im Anschluss an die Zukunftskonferenz hatte Edtstadler hingegen betont, Österreich sei von Anfang an auch für Vertragsänderungen auf EU-Ebene offen gewesen und sprach sich u. a. für ein rechtlich verbindliches Spitzenkandidatensystem, einen einzigen ständigen Sitz für das Europäische Parlament und „eine Verankerung der Rechtsstaatskonditionalität in den EU-Verträgen“ aus, aber auch, ganz in der Tradition der ÖVP-Linie unter Ex-Kanzler Sebastian Kurz, für mehr Subsidiarität und weniger Bürokratie.²³ Derzeit ist allerdings, abseits von den oben erwähnten Themen Asyl/Migration und Erweiterung, wenig Konkretes von der Regierung zu Vertragsreformen zu hören.

In der Diskussion um eine Reform der EU-Fiskalregeln hatte sich Finanzminister Magnus Brunner (ÖVP) für eine Beibehaltung der Maastricht-Kriterien eingesetzt, forderte aber weitere Nachbesserungen des Ende April 2023 vorgelegten Vorschlags der Europäischen Kommission. Österreich sei offen für eine gewisse Flexibilisierung der Regeln für den Schuldenabbau, solange die Regeln fiskalisch nachhaltig, durchsetzbar und transparent seien.²⁴ Es müsse notfalls auch Sanktionen gegen Defizitsünder geben, „sonst tut jeder, was er will“²⁵.

In der Klimapolitik schließlich schloss sich Österreich im März 2023 der deutschen Position zu den sogenannten „grünen Verbrennern“ an. Nachdem die grüne Klimaministerin Leonore Gewessler dem Kompromiss über das Verbot für Verbrennungsmotoren ab 2035 zunächst zugestimmt hatte, stellte sich Kanzler Nehammer an die Seite Deutschlands und betonte die Bedeutung von Verbrennungsmotoren für Österreich als das „Autoland schlechthin“²⁶. Einig war die Position Österreichs hingegen im Hinblick auf die Ablehnung von Atomkraft. Im Oktober 2022 reichte Österreich beim Europäischen Gerichtshof die bereits Anfang 2022 angekündigte Klage gegen Teile der sogenannten Taxonomie-Verordnung ein, in der Erdgas und Kernkraft als „klimafreundliche“ Investitionen eingestuft werden.²⁷

Weiterführende Literatur

Ralph Janik: Neutralität und Selbstverteidigung. Russlands Angriff zwischen Recht und Moral, in: zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft 1/2023, S. 48–53.

Christian Mandl: 30 Jahre Europäischer Binnenmarkt...und noch immer unvollendet, ÖGfE Policy Brief 1/2023.

Andreas Maurer: Österreichische Europapolitik, in: Martin Senn/Franz Eder/Markus Kornprobst (Hg.): Handbuch Außenpolitik Österreichs, Wiesbaden 2023, S. 699–728.

22 Nicolai von Ondarza/Minna Ålander: Von der Zukunftskonferenz zur Reform der EU, SWP-Aktuell 44/2022, 19.7.2022.

23 Salzburger Nachrichten: Edtstadler enttäuscht von Ergebnissen der EU-Reformkonferenz, 9.9.2022

24 Die Presse: Budgetregeln: Österreich will Nachbesserung, 28.4.2023).

25 Der Standard: Brunner will durchsetzbarere EU Fiskalregeln, 7.11.2022.

26 Wiener Zeitung: Bundeskanzler sieht Zukunft mit Verbrennungsmotor und Wohneigentum, 10.3.2023.

27 Der Standard: Grünes Label für Atomkraft: Österreich hat Klage bei EuGH eingereicht, 7.10.2022.

Polen

Agnieszka K. Cianciara*

Schlüsselwörter: Polen, Europa, Europäische Union, Krieg, Erweiterung, Desintegration, Wahlen

Der „Wind of Change“ weht wieder

Zu Beginn ihrer Welttournee im Jahr 2022 hat die Rockband Scorpions einige Strophen ihres legendären Songs Wind of Change aus dem Jahr 1990 umgeschrieben, um damit der Ukraine ihre Hochachtung und Unterstützung auszusprechen. Das Gefühl, dass die anlasslose russische Aggression einen Wendepunkt für die Weltordnung darstellt, wird von Politiker:innen und der Öffentlichkeit in Polen gleichermaßen geteilt. Die sich daraus ergebenden neuen Bedrohungen erfordern nun entsprechende Gegenreaktionen sowie eine grundlegend andere Politik und geostrategische Ausrichtung, wie sie die polnische Regierung seit langem befürwortet und nun noch nachdrücklicher einfordert, insbesondere von Deutschland. Der Krieg hat somit zwar das (geo-)politische Gravitationszentrum nach Mittel- und Osteuropa verlagert, aber die damit einhergehenden Gestaltungsmöglichkeiten bleiben bislang noch ungenutzt. Polen setzt sich traditionell für den EU-Beitritt der Ukraine ein, jedoch bleiben seine Beiträge zur Debatte über die Zukunft eines erweiterten Europas hinter den Erwartungen zurück. Gleichzeitig fühlte sich die beispiellose Mobilisierung der Oppositionsparteien zum Jahrestag der (teilweise) freien Wahlen von 1989 dabei fast wie ein ganz eigenständiger Wind of Change an, auch wenn es abzuwarten gilt, ob dieser wirklich stark genug weht, um in den für Herbst 2023 angesetzten Parlamentswahlen eine Koalition der populistischen mit der extremen Rechten verhindern zu können.

Es reicht nicht, recht zu haben

Der russische Einmarsch in der Ukraine hat in Europa eine neue Ära eingeläutet: sowohl (geo-)politisch als auch wirtschaftlich, strategisch und sicherheitspolitisch. Auch wenn sich die ersten Warnsignale des immer aggressiveren Regimes in Russland bereits mit der Invasion Georgiens im Jahr 2008, der Annexion der Krim 2014 und der hybriden Kriegführung im Donbass abzeichneten, war der Angriff am 24. Februar 2022 doch ein Schock für viele. Insbesondere Polen, das als einziges Mitglied der NATO und der EU direkt an die Ukraine, Russland und Belarus grenzt, fühlte sich in seiner „Wir haben es ja gesagt“-Haltung bestätigt. In der Rede des polnischen Außenministers Zbigniew Rau über die Prioritäten der polnischen Außenpolitik in dieser neuen von militärischer Bedrohung und globalem Wettbewerb geprägten Ära vor dem Parlament im April 2023 machte er deutlich, dass Polen Deutschland schon seit vielen Jahren zu einer Zeitenwende gedrängt hat. Die polnischen Warnungen stießen jedoch leider auf taube Ohren. Deutschland begann mit dem Bau der Nord Stream-Pipelines im Irrglauben, dass die engere Zusammenarbeit in Russland einen

* Associate Professor and Head of Department of International Organizations and Global Security Studies, Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, Warsaw. Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

Wandel herbeiführen würde, nur noch weiter angetrieben von der einseitigen Verfolgung kurzfristiger wirtschaftlicher Interessen deutscher Unternehmen auf Kosten des langfristigen Friedens und der Sicherheit in (Mittel-)Europa. Die polnische Regierung formuliert nun die Erwartung, dass „unsere Sicherheit und unsere Interessen in der deutschen Politik eine Schlüsselrolle einzunehmen haben.“¹

Was bedeutet das in der Praxis? Während Polen seine Verteidigungsausgaben auf 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und mehr erhöht hat, fordert es andere Verbündete zu einer Politik auf, in der „2 % nicht mehr als die Höchstgrenze, sondern als das absolute Minimum“² verstanden werden. Der Angriff Russlands auf die Ukraine stelle eine direkte Bedrohung für die gesamte Ostflanke der NATO dar und erfordere bisher nie dagewesene Investitionen in die nationale und regionale Verteidigung. Dies kann nach Ansicht der polnischen Regierung nur in politischer und militärischer Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten geschehen, die faktisch eine europäische Macht sind und weiterhin in einer ebensolchen von den USA unterstützten politischen und militärischen Zusammenarbeit der Länder der Ostflanke zusammen mit der Ukraine. Der Krieg hat einmal mehr verdeutlicht, dass „die Freiheit der europäischen Nationen ohne ein aktives Engagement der USA in Gefahr wäre“³. Das übergeordnete Ziel der polnischen Außen- und Sicherheitspolitik ist es daher zu erreichen, dass die Ukraine politisch überlebt und fest in der EU und der NATO verankert wird, während Russland eine strategische Niederlage erleidet. Das bedeutet kontinuierliche Anstrengungen, um die Verbündeten davon zu überzeugen, dass das Einfrieren des Konflikts oder Kompromisse bezüglich des Staatsterritoriums der Ukraine keine nachhaltige Lösung zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit in Europa brächten.⁴ Das russische Regime verfolge schließlich keine territorialen Ziele, sondern letztlich die Auslöschung der Ukraine als Nation und Staat. Es werde sich auch nicht mit weniger zufrieden geben, es sei denn, es werde aus dem ukrainischen Hoheitsgebiet vertrieben, wirtschaftlich dauerhaft isoliert und militärisch abgeschreckt.

Nachdem viele in der EU die Regierung von Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) immer wieder zu europäischen Werten zu belehren versuchten, hat sich das Blatt durch die russische Invasion nun gewendet, zumindest bis zu einem gewissen Grad: Die polnische Führung sieht sich auf der richtigen Seite der Geschichte und fühlt sich bestätigt, ob es nun um Russland, Nord Stream oder um die europäische Sicherheitsarchitektur im Allgemeinen geht.⁵ Dass westeuropäische Politiker:innen unrecht hatten und mittel-europäische Politiker:innen richtig lagen, wurde unterdessen von vielen eingeräumt, so vom französischen Präsidenten⁶ oder der Präsidentin der Europäischen Kommission.⁷ Aber es reicht nicht aus, Recht zu haben, wenn man die Agenda bestimmen und gestalten will. Polen hat durch seine Aufnahme von Millionen ukrainischer Flüchtlinge seit Februar 2022 ein beachtliches politisches Kapital erworben. Polen ist nicht nur zu einer Drehscheibe für die

1 Polnisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten: Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2023 r., 13.4.2023, abrufbar unter <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2023-r> (letzter Zugriff: 24.7.2023).

2 Polnisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten: Informacja Ministra, 2023.

3 Polnisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten: Informacja Ministra, 2023.

4 Sławomir Dębski: Droga na manowce w strategii Zachodu, in: Polski Przegląd Dyplomatyczny 2(93)/2023, S. 7–17.

5 Piotr Buras: East side story: Poland's new role in the European Union, in: ECFR, 16.2.2023.

6 Emmanuel Macron: Rede, Closing speech at the GLOBSEC Bratislava Forum, 31.5.2023, abrufbar unter <https://franceintheus.org/spip.php?article11311> (letzter Zugriff: 4.9.2023).

7 Ursula von der Leyen: Rede zur Lage der Union 2022, SPEECH/22/5493, 14.9.2022.

militärische Unterstützung der Ukraine geworden (Geografie ist von Bedeutung!), sondern hat auch in einem, zumindest in Europa, unvergleichlichen Maße militärische Hilfe geleistet, darunter fast 300 Panzer.⁸ Nicht zuletzt hat Polen die Ukraine bei ihrem Gesuch um NATO- als auch EU-Mitgliedschaft konsequent politisch unterstützt und dabei ebenfalls auf noch schärfere Sanktionen gegen Russland und weitere Waffenlieferungen der EU-Staaten an die Ukraine gedrängt.

All das bedeutet jedoch noch keine effektive Führung oder eine faktische Machtverschiebung nach Osteuropa. Interessanterweise hat gerade die so propagierte Formel der regionalen Zusammenarbeit, hier die der Visegrád-Gruppe, keine wesentliche Rolle in dem sich schnell verändernden Sicherheitsumfeld gespielt, was in der offen pro-russischen Haltung des ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán begründet liegt – vormalig einer der engsten Verbündeten der PiS. Aus einer regionalen Perspektive gesehen, war Mitteleuropa in Bezug auf die Ukraine somit weniger lautstark als die baltischen oder die nordischen Länder.⁹ Auch wenn die Beziehungen zu Frankreich und dem Weimarer Format durch den Krieg in gewisser Weise wiederbelebt wurden, scheint Polen in der EU weiterhin nur eine periphere Rolle zu spielen, nicht zuletzt aufgrund des Abbaus von Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Staatsführung unter der PiS-Regierung. Führung braucht Macht, aber eben auch Ideen, Empathie, Zusammenarbeit und Vertrauen – Eigenschaften, die die derzeitige Regierung in ihrem Umgang mit anderen wichtigen europäischen Partnern und den Institutionen der EU nicht wirklich erkennen ließ.

EU-Erweiterung: größer und schwächer?

Es wäre gut nachvollziehbar, wenn Polen eine Führungsrolle in der Frage der EU-Erweiterung übernehme. In diesem Sinne hatte die polnische Regierung im Vorfeld des Europäischen Rates im Juni 2022 den Beitrittsantrag der Ukraine aktiv unterstützt. Sie hatte sich in den darauffolgenden Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auch dahingehend durchgesetzt, dass die französische Initiative einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) wohl „eine Plattform für die politische Koordinierung der europäischen Länder auf dem gesamten Kontinent“ bieten solle, diese aber „die bestehenden EU-Politiken und -Instrumente, insbesondere die Erweiterung, nicht ersetzen und die Entscheidungsautonomie der Europäischen Union vollständig respektieren“ werde.¹⁰ Das polnische Außenministerium begrüßte folglich die Entwicklung der französischen Position zur Erweiterung, insbesondere in Bezug auf die Ukraine, blieb jedoch misstrauisch im Hinblick auf die französische Russlandpolitik und darauf, dass die Schaffung der EPG nur einen Verschleierungsversuch darstellen könne, mit dem Ziel eine Erweiterung zu verhindern.¹¹ Nach Aussage des polnischen Außenministeriums bleibt die Unterstützung der Ukraine und Moldaus in ihrem EU-Beitrittsprozess eine der zentralen Aufgaben der polnischen Diplomatie.¹²

Als sich die Erweiterungsdebatte dann aber vom Grundsätzlichen hin zu ganz praktischen Aspekten verlagerte, war der Beitrag und das Gewicht Polens weit weniger spürbar.

8 Centre for Eastern Studies: Deliveries of major categories of military equipment to Ukraine, abrufbar unter <https://www.osw.waw.pl/en/armsdeliveries> (letzter Zugriff: 11.7.2023).

9 Tomasz Żornaczuk: Examining Changes in Regional Cooperation in Central Europe from a Polish Perspective, PISM Bulletin 78(2197)/2023.

10 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen 23./24. Juni, EUCO 24/22, 24.6.2023; Siehe hierzu den Beitrag „Die Europäische Politische Gemeinschaft“ in diesem Jahrbuch.

11 Jarosław Szymanek: Europejska Wspólnota Polityczna, in: Infos zagadnienia społeczno-gospodarcze 3(305)/2023.

12 Polnisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten: Informacja Ministra, 2023.

Es mag geopolitisch erforderlich sein, die EU-Erweiterung zu beschleunigen, aber selbst ihre leidenschaftlichsten Befürworter sollten, über ein bloßes Wunschdenken hinaus, auch die realen Optionen und die damit einhergehenden Einschränkungen genau prüfen. Die Aufnahme der Ukraine in den Club der EU hätte zweifellos gewaltige Auswirkungen und könnte – wie schon die Problematik um die Getreideexporte gezeigt hat – für wahltaktische Interessen und nationalistische Politik genutzt werden, selbst in jenen Mitgliedstaaten, die den Beitritt klar befürworten, wie z. B. Polen.¹³ Die Mitgliedstaaten werden eine ernsthafte Debatte darüber führen müssen, ob sie entweder den EU-Haushalt aufstocken oder aber die Zuwendungen an die derzeitigen Empfängerstaaten, einschließlich Polen, verringern wollen. Berechnungen¹⁴ zufolge sind derzeit 18 EU-Mitglieder Nettoempfänger, aber mit dem Beitritt der Ukraine könnte diese Zahl auf nur noch vier oder fünf sinken. Hinzu kommt die Sorge, dass eine verfrühte Aufnahme der Ukraine die Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsprobleme innerhalb der EU noch verschärfen könnte. So kann die PiS-Regierung der Ukraine praktisch ein Hindernis auf dem Weg zum Beitritt werden, obwohl sie ja wiederholt ihre Unterstützung bekundet hat, und weiterhin wollen immer mehr europäische Politiker:innen die Erweiterung an vorherige EU-Reformen und eine Ausweitung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit (QMV) knüpfen.¹⁵ Dies wiederum lehnt die PiS-Regierung entschieden ab und besteht darauf, dass Freiheit und Gleichheit unter den EU-Mitgliedern nur dann gewährleistet werde, wenn die einvernehmliche Entscheidungsfindung beibehalten oder sogar noch auf andere Politikbereiche ausgedehnt wird, in denen die Verträge nach derzeitigem Stand eigentlich eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit vorsehen. Demzufolge solle die EU also „neue Länder aufnehmen, aber angesichts einer größeren Union dann auch einige ihrer Zuständigkeiten abgeben“¹⁶.

Unterwegs in stürmischen Gewässern: die Herausforderungen Europas

Hat Polen eine Vision für eine Reform der Europäischen Union angesichts der zunehmenden globalen Herausforderungen und kann diese Vision tragfähige Antworten liefern, die möglicherweise auch für andere Mitgliedstaaten annehmbar sind? Allgemein vertritt die polnische Regierung die Ziele und Prinzipien einer „Demokratisierung der internationalen Beziehungen auf der Grundlage souveräner Gleichheit aller Staaten und Nationen“, die „als Gegenpol zu aller Art von Imperialismus, Hegemonialbestrebung, Mächtekonzert und Einflussbereich“¹⁷ verstanden wird. Ausgehend von dieser Vision und dem gelebten Antimperialismus in Mitteleuropa lehnt Polen einerseits Russlands Unterwerfungspolitik gegenüber seinen Nachbarn, aber eben auch jegliche Versuche einer Vorherrschaft innerhalb der EU, vehement ab. Potenziell verleiht dies Polen eine große Glaubwürdigkeit als Partner im Dialog mit dem Globalen Süden: Es war selbst nie eine Kolonialmacht, hat dabei aber unter der Kolonialpolitik Russlands gelitten.

Nach Ansicht des polnischen Ministerpräsidenten Mateusz Morawiecki ist Europa von der russischen Aggression heute stärker bedroht als noch vom Zusammenbruch des Kommunismus. Da könne eine „bürokratische Autokratie“ mit Sitz in Brüssel nicht die Antwort

13 Judy Dempsey et al.: Judy Asks: Is the EU Ready for Further Enlargement?, in: Carnegie Europe, 4.5.2023.

14 Charlemagne: A spat over farming bodes ill for Ukraine's future European prospects, in: The Economist, 27.4.2023.

15 Jędrzej Bielecki: Polska hamuje akcesję Ukrainy do Unii, in: Rzeczpospolita, 30.6.2023.

16 Mateusz Morawiecki: Rede, Heidelberg University – “Europe at a historic turning point”, 20.3.2023, abrufbar unter <https://www.gov.pl/web/primeminister/mateusz-morawiecki-at-heidelberg-university---europe-at-a-historic-turning-point> (letzter Zugriff: 4.9.2023).

17 Polnisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten: Informacja Ministra, 2023.

auf eine solche Herausforderung sein. Was Europa brauche, sei die „Stärkung des Machtgleichgewichts zwischen den Völkern Nord-, West-, Mittel-, Ost- und Südeuropas“ und zusätzlich ein „besonderes Feingefühl für die gegenseitigen Bedürfnisse und Interessen“ zwischen allen Mitgliedstaaten, so wie Frankreich und Deutschland dies täten, und zwar insbesondere in den Beziehungen zu Polen, das heute besonders unter Diskriminierung leide.¹⁸ Die Union müsse sich ändern, und sie müsse sich erweitern. Für die PiS-Regierung bedeutet das Eintreten für die EU-Erweiterung somit „einen Schritt zurück und zwei Schritte vorwärts“, und eine Reduzierung der Zuständigkeitsbereiche der EU, um eine künftige EU mit 35 Ländern „effektiver und demokratischer“¹⁹ zu machen. Nach dieser Vision könne nur eine größere Union mit weniger Kompetenzen das Rennen um eine globale Führungsrolle gewinnen.

Aber kann sie das wirklich? Die Heidelberger Rede des Ministerpräsidenten bot leider keinen wirklich brauchbaren Beitrag zur Debatte über die Zukunft Europas. Sie schlug vielmehr eine einfache Rückführung von Kompetenzen vor, ohne dabei jedoch zu benennen, welche Herausforderungen damit gelöst, welche Zuständigkeiten genau zurückgeholt werden sollten und wie dies politisch zu erreichen wäre. Es scheint, als hätte die polnische Regierung nun endlich die Möglichkeit, eine Rolle in Europa zu spielen und sich Gehör zu verschaffen, nur gibt es jetzt erstaunlich wenig zu hören.²⁰ Die Regierung von Recht und Gerechtigkeit hat sich lange darüber beklagt, dass sie ignoriert werde, aber es scheint, als hätte sie sich jetzt dafür entschieden, die Chance verstreichen zu lassen, eine nachhaltige Vision für eine eigenständige europäische Agenda zu entwickeln und beruft sich stattdessen nun auf ihre moralische Überlegenheit und rückt einfach noch ein bisschen weiter unter den Schutzschirm der USA.²¹ Ob Migration oder Klimawandel – von Warschau sind bisher kaum konstruktive Beiträge, geschweige denn Führungsqualitäten ausgegangen.

Die Parlamentswahlen: „Yes, we can“?

Bereits im Mai und Juni war der Wahlkampf für die Parlamentswahlen im Herbst 2023 in vollem Gange. Er war geprägt von der Verabschiedung des sogenannten Gesetzes Lex Tusk sowie dem Vorschlag für ein Referendum zur Ablehnung des neuen Migrations- und Asylpakets, das am 8. Juni vom Rat Justiz und Inneres beschlossen worden war. Bezüglich des ersteren hat die Regierungsmehrheit ein Gesetz verabschiedet, das es einer Regierungskommission ermöglichen soll, diejenigen Personen aus öffentlichen Ämtern zu verbannen, die ihrer Auffassung nach als russische Agenten tätig sind. Die Opposition hat das Gesetz als verfassungswidrig und als offenen Angriff auf die Demokratie zurückgewiesen. Es diene demnach der politischen Hexenjagd, um führende Oppositionspolitiker:innen, insbesondere den ehemaligen Premierminister und Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk, von der Übernahme eines politischen Amtes auszuschließen, falls die Opposition die Wahlen gewinnen sollte. Die Bürgerkoalition (Koalicja Obywatelska, KO) reagierte mit einer beispiellosen politischen Mobilisierung, bei der am 34. Jahrestag der Wahlen von 1989, die der kommunistischen Herrschaft ein Ende setzten, in Warschau etwa eine halbe Million Menschen auf die Straße gingen.²² Die Regierungspartei war von dem Ausmaß der

18 Morawiecki: Rede, Heidelberg University, 2023.

19 Morawiecki: Rede, Heidelberg University, 2023.

20 Monika Sus: Poland's (Lack of) Vision for Europe, in: Carnegie Europe, 28.3.2023.

21 Ishaan Tharoor: How Poland became the new 'center of gravity' in Europe, in: Washington Post, 7.4.2023.

22 Shaun Walker: Poland: hundreds of thousands march against rightwing populist government, in: The Guardian, 4.6.2023.

Mobilisierung so überrascht, dass Jarosław Kaczyński im Gegenzug auf die altbewährte Anti-Migrations- und Anti-EU-Rhetorik zurückgriff und ein Referendum über das gerade vereinbarte Migrationspaket versprach. Um die Wirkung für die Wählerschaft noch zu maximieren, griff er auf die Erfahrungen in Ungarn zurück und schlug vor, das Referendum zusammen mit den Wahlen abzuhalten und die Frage so zu formulieren, ob man akzeptiere, dass „die Regierung eine Zwangsumsiedlung illegaler Migranten ablehne“.

Der PiS fehlte es offensichtlich an Ideen für einen effektiven Wahlkampf, während sie sich zunehmend mit der Tatsache abfinden muss, dass sie die rechtsradikale Opposition möglicherweise nicht neutralisieren können wird und dann gezwungen wäre, eine breite Koalition mit offen EU-feindlichen Kräften bilden zu müssen, wenn sie die Macht nicht an die linksliberale Opposition verlieren will. Die Rückkehr der Anti-EU- und Anti-Migrations-Rhetorik, gepaart mit der regelmäßigen Ankündigung, dass in der Auseinandersetzung um Rechtsstaatlichkeit mit den EU-Institutionen nun endlich „Schluss [sei] mit Zugeständnissen“, sind eindeutige Anzeichen für die verzweifelten Versuche einer Verteidigung der rechtsextremen Flanke. Weitere Risikofaktoren für die PiS bilden die hohe Inflation, die steigenden Lebenshaltungskosten und die 36 Mrd. Euro aus dem NextGenerationEU-Konjunkturfonds, die wegen mangelnder Fortschritte bei der Umsetzung der zwischen der Regierung und der Europäischen Kommission vereinbarten Meilensteine dauerhaft blockiert sind. Auch wenn die linksliberale Opposition noch Anfang Juni einen Obama-ähnlichen „Yes, we can!“-Moment erlebte, deuten sich für die Wahlen doch (sehr) knappe Ergebnisse an, die ihren Ausgang in höchst instabilen Koalitionsregierungen von der einen oder anderen Seite des politischen Spektrums finden könnten.

Weiterführende Literatur

Agnieszka K. Cianciara: De facto differentiated disintegration in the European Union. The case of Poland, in: *Journal of European Integration* 45(6)/2023, S. 911–926.

Marcin Terlikowski (Hg.): Point of no Return? The Transformation of the Global Order after the Russian Invasion of Ukraine, The Polish Institute of International Affairs, Mai 2023.

Portugal

António Raimundo*

Schlüsselwörter: Ukrainekrieg, NextGenerationEU, Erweiterung, Globaler Süden

Der Umgang mit den Folgen der Ukraine-Krise und das Ziel einer solidarischen und offenen EU

Die portugiesische Regierung musste im Zeitraum des zweiten Halbjahres 2022 und dem ersten Halbjahr 2023 ihre ganze Aufmerksamkeit auf die Folgen des Krieges in der Ukraine und die anhaltende wirtschaftliche Erholung nach der Covid-19-Pandemie richten und dabei die Umsetzung umfänglicher EU-Hilfspakete sicherstellen. Trotz aller Herausforderungen und Folgewirkungen für die Gesellschaft waren die Aussichten für die portugiesische Wirtschaft insgesamt gut, da das Land weniger als andere EU-Staaten von den unmittelbaren Auswirkungen des Krieges betroffen war und auch der Tourismussektor ein robustes Wachstum verzeichnen konnte. So zeigte sich auch in der portugiesischen Europapolitik eine Fortführung der traditionell starken Selbstverpflichtung für die EU bei gleichzeitigem Drängen auf mehr Solidarität und einer weiteren Öffnung der Union, insbesondere gegenüber dem globalen Süden.

Die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine

Portugal ist im Hinblick auf Handelsbeziehungen und Energieabhängigkeit zwar nur wenig von der Kriegsregion in Russland und der Ukraine betroffen, es spürte jedoch, wie viele andere Länder auch, die indirekten wirtschaftlichen Folgen des Konflikts, so durch den Anstieg der Energiepreise, der Inflation und größerer Unsicherheit. Höhere Energie- und Lebensmittelpreise führten ihrerseits zu höheren Kosten für Haushalte und Unternehmen und schlugen sich so auf die gesamtwirtschaftliche Binnennachfrage nieder. Die Inflation erreichte im vierten Quartal 2022 mit 10,2 Prozent den höchsten Stand seit drei Jahrzehnten, bei einem Jahresdurchschnitt von 8,1 Prozent aber gleichzeitig auch einer prognostizierten Absenkung der Teuerungsrate auf 5,1 Prozent für das Jahr 2023.¹ Weiterhin wirkte sich auch der Anstieg der Zinssätze auf Unternehmen und Haushalte aus und bremste so Investitionen und Konsum. Angesichts des hohen Anteils an variabel verzinsten Krediten in Portugal führten die höheren Zinsen zu einem raschen Anstieg der Hypothekenzahlungen und somit einer Verringerung der Kaufkraft von Familien. Zusammen mit einem starken Anstieg der Immobilienpreise hat diese Entwicklung auch die Anschaffung von eigenem Wohnraum erschwert. Allen Folgen des Krieges zum Trotz waren die Wirtschaftsprognosen für Portugal bis Mitte 2023 durchaus positiv. So wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2022 um 6,7 Prozent und verzeichnete damit das dritthöchste Wachstum nach Irland und Malta und lag darüber hinaus deutlich über dem EU-Durchschnitt von 3,5 Prozent. Der

* Research Fellow, Research Centre in Political Science (CICP), University of Minho. Übersetzung aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Europäische Kommission: Portugal, in: European Economic Forecast, Spring 2023, 15.5.2023, S. 102–103.

Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission zufolge wird für die portugiesische Wirtschaft im Jahr 2023 ein Wirtschaftswachstum von 2,4 Prozent und somit eines der höchsten innerhalb der EU erwartet.²

Um die Auswirkungen des Krieges abzufedern, ergriff die portugiesische Regierung eine Reihe von landesweiten, insbesondere fiskalischen, Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen und Familien. Hierzu gehörten Subventionen für Strom, Gas und Treibstoff, wie auch Sozialtransfers und befristete Steuersenkungen auf Energie, besonders für einkommensschwache Haushalte. Gleichzeitig machte sich Portugal auf europäischer Ebene für eine Reihe von wichtigen Initiativen zur Bewältigung der Energiekrise stark. Im Oktober 2022 einigten sich Portugal, Spanien und Frankreich auf die Schaffung eines grünen Energiekorridors, der die iberische Halbinsel mit dem Rest Europas verbindet. Mit der Unterstützung Deutschlands, dem größten Gasverbraucher Europas, soll Erdgas und später auch grüner Wasserstoff durch eine neue Pipeline transportiert werden. Diese Vereinbarung wurde als eine gute Entwicklung für die beteiligten Länder und für die EU insgesamt begrüßt, da sie zu den laufenden Bemühungen zur Reduzierung der Abhängigkeit Europas von russischem Gas beiträgt. Im April 2023 erhielten Portugal und Spanien auch grünes Licht von der Europäischen Kommission für die Verlängerung des eingeführten Gaspreisdeckels bis zum Ende des Jahres. Diese "iberische Ausnahmeregelung" war bereits Mitte 2022 zur Entlastung der Verbraucher:innen vorübergehend eingeführt worden, indem der Gaspreis zur Stromerzeugung in Kombikraftwerken begrenzt wurde. Dieses Instrument berücksichtigt die besondere Situation der beiden iberischen Länder, deren Anteil an erneuerbaren Energien zwar hoch ist, sie aber nur über wenige Verbindungsleitungen zum Rest des europäischen Kontinents verfügen.

Trotz der oben genannten Schritte zur Abfederung der Kriegsfolgen bleibt die wirtschaftliche Lage die größte Sorge für die portugiesische Öffentlichkeit. Laut einer im Februar 2023 veröffentlichten Eurobarometer-Umfrage hielten 58 Prozent der Portugies:innen steigende Preise/Inflation/Lebenshaltungskosten für das drängendste Problem des Landes (bei vergleichsweise 53 Prozent in der EU27).³ Die gleiche Umfrage ergab auch, dass 94 Prozent der Portugies:innen der Ansicht waren, dass die Invasion in der Ukraine schwerwiegende wirtschaftliche Konsequenzen für Portugal mit sich brachte und 84 Prozent klagten über negative finanzielle Auswirkungen auf ihr eigenes Leben (gegenüber 63 Prozent in der gesamten EU). Ebenso brachte eine große Mehrheit der Portugies:innen (76 Prozent) ihre Zustimmung zur Reaktion ihrer Regierung auf die russische Invasion in der Ukraine zum Ausdruck, und ebenfalls, mit der höchsten Zustimmungsrate unter allen EU-Ländern, zur Reaktion der EU (79 Prozent) auf diesen Konflikt.⁴ Im Zusammenhang mit den steigenden Lebenshaltungskosten ist aber auch die erheblich gestiegene Zahl von Streiks und sozialen Protesten in Portugal zwischen Ende 2022 und Anfang 2023 zu erwähnen, insbesondere im Bildungs-, Justiz-, Verkehrs- und Gesundheitswesen. Dabei stellt die Abwägung zwischen den sozialen Forderungen nach Wohlstand und den infolge des Ukraine-Kriegs notwendig gewordenen erhöhten Verteidigungsausgaben eine große Herausforderung für Portugal dar, das im Jahr 2022 noch 1,38 Prozent seines BIP für Verteidigung ausgab, diese Ausgaben bis 2023 nun aber auf 1,66 Prozent erhöhen will.

2 Europäische Kommission: European Economic Forecast, 2023, S. 102–103.

3 Europäische Kommission: Standard-Eurobarometer 98. Winter 2022–2023, 2872/STD 98, Februar 2023.

4 Europäische Kommission: Standard-Eurobarometer 98, 2023.

Die Wirkung der EU-Finanzinstrumente zum Wiederaufbau nach der Pandemie

Die neuen Finanzinstrumente der EU zur wirtschaftlichen Unterstützung nach der Covid-19-Pandemie, und hierbei vor allem das befristete NextGenerationEU-Paket, sind von großer Bedeutung für Portugal. Der nationale Aufbauplan im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) wurde im Juli 2021 mit einer Gesamtzuweisung von 16,6 Mrd. Euro (13,9 Mrd. Euro in Form von Zuschüssen und 2,7 Mrd. Euro in Form von Darlehen) bewilligt, ein Anteil von 7,86 Prozent am portugiesischen BIP.⁵ Als eines der ersten Länder erhielt Portugal eine Vorfinanzierung aus diesen Mitteln und gehörte ebenfalls zu jenen EU-Ländern, die sich anschließend für eine größere Flexibilität bei der Tätigung von Investitionen infolge der aufgetretenen Preisschwankungen eingesetzt hatten. Bisher hat Portugal zwei Zahlungen von der Europäischen Kommission im Rahmen der ARF erhalten (die erste im Mai 2022 und die zweite im Februar 2023) und hatte bis Mitte 2023 bereits 17 Prozent seines nationalen Aufbauplans umgesetzt, wobei sich die Zahlungen an die Direkt- und Endbegünstigten auf 1,978 Mio. Euro (also 12 Prozent des Gesamtbetrags) beliefen.⁶

Ende Mai 2023 beantragte Portugal bei der Europäischen Kommission, den Aufbauplan um die Aufnahme eines zusätzlichen REPowerEU-Kapitels zu erweitern. Dies war aufgrund von Störungen der Lieferketten und einer außerordentlich hohen Inflation im Jahr 2022 notwendig geworden. Der Antrag spiegelte auch die weiteren nationalen Prioritäten wider: ein verstärkter Fokus auf die Energiewende, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der portugiesischen Wirtschaft, die Stärkung des Wohlfahrtsstaates und die Förderung der Kohäsion innerhalb des Landes. Der geänderte Gesamtplan hat somit nun ein Volumen von 22,2 Mrd. Euro, und beinhaltet eine Erhöhung um rund 2,4 Mrd. Euro an Zuschüssen (einschließlich 704 Mio. Euro über das RepowerEU-Programm) und 3,2 Mrd. Euro an Darlehen gegenüber dem ursprünglich für 2021 vorgesehenen Plan.⁷

Die portugiesischen Behörden haben im Zusammenhang mit der laufenden Debatte um die Reform der wirtschaftlichen Governance der EU auch für ein strukturell verankertes und somit dauerhaftes EU-Instrument zur Krisenbewältigung plädiert. So betonte zum Beispiel der portugiesische Europastaatssekretär, Tiago Antunes, in einem Presseinterview die Notwendigkeit, Lehren aus vergangenen EU-Krisen und aus den Reaktionen auf diese Krisen zu ziehen, wobei er die Reaktion der EU auf die Covid-19-Pandemie als positiv hervorhob, ganz im Gegensatz zur Reaktion auf die Euro-Krise. Bei dieser Gelegenheit forderte er auch ein "dauerhaftes Stabilisierungsinstrument" der EU, das im Falle einer Krise aktiviert werden könne, statt sich auf ad-hoc-Maßnahmen oder zeitlich begrenzte Instrumente zu verlassen, die jedes Mal von neuem geschaffen werden müssen.⁸

Die Zukunft der EU

In der Ratsdebatte über die Schlussfolgerungen, die aus der Konferenz über die Zukunft Europas zu ziehen seien, steht Portugal auf dem Standpunkt, man solle sich zunächst auf jene Bereiche konzentrieren, die bei den Bürger:innen auf das größte Interesse stießen, und

5 Europäische Kommission: Recovery and Resilience Scoreboard. Portugal, 19.6.2023, abrufbar unter https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?lang=en (letzter Zugriff: 28.6.2023).

6 Europäische Kommission: Recovery and Resilience Scoreboard. Portugal, 2023.

7 Portugiesische Regierung: Reprogramação do PRR reforça aposta na transição energética, 26.5.2023, abrufbar unter <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=reprogramacao-do-prr-reforca-aposta-na-transicao-energetica> (letzter Zugriff: 28.6.2023).

8 Rita Siza: "A UE não tem negado apoio à Ucrânia e assim continuará", in: Público, 8.5.2023.

dass hierfür die in den Verträgen bereits vorgesehenen Flexibilitätsklauseln, einschließlich der sogenannten "Passerelle-Klauseln", genutzt werden sollten.⁹ Dies spiegelt den Wunsch eines ergebnisorientierten Ansatzes wider statt der Diskussion über verfahrenstechnische oder institutionelle Reformen. Ein Vertragsänderungsverfahren hat für Portugal weder Priorität noch wird ein solches als notwendig erachtet, um die Vorschläge der Konferenz über die Zukunft Europas umsetzen zu können. Die portugiesische Regierung ist dabei jedoch nicht prinzipiell gegen eine Vertragsreform, da dies ihrer Ansicht nach für die Vorbereitung auf eine EU-Erweiterung möglicherweise notwendig werden wird. Während die portugiesischen Behörden die Erweiterungspolitik im Grunde unterstützen, fordern sie eine Debatte darüber, wie die EU sich institutionell und finanziell auf die Aufnahme neuer Mitglieder vorbereiten sollte. Im Vergleich dazu waren die offiziellen portugiesischen Reaktionen auf den Vorstoß der ‚Europäischen Politischen Gemeinschaft‘ positiver, da diese als eine wichtige und nützliche Initiative wahrgenommen wurde.

Die globalen Herausforderungen der EU

Die Vertreter:innen Portugals sind sich einig in der Auffassung, dass der Ukrainekrieg insofern eine Herausforderung für die EU darstellt, als er den geopolitischen Kontext grundlegend verändert hat. In den Worten des portugiesischen Außenministers João Gomes Cravinho, durchlebt die EU „eine Zeit der Transformation“ und muss nun "zu einer geostrategischen Macht werden", was drei unausweichliche Prioritäten beinhaltet: eine klare Strategie für die Beziehungen zu ihrer Nachbarschaft, die Wahrung ihres Status als Handels-Supermacht und die Stärkung ihrer eigenen Verteidigung.¹⁰ Bei Anerkennung der Ukraine als prioritäres Anliegen, mahnen die portugiesischen Vertreter:innen aber auch vor einer zu sehr nach innen gerichteten oder gar protektionistischen EU und pochen auf eine Öffnung der Union, vor allem in Richtung des globalen Südens. Demnach würde der Krieg in der Ukraine und die Instabilität im Osten Europas einmal mehr die Bedeutung der südlichen Nachbarschaft, ihrer Stabilität und ihres Wohlstands für die EU insgesamt und nicht zuletzt für ihre Energieversorgung verdeutlichen.¹¹

Weiterführende Literatur

Portugiesische Regierung: Portuguese Priorities for the European Commission 2023 Work Programme, 26.8.2022, abrufbar unter <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=governo-envia-propostas-nacionais-para-a-atuacao-da-uniao-europeia-em-2023> (letzter Zugriff: 28.6.2023).

Jorge M. Fernandes/Pedro C. Magalhães/António Costa Pinto (Hg.): Oxford Handbook of Portuguese Politics, Oxford, 2022.

Instituto Diplomático: Revista Negócios Estrangeiros n.º 10 | Seminário Diplomático 2023 | Maio 2023, abrufbar unter <https://idi.mne.gov.pt/publicacoes-e-estudos/revista-negocios-estrangeiros/revista-negocios-estrangeiros-seminario-diplomatico-2023-edicao-digital-n-10> (letzter Zugriff: 23.8.2023).

9 Ministério dos Negócios Estrangeiros: Portugal na União Europeia: 2022, Lissabon 2023, S. 45.

10 Portugiesische Regierung: Minister of Foreign Affairs notes Portugal's strategic role, 4.1.2023, abrufbar unter <https://www.portugal.gov.pt/en/gc23/communication/news-item?i=minister-of-foreign-affairs-notes-portugals-strategic-role> (letzter Zugriff: 28.6.2023).

11 Ministério dos Negócios Estrangeiros: Portugal na União Europeia, 2023, S. 351.

Rumänien

Cristian Alexandru Damian*

Schlüsselwörter: Rechtsextreme Parteien, Politische Stabilität, Populismus, Leistungsschwache Regierung

Politische Stabilität, eine schwache Regierung und der Anstieg des Extremismus

Der Regierungskoalition in Rumänien gelang es 2022 trotz großer ideologischer Unterschiede und gegenseitiger Feindseligkeiten das Land sehr stabil zu regieren. Mit ihren mehr als 70 Prozent politischer Unterstützung im Parlament versprach sie wichtige Reformen und eine Stärkung des Rechtsstaats. Allerdings war das Resultat ein anderes: Es gab nur eine sehr geringe Bereitschaft zu Reformen, die Korruptionsbekämpfung wurde eingestellt und die Politik wurde intransparent. Ein ehemals hochrangiges Mitglied des Militärs führte somit eine undurchsichtige Regierung an, die Rumänien zwar die versprochene „Stabilität“ liefern konnte, dafür aber jegliche Reformvorhaben zum Erliegen brachte.

Stabilität, aber zu welchem Preis?

Die unerwartete Koalition zwischen den Sozialdemokraten (PSD) und der Nationalliberalen Partei (PNL) (unterstützt von der Demokratischen Allianz der Ungarn in Rumänien, UDMR), versprach im Gegensatz zum instabilen Verhalten der Vorgängerregierung Stabilität und konnte dieses Versprechen auch einhalten. Alle Reformen, die noch von der Vorgängerregierung eingeleitet worden waren, wurden gestoppt, die Kontrolle der Medien nahm exponentiell zu und die PNL und PSD sponsorten die Großzahl der zentralen Medien (einschließlich aller großen Fernsehsender), während das Justizsystem mit der umstrittenen Neubesetzung von Schlüsselpositionen und entsprechenden Urteilen des Verfassungsgerichts unter Kontrolle gebracht werden sollte.

Unabhängige Journalisten sahen sich zunehmend Verleumdungen ausgesetzt, und der Nichtregierungssektor wurde dahingehend bedroht, dass durch Russland inspirierte staatliche Maßnahmen die Versammlungsfreiheit, die Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen (durch das berüchtigte Gesetz über ausländische Agenten) oder der Zugang dieser Akteure zum Justizsystem eingeschränkt wurden. Ganz oben auf der Agenda stand eine Gesetzgebung, die auf die Zivilgesellschaft und die unabhängigen Medien abzielte, während eine undurchsichtige oder gar korrupte staatliche Medienfinanzierung alle regierungskritischen Inhalte unterbinden sollte. Letzteres ist auch Folge einer Umverteilung der staatlichen Parteifinanzierung in Richtung der Medien, sodass die Parlamentsparteien mehr als 100 Mio. RON für Medienverträge und Propaganda ausgaben. Davon gab die PSD 58 Prozent ihrer öffentlichen Zuschüsse aus und die PNL ganze 70 Prozent.¹

* Programme Director, Romanian Center for European Policies. Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Septimius Părvu: Subsidies for the political parties in 2022, Policy brief EFOR #149, 10.2.2023.

(Un-)Gerechtigkeit für alle

Die große Zahl an Auseinandersetzungen über das Rechtssystem und die Korruptionsbekämpfung war 2022/2023 besonders auffällig. Zahlreiche hochrangige Korruptionsfälle wurden durch das stark politisierte Verfassungsgericht, das mit ehemaligen Mitgliedern der politischen Parteien und deren Vertreter besetzt ist, eingestellt. In einigen Entscheidungen wurden auch rechtskräftige Urteile wieder aufgehoben oder die Strafverfolgung gegen Dutzende einflussreiche Politiker, Oligarchen oder korrupte Mitglieder der Sicherheitsdienste und selbst Richter eingestellt. Die Aufhebungen wurden mit verfahrensrechtlichen Einwänden begründet, oder Beweismittel blieben unberücksichtigt oder schlicht verworfen.

Die wenigen verbliebenen Staatsanwälte oder Richter, die weiterhin Ermittlungen durchführten, wurden von der Justizinspektion schikaniert oder aus ihren Ämtern entlassen. 2022 kam es dabei auch zu Diffamierungen in Schmutzkampagnen staatlich finanzierter Medien gegen ebendiese Richter und Staatsanwälte. Trotz einer überwältigenden Beweislage für eine Verschlechterung des zunehmend dysfunktionalen Justizsystems in Rumänien, beschreibt die Europäische Kommission in ihrem Länderbericht eine Art Paralleluniversum, in dem es „Rumänien weiterhin gelingt, die Korruptionsbekämpfung aufrechtzuerhalten und die Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz des Justizsystems zu steigern und somit eine bessere Rechtsetzung zu fördern“.²

Die umstrittenen Berichte der Europäischen Kommission zeigen einmal mehr, dass Brüssel dann davon Abstand nimmt, notwendige Maßnahmen gegen ein „stabiles“ östliches Land einzuleiten, wenn dies Auswirkungen auf die Unterstützungsbemühungen für die Ukraine haben könnte. Brüssel zeigt Schwäche bei seiner Positionierung gegenüber Rumänien, das sich zunehmend weiter von Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung entfernt.

Rumäniens geopolitische Bedeutung bei der Unterstützung der Ukraine

Der brutale Angriffskrieg Russlands führte zu Solidaritätsbekundungen und Unterstützung für die Ukraine. Rumänien hat sich klar positioniert, die Ukraine unterstützen zu wollen, auch indem es hunderttausenden Geflüchteten Hilfe geleistet (von allen Mitgliedstaaten hat Rumänien die längste Grenze mit der Ukraine) und sich auch zu einem wichtigen Umschlagplatz für den Transport ukrainischen Getreides über die Schwarzmeerhäfen entwickelt hat. Durch seine geopolitische Lage ist Rumänien einer der Hauptakteure bei der Unterstützung der Ukraine. Gegenüber der Öffentlichkeit hat Bukarest allerdings bisher noch keine transparente Kommunikation bezüglich der Unterstützung für Kyjiw gefunden. So weigert sich die Regierung nach wie vor mitzuteilen, welche militärische Unterstützung genau (wenn überhaupt) für die Ukraine geleistet wurde, was zahlreiche Debatten und Desinformationskampagnen nach sich zog, insbesondere unter den rechtsextremen Parteien. Dies entspricht dem undurchsichtigen Regierungsstil Rumäniens, steht jedoch in Widerspruch zu den übrigen EU- und NATO-Ländern, die ihre Hilfsleistungen veröffentlichen.

Das Versagen von Schengen – 16 Jahre vor den Toren des gemeinsamen Raumes

Im Dezember 2022 wurde Rumänien erneut der Beitritt zum Schengen-Raum verweigert, obwohl die Unterstützung durch die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten überwältigend war. Die Kommission hat in den letzten Jahren stets betont, dass Rumänien bereit sei, Mitglied im Schengen-Raum zu werden. Der Beitritt erfordert Einstimmigkeit, aber Österreich hat sich gegen den Antrag Rumäniens ausgesprochen, ohne dafür eine ausreichende

2 Europäische Kommission: 2023 Country Report – Romania, COM(2023) 623 final, 24.5.2023, S. 8.

Begründung abzugeben. Am wahrscheinlichsten ist es, das wahltaktische Gründe dem zugrunde liegen. Rumänien hat richtig reagiert und sich nicht auf ein populistisches Spiel mit Österreich eingelassen. Es bestand politischer Konsens darüber, keinen diplomatischen Konflikt heraufzubeschwören. Bukarest berief als politische Geste den Botschafter zu Gesprächen ein, verzichtete aber auf weitere eskalierende Maßnahmen, auch wenn aus Teilen der Gesellschaft und extremistischen Parteien Druck dahingehend aufgebaut wurde.

Wiederaufbau nach der Pandemie

Rumänien ist einer der Netto-Empfänger der EU-Finanzinstrumente für den Wiederaufbau nach der Pandemie. Im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und in der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) sind von 2021–2027 für Rumänien bis zu 80 Mrd. Euro vorgesehen. In der Vergangenheit konnte Rumänien die EU-Mittel allerdings nur langsam absorbieren. Der Nationale Aufbau- und Resilienzplan, dessen Finanzierung (bis zu 28 Mrd. Euro) an tiefgreifende Reformen gebunden ist, stellt somit ein großes Problem für die Regierung dar.

Da die Bereitschaft Rumäniens zu Reformen, wie oben beschrieben, eher gering ist, führt dies zu Schwankungen bei der Auszahlung der Mittel. So wurden einige Zahlungen im Rahmen des Nationalen Aufbau- und Resilienzplans bereits ausgesetzt, weil die Verwaltungskapazität zur Durchführung der vereinbarten Reformen schlicht nicht ausreichte. Einige Mitglieder der derzeitigen Regierung und der rechtsextremen Parteien beschuldigten die Union zur Rettung Rumäniens (USR), die den nationalen Aufbauplan während ihrer kurzen Regierungszeit koordiniert hatte, das Land an „Ausländer verkauft zu haben und erinnert damit an die berüchtigten Slogans der 1990er Jahre: „Unser Land steht nicht zum Verkauf“. Vielmehr versteckt sich hinter diesem Vorwand schlicht die mangelnde Bereitschaft zu wirklichen Reformen in den wichtigen Politikbereichen der Renten und Sozialleistungen. Unabhängige Prüfungen ergaben, dass 44 Prozent der bis Juni 2023 zugesagten Reformen entweder mit erheblicher Verzögerung oder aber noch gar nicht umgesetzt wurden und die Differenz der Gesamtsumme der im Rahmen des nationalen Aufbauplans unterzeichneten Verträge und den tatsächlich ausgezahlten Mitteln nun 7 Mrd. Euro beträgt (bei 13,3 Mrd. unterzeichneten Verträgen und tatsächlich geleisteten Zahlungen von nur 6,3 Mrd. Euro).³ Dies setzt den nationalen Haushalt, der bereits ein sehr hohes Defizit aufweist (2022: 5,68 Prozent des BIP), noch zusätzlich unter Druck und es droht die Einleitung eines Defizitverfahrens durch die Kommission.

Zunehmende Ungleichheit führt zu Protesten und stärkt rechtsextreme Parteien

Die rechtsextreme Allianz für die Union der Rumänen (AUR) gewinnt laut öffentlichen Umfragen weiter an Zustimmung und könnte die PNL auf dem zweiten Platz ablösen. Die AUR spricht sich als Partei offen gegen die EU wie auch gegen die Unterstützung der Ukraine aus und profitiert von der wachsenden gesamtgesellschaftlichen Frustration in Bezug auf Korruption, Misswirtschaft bei öffentlichen Geldern und zunehmender wirtschaftlicher Ungleichheit im Land. Trotz des sehr hohen nationalen Wirtschaftswachstums (2022: 4,7 Prozent) sind diese Gewinne sehr ungleich verteilt, mit signifikanten Unterschieden zwischen einzelnen Regionen einerseits und zwischen städtischen und ländlichen Gebieten andererseits. Nach Zahlen von Eurostat (2022) ist in Rumänien im europäischen Vergleich nach wie vor der höchste Prozentsatz an Menschen von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht (34,4 Prozent, deutlich höher als der EU-Durchschnitt von 21,6 Prozent).

3 Weitere Daten abrufbar unter monitorpnnr.ro (letzter Zugriff: 8.11.2023).

Die AUR profitierte weiterhin auch mit Desinformationskampagnen und einschlägigen Narrativen, die zumeist mithilfe der staatlich finanzierten Medien verbreitet wurden. In einem kürzlichen Bericht⁴ konnte nachgewiesen werden, dass die Desinformationskampagnen der einflussreichsten Social-Media-Konten in Rumänien im direkten Zusammenhang mit der AUR und ihren Anhängern stehen. Die Kapazitäten zur Bekämpfung solcher Desinformation bleiben hingegen eingeschränkt.

Rumänien und seine Rolle für die Zukunft der EU

Der Einfluss Rumäniens in der EU bleibt deutlich hinter seinen Möglichkeiten zurück. Trotz seiner beachtlichen geopolitischen Position spielt Bukarest bei der Mitgestaltung von Entscheidungen auf EU-Ebene wie auch der Zukunft der EU lediglich eine untergeordnete Rolle. Das Jahr 2022 stellte einen Rückschlag für Rumänien dar (siehe Schengen-Raum) und die Regierung, die in den Umfragen vom Juni 2023 von einer rechtsextremen Partei auf dem zweiten Platz gefolgt wird, gibt innenpolitisch ein schwaches Bild ab.

Für Rumäniens Einfluss auf EU-Entscheidungen oder auch als relevanter Akteur im Verhältnis zu anderen mittel-, osteuropäischen Ländern ist diese gegenwärtige Entwicklung katastrophal. Auch die Entscheidung Rumäniens jedwede Hilfeleistung für die Ukraine zu verbergen, schadet der Wahrnehmung Rumäniens innerhalb der EU wie auch in der breiteren Öffentlichkeit. Nicht einmal für seinen unmittelbaren Nachbarn, die Republik Moldau, hat Bukarest ein nennenswertes Unterstützungspaket vorlegen können, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht. Dies ist vor dem Hintergrund der Erpressung durch die Russische Föderation, die Gaslieferungen in die Republik Moldau gedrosselt hat und mithilfe der pro-russischen Parteien des Landes weitere Proteste schürt,⁵ besonders besorgniserregend.

Worauf in den Jahren 2023–2024 das Augenmerk zu richten ist

Die rechtsextreme Partei AUR könnte 2024 zu einer beachtlichen Herausforderung heranwachsen, da in diesem Jahr vier Wahlen anstehen. Seit den 2000er Jahren hat es in Rumänien keine rechtsextreme Partei mehr auf den zweiten Platz geschafft, und keine rechtsextreme Partei konnte die Sperrklausel überschreiten. Mehr soziale Gerechtigkeit und eine verantwortungsvolle Staatsführung müssen die mäßigende Antwort auf den Einfluss der rechtsextremen Agenda in Rumänien sein. Allerdings zögert die derzeitige Koalition, trotz ihrer Stärke im Parlament, diese Themen auf die Tagesordnung zu setzen. Mit Blick auf die Außenpolitik sind jedoch keine größeren Veränderungen zu erwarten und Rumänien wird die EU-Politik gegenüber der Ukraine wohl weiterhin mittragen, wenn auch unter dem zunehmenden Druck der AUR und ihrer Anhänger, die diese Unterstützung zu begrenzen versuchen.

Weiterführende Literatur

Alexandru Damian et al.: Striving to thrive in turbulent times Assessing the sustainability of CSOs and the growing impact of external threats, 1.7.2023.

Claudia Badulescu: Nations in Transit — Romania Country Report, Freedom House, 2023.

Alexandru Damian et al: Ion Ceban's Adventures in Romania, 17.2.2023.

4 Centrul Român de Politici Europene: Dezinformările anti-europene în România – audiențe și impact, actori și rețele de fake news, 31.5.2023.

5 Mădălin Necșuțu: Moldova's Interior Minister: "In the Republic of Moldova, Russia's primary goal was to spread propaganda, disinformation and to use blackmail", in: Veridica, 20.5.2023.

Schweden

Tobias Etzold und Charlotte Wenner*

Schlüsselwörter: Parlamentswahlen, neue Regierung, NATO-Mitgliedschaft, Türkei, EU-Ratspräsidentschaft

Ein ereignisreiches Jahr

Prägende Ereignisse in Schweden waren die Parlamentswahl im September 2022, die anschließende Bildung einer bürgerlichen Minderheitsregierung, erstmals toleriert von den rechtspopulistischen Schwedendemokraten, und der aufgrund des anhaltenden Widerstands der Türkei unter anderem wegen öffentlicher Koranverbrennungen stotternde NATO-Beitrittsprozess. Am 1. Januar 2023 übernahm Schweden die Präsidentschaft im Rat der EU, während der es gelang, einen zumindest vorläufigen Kompromiss bei der Reform der EU-Migrationspolitik zu erreichen. Die Außen-, Sicherheits- und Europapolitik der neuen Regierung ist wesentlich stärker als bisher nach innen und auf Schwedens nahe Umgebung ausgerichtet und weniger, wie bisher, global und normativ geprägt.

Innenpolitik

Nach dem innenpolitisch unruhigen Vorjahr aufgrund eines erfolgreichen Misstrauensvotums gegen den damaligen Ministerpräsidenten Stefan Löfven und der schwierigen Bildung einer neuen Regierung, fanden am 11. September 2022 regulär Wahlen zum schwedischen Reichstag statt. Die Sozialdemokratische Arbeiterpartei (SAP) von Ministerpräsidentin Magdalena Andersson konnte zwar als stärkste Partei mit etwas mehr als 30 Prozent vor den Schwedendemokraten (20,54 Prozent) und der Moderaten Sammlungspartei (19,10 Prozent) aus der Wahl hervorgehen, dennoch ging Andersson als Verliererin aus der Wahl, da das Mittellinkslager keine Mehrheit zustande brachte.¹

Im Oktober wurde Ulf Kristersson, der Vorsitzende der Moderaten Sammlungspartei, mit 176 zu 173 Stimmen vom schwedischen Reichstag zum neuen Ministerpräsidenten gewählt.² Er führt eine Minderheitenregierung von Moderaten, Christdemokraten und Liberalen, die durch die rechtspopulistischen Schwedendemokraten (SD) unterstützt wird. Möglich wurde dies durch das Tidö-Abkommen welches am 14. Oktober veröffentlicht wurde. Die Regierungsparteien und die Schwedendemokraten erklären hierin ihre Absichten für sieben gemeinsame Projekte: Gesundheitssystem, Klimapolitik, Kriminalität, Migration und Integration, Bildung, Wirtschaft und Haushalt, Sonstige Themen (wie zum Beispiel Kultur und Medien). Die Zusammenarbeit soll jährlich evaluiert werden. Durch das Tidö-

* Dr. Tobias Etzold, Wissenschaftler, Norwegisches Institut für Außenpolitik, Oslo; Charlotte Wenner, M.A., Eberhard Karls Universität Tübingen.

1 Valmyndigheten: Valresultat 2022, 21.6.2022, abrufbar unter <https://www.val.se/valresultat/riksdag-region-och-kommun/2022/valresultat.html> (letzter Zugriff: 5.10.2023).

2 Sveriges Riksdag: Voteringsresultat prövning av talmannens förslag till statsminister 17 oktober 2022, 17.11.2022, abrufbar unter https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/sa-bildas-regeringen/tidigare-regeringsbildningar/statsministeromrostning_221017.pdf (letzter Zugriff: 5.10.2023).

Abkommen haben die Schwedendemokraten das erste Mal in ihrer Parteigeschichte direkten Einfluss auf die Regierung und ihre Politik. Im Rahmen dieser Projekte haben sie das gleiche Mitspracherecht wie die Regierungsparteien.

Bereits die Unterstützung Kristerssons durch die Schwedendemokraten wurde kritisiert; aber auch das Tidö-Abkommen wurde nicht nur von der Opposition, sondern auch durch NGOs wie Amnesty International und Civil Rights Defenders stark kritisiert.³ Insbesondere der Themenschwerpunkt Migration stößt auf Gegenwind, da die Ausrichtung deutlich restriktiver und stigmatisierender ist, als bisher gehabt. So soll zum Beispiel der Nachzug von Familienangehörigen erschwert und die Ausweisung von nicht-schwedischen Staatsbürger:innen deutlich erleichtert werden. Auch beim Thema Klimapolitik sollte es einige Änderungen geben; die vermutlich größte Auswirkung wird sein, dass nun nicht mehr auf 100 Prozent erneuerbare Energien hingearbeitet wird, sondern auf 100 Prozent fossilfreie Versorgung. Dies ermöglicht eine Laufzeitverlängerung und den Neubau von Kernkraftwerken, was im Einklang mit dem energiepolitischen Schwerpunkt der Tidö-Parteien steht, deutlich stärker auf Kernkraft zu setzen. Alles in Allem wird die schwedische Politik durch das Tidö-Abkommen stärker nach innen und auf schwedische Staatsbürger:innen gerichtet.⁴

Seit der Reichstagswahl konnten die Sozialdemokraten zuletzt in Umfragen stark zulegen und lagen im Mai bei über 38 Prozentpunkten, was unter anderem an der weiterhin hohen Beliebtheit von und Vertrauen in die Parteivorsitzende und ehemaligen Ministerpräsidentin Magdalena Andersson liegt. Auch können die Sozialdemokraten aktuell aus der Opposition heraus gut agieren. Die Moderaten waren zuletzt stabil bei circa 20 Prozent und konnten durch den Verlust der Schwedendemokraten (16,4 Prozent im Mai) wieder zur zweitstärksten Partei werden. Die Schwedendemokraten leiden etwas unter ihrer Rolle als Nicht-Regierungspartei, die allerdings viele Entscheidungen der Regierung durch das Tidö-Abkommen mittragen müssen. Im Gegensatz zu den Moderaten verzeichneten die weiteren Regierungspartien, Christdemokraten und Liberale, seit der Wahl leichte Verluste.⁵

EU-Politik und schwedische EU-Ratspräsidentschaft

Die indirekte Regierungsbeteiligung der Schwedendemokraten hat auch Auswirkungen auf die schwedische Europapolitik. Bis 2019 wollten die Schwedendemokraten den Austritt Schwedens aus der EU. Davon haben sie zwar Abstand genommen, treten aber vehement für ein starkes Zurückdrängen des supranationalen Einflusses der EU auf die schwedische Politik und die Priorisierung schwedischer Interessen ein, wobei Letzteres von Konservativen und Moderaten geteilt wird. So wollen sie den Einfluss der nationalen Regierungen stärken, weitere Machtübertragungen an Brüssel sowie EU-Steuern verhindern und die schwedischen Beitragszahlungen stark verringern. Als Kooperationspartei erhielten sie einen exklusiven Zugang zu Regierungsinformationen hinsichtlich EU-Fragen noch bevor entsprechende Vorlagen ins Parlament gelangen und von den entsprechenden Ausschüssen behandelt werden. Dies dürfte ihren Einfluss auf die Beschlussfassung vergrößern.

Wenige Monate nach ihrer Vereidigung übernahm die neue schwedische Regierung zum 1. Januar 2023 den Vorsitz im Rat der EU. Doch die Zusammenarbeit der Regierung

3 Amnesty International Sverige: Amnesty International Sverige kommenterar tidöavtalet, 20.10.2022; Civil Rights Defenders: Vi har granskat Tidöavtalet, 24.10.2022.

4 Tidöavtal: Överenskommelse för Sverige. 14.10.2022.

5 Novus: Novus väljarbarometer juni: SD tar väljare från S, abrufbar unter <https://novus.se/valjarbarometer-arkiv/novus-valjarbarometer-juni-sd-tar-valjare-fran-s/> (letzter Zugriff: 5.10.2023).

mit den Schwedendemokraten hatte Unbehagen in Brüssel ausgelöst.⁶ Insbesondere in den Dossiers Klima und Migration waren die Erwartungen an Schweden daher niedrig. Die schwedischen Schwerpunkte waren: Sicherheit mit Fokus auf der Unterstützung der Ukraine sowie die weitere Entwicklung einer robusten europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik; Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit; grüne Transformation sowie die Wahrung demokratischer Werte und Rechtsstaatlichkeit.⁷

Schwedens Bilanz ist gemischt. Während sich die Regierung selbst für ihre Arbeit lobte, gab es auch Kritik. In Bezug auf die weitere Unterstützung der Ukraine trug der schwedische Vorsitz dazu bei, dass die Einigkeit der EU gewahrt blieb. Der Druck auf Russland wurde dank zweier neuer Sanktionspakete erhöht. Hinsichtlich einer Reform der EU-Migrationspolitik gelang nach jahrelangem Ringen ein vielbeachteter Kompromiss und Durchbruch, der insbesondere gemeinsame Regeln für die Abwicklung von Asylschnellverfahren an den Grenzen und besseren Außengrenzschutz beinhaltet und der EU und ihren Mitgliedstaaten die Kontrolle über die Migration zurückgeben soll.⁸ Der Kompromiss wird allerdings nicht von allen Mitgliedstaaten anerkannt und kann vom Europäischen Parlament wieder aufgeschnürt werden. In Schweden selbst drohten die rechtsnationalen Schwedendemokraten mit der Beendigung der Zusammenarbeit, da sie jegliche verbindliche EU-Migrationspolitik trotz aller Restriktionen, ähnlich wie die Regierungen Polens und Ungarns, aufgrund der Furcht vor noch mehr Migration und Verlust von Souveränität ablehnen.

Im Bereich Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel wurden lediglich einzelne Teile des Pakets „Fit for 55“ verabschiedet, wie eine Ausweitung und Reform des EU-Emissionshandels. Die umstrittene Naturschutzrichtlinie hatte Schweden sogar versucht, zu verwässern und zwischenzeitlich ganz von der Tagesordnung zunehmen.

Insgesamt agierte der schwedische Vorsitz professionell, tendenziell aber zu wenig politisch. Schwedische Expert:innen fassten die Vorsitzperiode mit „stabil aber langweilig“ zusammen.⁹ In Schweden selbst merkte man nicht viel von Schwedens Vorsitz, die meisten Treffen fanden in einem abgeriegelten Konferenzzentrum am Flughafen Arlanda nördlich von Stockholm statt. Der Vorsitz schien für eine positive Vermittlung der EU gegenüber der schwedischen Öffentlichkeit kaum genutzt worden zu sein. Dies kann als Zugeständnis der Regierung an die europaskeptischen Schwedendemokraten und ihre Wählerschaft gewertet werden aber auch als Versuch die Präsidentschaft von jenen entfernt zu halten, ihren Einfluss auf die Arbeit zu begrenzen und europäische Kritik zu beschwichtigen.¹⁰

Sicherheitspolitik und NATO-Beitritt

Nach Schwedens NATO-Beitrittsantrag im Mai 2022 beschloss das schwedische Parlament Ende März 2023 mit großer Mehrheit den Beitritt. Doch trotz eines im Juni 2022 geschlossenen bilateralen Abkommens Schwedens und Finnlands mit der Türkei, das u. a. die Entsagung jeglicher Unterstützung für kurdische Terrororganisationen, die Aufhebung der Waffenembargos gegenüber der Türkei und eine schnelle Überprüfung von türkischen Auslieferungsforderungen von kurdischen Terrorverdächtigen beinhaltete, hat das türkische

6 Alex Rühle: Europäische Union. Wenn Rechtspopulisten mitreden, in: Süddeutsche Zeitung, 31.12.2022.

7 Swedish Presidency of the Council of the European Union: Priorities, abrufbar unter <https://swedish-presidency.council.europa.eu/en/programme/priorities> (letzter Zugriff: 8.10.2023).

8 Regeringskansliet: EU:s medlemsländer överens om centrala delar av migrations- och asylpakten, 9.6.2023.

9 Charlotte Storch/Julian Tucker: Schwedens EU Ratspräsidentschaft. Stabiles Navigieren im Krisenmodus, Länderbericht Konrad Adenauer Stiftung, 5.6.2023.

10 Storch/Tucker: Schwedens EU-Ratspräsidentschaft, 2023.

Parlament als einziges neben dem ungarischen das schwedische Beitrittsabkommen immer noch nicht ratifiziert. Finnland, mit dem Schweden zusammen beitreten wollte, stand zunächst vor ähnlichen Herausforderungen, erhielt aber schließlich Ende März 2023 grünes Licht und trat der NATO ohne Schweden bei. Dies schuf sicherheitspolitische Unsicherheit in Schweden, das jetzt trotz bilateraler vorläufiger Sicherheitsgarantien beispielsweise der USA alleine dastand und genau in der Situation landete, die es vermeiden wollte und weswegen sich das Land nach langem Zögern überhaupt zum Beitritt entschlossen hatte.

Als Reaktion auf die türkischen Forderungen, verabschiedete Schweden ein neues schärferes Antiterrorgesetz, das am 1. Juni 2023 in Kraft trat, demzufolge bereits die Unterstützung, Organisation und die Finanzierung einer terroristischen Vereinigung strafbar ist. Die Regierung distanzierte sich zum Missfallen der Opposition von der syrisch-kurdischen Miliz Yekîneyên Parastina Gel (YPG) und deren politischem Arm Partiya Yekîtiya Demokrat (PYD). Zudem hob sie das schwedische Waffenembargo auf und kam der Türkei in Auslieferungsfragen entgegen. War ursprünglich der Plan gewesen, spätestens während des NATO-Gipfels in Vilnius im Juli 2023 den Beitritt zu vollziehen, lag bis kurz zuvor noch immer keine Zustimmung der Türkei vor. Der Türkei genügten die schwedischen Bemühungen nach wie vor nicht. Präsident Recep Tayyip Erdoğan stellte immer neue und kaum zu erfüllende Forderungen, wie die Auslieferung von einer immer größer werdenden Zahl von Kurd:innen teils mit schwedischer Staatsbürgerschaft und sogar eine Wiederaufnahme der EU-Beitrittsverhandlungen. Auch öffentliche Verbrennungen und Schändungen des Korans, teils durch Rechtsextremisten, teils durch irakische Christen, die in Schweden von der Meinungsfreiheit gedeckt und nicht im Sinne der Volksverhetzung verboten sind, verärgerten die türkische Seite und fütterten ihren Widerstand.

Über die NATO-Mitgliedschaft hinaus, beschlossen die vier Kooperationsparteien zudem eine deutliche Aufrüstung der Streitkräfte und das Erreichen des Ziels der NATO, die Ausgaben für Verteidigung bis bereits 2026 auf zwei Prozent des Bruttonationalprodukts zu erhöhen. Ebenso wird die neue Regierung die bisherige Unterstützung Schwedens für die Ukraine fortführen und diese sogar noch verstärken, etwa durch Lieferungen von komplexen Waffensystemen. Als zukünftiges NATO-Mitglied und als EU-Ratspräsident begrüßte Schweden eine engere politische Zusammenarbeit zwischen EU und NATO. Auch die Weiterentwicklung des strategischen Kompasses der EU war ein wichtiges Anliegen der schwedischen Regierung während ihrer EU-Ratspräsidentschaft.¹¹

In dieser Hinsicht hat Schweden auch im Interesse der eigenen Sicherheit einiges geleistet. Wann jedoch die NATO-Mitgliedschaft tatsächlich vollzogen werden kann, ist unklar. Daneben bleiben innenpolitische Herausforderungen wie die eskalierende Bandengewalt, Migration und Integration, sowie die zunehmende Segregation von Politik und Gesellschaft große Baustellen der schwedischen Politik.

Weiterführende Literatur

Louise Bengtsson/Jakob Lewander: The Next Presidency of the Council of the EU: what to expect when Sweden takes over, European Policy Analysis, Swedish Institute for European Policy Studies, November 2022.
Tobias Etzold: Schwedens neue Wege in der Aussen-, Sicherheits- und Europapolitik, in: vifanord FID Nordeuropa, 28.12.2022.

¹¹ Pål Jonson: Opening speech by the Minister for Defence at the conference on security and defence within the framework of Sweden's presidency of the EU, 13.2.2023.

Schlüsselwörter: Sicherheitspolitik, EU-Erweiterung, Außenpolitische Prioritäten

Trotz Personalrochaden unverändert pro-westlicher Kurs in der slowakischen Außenpolitik – wie lange noch?

Der Zeitraum von 2022 bis 2023 war mit einem dreimaligen Wechsel des Außenministers bezeichnend für die slowakische Außenpolitik. Glücklicherweise wurde hierdurch die pro-westliche und pro-europäische Ausrichtung der slowakischen Außenpolitik nicht beeinträchtigt, da alle drei Minister – Ivan Korčok, Rastislav Káčer und Miroslav Wlachovsky – auch erfahrene Diplomaten sind. Im Rahmen ihres Mandats betonten und förderten alle drei die europäischen Werte, sie stärkten die transatlantische Sicherheitszusammenarbeit und trugen zur Vermittlung wichtiger außenpolitischer Themen für eine breitere Öffentlichkeit bei. Gerade in dieser Zeit des Regierungswechsels, des Vertrauensverlustes zwischen Regierung und Parlament und schließlich der Verkündung vorgezogener Neuwahlen war es ihnen gelungen, eine klare Richtung vorzugeben und europäische Themen auch im Inland zu vermitteln. Durch ihr persönliches Kapital traten sie auch maßgeblich für den Beschluss notwendiger Vorhaben auf europäischer Ebene ein. Besonders deutlich war die Stimme der Slowakei dabei in Fragen zur Ukraine, dem unmittelbaren Nachbarn des Landes.

Die Stimme der Slowakei für den Beitritt der Ukraine und der Republik Moldau

Die Slowakei ist eines der wichtigsten Geberländer für die Ukraine. Der Wert der bisher geleisteten Militärhilfen beläuft sich auf fast 170 Mio. Euro.¹ Die Slowakei hat in mehreren humanitären SlovakAid-Projekten mehr als 60.000 Menschen in der Ukraine mit dringend benötigten grundlegenden Hilfsgütern versorgt. Dabei liegt die Höhe der humanitären Hilfe für die Ukraine von Februar 2022 bis Februar 2023 bei mehr als 9 Mio. Euro.

In einem Versuch, die ukrainische Führung nach dem Einmarsch Russlands zu unterstützen, forderte Ministerpräsident Eduard Heger 2022 auch ein neues EU-Beitrittsverfahren mit der Einrichtung eines „Sonderwegs“ für die Ukraine. Auch wenn dieser Vorschlag von den anderen Mitgliedstaaten zunächst mit Skepsis aufgenommen wurde, erhielt die Ukraine im Juni 2022 trotzdem den Kandidatenstatus.² Weiterhin war es die Slowakei, die auf dem informellen Gipfel in Versailles einen Ukraine-Aktionsplan, sowie einen Fahrplan für ihre Aufnahme in die EU vorschlug.³ Die ganz praktischen Schritte, die dann tatsächlich für den Wiederaufbau der Ukraine vereinbart wurden, folgten ebendiesem Vorschlag der

* Professorin für Internationales und Europäisches Recht, Comenius Universität Bratislava, Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften.

1 SME: Ukrajina dostala od vypuknutia vojny pomoc za 170 miliárd eur, uviedol Kyjev, 29.6.2023.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

3 Europäischer Rat: Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs, Erklärung von Versailles, 10.–11.3.2022.

Slowakei, die sich somit von einer vormals passiven und deklaratorischen Rolle hin zum Pionier einer neuen EU-Erweiterungspolitik entwickelt hat.

Im Kontext einer allgemein positiven und befürwortenden Haltung zum Beitritt der Ukraine, der Republik Moldau, sowie der Kandidaten des Westbalkans ist auch die qualifizierte Mehrheit erneut Gegenstand der Debatte geworden, wie auch die Frage, ob die Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder eben die Erweiterung selbst vom Einstimmigkeitsprinzip zur qualifizierten Mehrheit (QMV) übergehen sollte. Die Slowakische Republik ist in dieser Frage zögerlich: Ohne konkreten Vorschlag gibt es laut dem Minister für auswärtige und europäische Angelegenheiten Miroslav Wlachowsky hierzu auch keine offizielle Position.⁴ Mit Bezug auf eine mögliche Einführung der QMV wies er jedoch darauf hin, dass es in einer größeren EU nur „richtig ist, dass wir uns fragen, wie wir effektiver arbeiten wollen“.⁵ Aus strategischen Gründen schließt er daher die Möglichkeit einer künftigen Anwendung von QMV in weiteren Politikbereichen nicht aus.

Festung Österreich

Infolge der illegalen Migration machten Österreich und die Tschechische Republik im September 2022⁶ wieder von der Ausnahmeregelung für den freien Personenverkehr gemäß Art. 36 AEUV Gebrauch und führten Grenzkontrollen zur Slowakei ein. Erst Anfang 2023 und nach mehrmaliger Verlängerung kündigte Österreich an, die Grenzkontrollen mit der Slowakei von Montag, dem 6. Februar 2023 an, wieder auszusetzen.⁷ Stattdessen wurden verstärkt Kontrollen durch Polizeipatrouillen im Grenzgebiet und im Landesinneren durchgeführt. Auch Tschechien beendete die Grenzkontrollen zur Slowakei in der Nacht vom 4./5. Februar 2023.⁸ Jedoch bleibt die illegale Migration ein ernsthaftes Problem. Die Slowakei verfolgt dabei eine auf europäischer Ebene koordinierte Lösung, einschließlich des verstärkten Schutzes der gemeinsamen EU-Außengrenzen.

Sicherheit nach 2022

Wladimir Putins Krieg und die von ihm geäußerte Ansicht, dass die Ukraine kein Existenzrecht habe, leugnet das System der internationalen Staatenordnung, das als Reaktion auf die Schrecken des Zweiten Weltkriegs geschaffen worden war: eine Ordnung, die das Recht auf nationale Selbstbestimmung vorsieht, die die Souveränität von Staaten unabhängig von ihrer Größe respektiert, die Unverletzlichkeit von Grenzen garantiert, d. h. eine Ordnung, die auch Staaten wie der Slowakei ermöglicht zu existieren.

Während die internationale Sicherheitszusammenarbeit zwar ein wirksames Instrument zur Begrenzung der russischen Expansion darstellt, verfügt die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU angesichts ihres intergouvernementalen Charakters aber nur über begrenzte Instrumente für einen direkten und schnellen Einsatz zur Gewährleistung der regionalen Sicherheit. Die NATO bleibt daher der wichtigste Sicherheitsakteur in Europa. Der Anstieg von Sicherheitsrisiken und damit auch möglichen Angriffen auf Leben, Eigentum und Gesundheit haben auch traditionell neutrale EU-Staaten nun dazu veranlasst, der NATO beitreten zu wollen und so haben Finnland und Schweden am 18. Mai 2022 offiziell

4 Miroslav Wlachowský: Zbytočné obavy alebo Nerobme z hlasovania kvalifikovanou väčšinou „strašiaka z Bruselu“, in: Pravda, 13.6.2023.

5 Wlachowský: Zbytočné obavy, 2023.

6 SITA: Rakúsko bude nasledovať kroky Česka a zavedie kontroly na hraniciach so Slovenskom, 28.9.2022.

7 TASR: Rakúsko od pondelka ruší kontroly na hraniciach so Slovenskom, 4.2.2023.

8 SITA: Kontroly na hraniciach Česka so Slovenskom skončia 4. februára, potvrdil minister Mikulec, 4.2.2023.

die Mitgliedschaft beantragt. Auf dem NATO-Gipfel von Madrid wurden sie formell dazu eingeladen.⁹ Es folgten rasche Beitrittsgespräche, in denen festgestellt wurde, dass Finnland und Schweden bereit seien, die mit der NATO-Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen zu übernehmen und zur Sicherheit des euro-atlantischen Raums beizutragen. Die Slowakei hat diese Anträge von Anfang an unterstützt, und am 28. September 2022 ratifizierte der Nationalrat das Protokoll zum Nordatlantikvertrag über die Beitritte.¹⁰

Die Slowakei verfolgt eine konsequent europäische und transatlantische Sicherheitspolitik, und die slowakische Staatssekretärin Ingrid Brocková betonte im Einklang mit der EU-Politik und den Schlussfolgerungen des Rates vom 3. Oktober 2022 gegenüber dem russischen Botschafter:

„Die Regionen Krim, Donezk, Saporischschja, Cherson und Luhansk gehören zur Ukraine. Die Slowakische Republik erkennt die Ukraine als unabhängigen und souveränen Staat mit unbestrittener territorialer Integrität an, und sie wird auch weiterhin umfassende Hilfe und Unterstützung leisten. Wir fordern die Russische Föderation auf, ihre militärischen Aktivitäten in der Ukraine unverzüglich einzustellen und alle ihre Truppen, militärische Ausrüstung und Strukturen der Besatzungsverwaltung bedingungslos und mit sofortiger Wirkung von ukrainischem Staatsgebiet abziehen.“¹¹

Rechtsstaatlichkeit

Im Hinblick auf Fragen der Rechtsstaatlichkeit bescheinigt die Kommission der Slowakei in ihrem Bericht von 2022¹², dass sie ihre Justizreform weiter voranbringt und dabei auf der bereits im vorangegangenen Bericht zur Rechtsstaatlichkeit von 2021 erwähnten Verfassungsreform aufbaut.¹³

Es wurde als positiv hervorgehoben, dass das Parlament eine Neugestaltung der Gerichtsorganisation¹⁴ („judicial map“) gebilligt hat, auch wenn diese erst seit 2023 tatsächlich umgesetzt wird. Das Oberste Verwaltungsgericht hat seine Arbeit bereits aufgenommen, und ein Gesetzentwurf zur Einrichtung untergeordneter Instanzen von Verwaltungsgerichten wurde ebenfalls angenommen¹⁵.

Der Bericht erachtet es auch als positiv, dass das Justizministerium nun eine Gesetzesänderung vorbereitet, durch die die Möglichkeit der Generalstaatsanwaltschaft, einzelne Entscheidungen der Staatsanwaltschaft aufheben zu können, eingeschränkt werden soll. Diese Befugnis, die in § 363 der Strafprozessordnung verankert ist, war in der slowakischen Öffentlichkeit bereits scharf kritisiert worden. Auch der „Schattenbericht“ zur Rechtsstaatlichkeit aus dem Jahr 2023 bestätigt nachdrücklich, dass die unberechenbare und intransparente Anwendung ebendieses § 363 der Strafprozessordnung durch den Generalstaatsanwalt die größte Herausforderung für die Justiz im Jahr 2022 darstellte, da sie die Strafverfahren in bedeutsamen Korruptionsfällen erheblich beeinflusst hatte.

9 NATO: Madrid Summit Declaration, 29.6.2022.

10 Büro des Präsidenten der Slowakischen Republik: Prezidentka ratifikovala vstup Švédska a Fínska do NATO, 28.9.2022.

11 Ministerium für Auswärtige und Europäische Angelegenheiten: The Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic summoned the representative of the Embassy of the Russian Federation in Slovakia and conveyed to him a strong protest, 3.10.2022.

12 Europäische Kommission: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Slowakei, SWD/2022/525 final, 13.7.2022.

13 Europäische Kommission: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 – Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Slowakei, SWD(2021)727 final, 20.7.2021.

14 Via Iuris: Parlament schválil novú súdnu mapu, 27.4.2022.

15 Slowakische Republik: Gesetz 151/2022 über die Einrichtung von Verwaltungsgerichten und über Änderungen und Ergänzungen bestimmter Gesetze, 27.4.2022.

Gleichzeitig zeigte der Generalstaatsanwalt keinerlei Bereitschaft zu einer Debatte darüber, wie das Vertrauen der Öffentlichkeit möglicherweise wieder gestärkt werden könne. Bisher war keiner der Vorschläge zur Einschränkung dieser Befugnisse des Generalstaatsanwalts im Parlament angenommen worden. Dabei werden die Erläuterungen des Generalstaatsanwalts zu Entscheidungen in wichtigen Strafsachen von der Öffentlichkeit als nicht ausreichend wahrgenommen.¹⁶

Weitere Bedenken bestehen auch im Hinblick auf die Verfahren zur Entlassung von Mitgliedern des Justizrats und der strafrechtlichen Konsequenzen für Richter:innen im Falle von „Rechtsmissbrauch“, auch wenn für Letzteres bereits einige Schutzmechanismen greifen. Insgesamt wird die Unabhängigkeit der Justiz in der öffentlichen Wahrnehmung aber als sehr gering eingestuft. So hat sich auch die Effizienz der Verfahren weiter verschlechtert, vor allem in Fragen des Verwaltungsrechts. Die Europäische Kommission empfiehlt der Slowakei daher, ihre Verpflichtungen im Rahmen des nationalen Aufbauplans ernst zu nehmen, damit insbesondere in Bezug auf die Justiz und die mögliche Entlassung von Mitgliedern des Justizrats eine ausreichende Unabhängigkeit gewährt werde, wobei die europäischen Standards für die Unabhängigkeit von Justizräten zu berücksichtigen seien. Weiterhin müsse Sorge dafür getragen werden, dass in jenen Fällen, in denen Richter:innen für ihre Gerichtsentscheidungen strafrechtlich wegen „Rechtsmissbrauchs“ zur Verantwortung gezogen werden, hinreichende Schutzklauseln geschaffen und entsprechend angewendet werden.¹⁷

Dem Klimawandel aktiv begegnen

Der sogenannte grüne Wandel stellt die Slowakei vor eine Reihe von Herausforderungen. In ihrem nationalen Aufbauplan bekennt sie sich zur Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit, einer Steigerung der Lebensqualität und zum Beitrag zur Entwicklung grüner Innovationen als eine Quelle für weiteres Wirtschaftswachstum. Die gegenwärtige Situation verlangt weitere Investitionen in die Energiewende, weshalb bis zu 43 Prozent der Mittel aus dem Konjunkturprogramm für entsprechende Reformen und Investitionen in die grüne Wirtschaft vorgesehen sind.¹⁸

Wenn die Slowakei ihre erneuerbaren Energiequellen besser zu nutzen versteht, kann sie einen Beitrag zur Minderung der Energie- und Klimakrise leisten. Der Aufbauplan hat dies als wichtiges Ziel formuliert, auch wenn die Umsetzung dessen in der Praxis zurzeit noch zweitrangig erscheint.¹⁹

Weiterführende Literatur

Michael Kaeding/Johannes Pollak/Paul Schmidt (Hg.): *Climate Change and the Future of Europe: Views from the Capitals*, Cham 2023.

Ondrej Blažo: Protection of Rule of Law while Protecting Rule of Law. Who Guards the Guardian?, in: *Slovak Yearbook of European Union Law* 2/2022, S. 51–60.

16 Civil Liberties Union for Europe: *Liberties Rule of Law Report* 2023.

17 Europäische Kommission: *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit* 2022.

18 Europäische Kommission: *Slovakia's Recovery and Resilience Plan*, abrufbar unter https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/slovakias-recovery-and-resilience-plan_en (letzter Zugriff: 18.6.2023).

19 Donald Wertlen: *Climate Change: A Second-Class Agenda in Slovakia?*, in: Michael Kaeding/Johannes Pollak/Paul Schmidt (Hg.): *Climate Change and the Future of Europe: Views from the Capitals*, Cham 2023, S. 99–102.

Slowenien

Marko Lovec*

Schlüsselwörter: Krieg in der Ukraine, Westbalkan, UN-Sicherheitsrat, feministische Außenpolitik

Das Ende der Schonzeit

Nach dem ersten Regierungsjahr des politischen Neulings Robert Golob aus der Freiheitsbewegung, der die Parlamentswahlen 2022 mit großer Mehrheit gewonnen hatte, ist nun seine mangelnde Erfahrung deutlich geworden. Die Mitte-Links-Regierung verlor den Rückhalt ihrer Wählerschaft und versäumte es, wichtige Strukturreformen durchzuführen.

Wenig Hebelwirkung in internationalen Angelegenheiten

Die neue Regierung bekräftigte ihren Kurs zur EU-Integration des Westbalkans als eine strategische Priorität. Ministerpräsident Golob sprach sich nachdrücklich für den Beginn von Beitrittsverhandlungen mit Bosnien und Herzegowina aus. Auch für Tanja Fajon (stellvertretende Ministerpräsidentin und Außenministerin, Sozialdemokraten) und für die neu gewählte Präsidentin Nataša Pirc Musar stand der Westbalkan weit oben auf der Agenda.

Die Regierung leistete weiterhin Unterstützung für die Ukraine, auch mit militärischer Ausrüstung. Golob, Fajon und Verteidigungsminister Marjan Šarec (Freiheitsbewegung) besuchten dafür Kyjiw. Im Vergleich zur martialischen Rhetorik der konservativen Vorgängerregierung von Janez Janša äußerten sie sich jedoch weitaus zurückhaltender. Es bleibt zu untersuchen, ob dies die Folge oder gar der Auslöser für eine spürbar abnehmende öffentliche Unterstützung der Ukraine mit weiteren Hilfsleistungen gewesen sein könnte.

Einer der Gründe, warum die slowenische Regierung der Ukraine dennoch nicht allzu viel Aufmerksamkeit schenken wollte, bestand darin, dass sie die Kandidatur ihres Landes für eine nichtständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat (2024/25) nicht gefährden wollte.¹ Die Kandidatur war bereits unter Janša angestrebt worden, bei zugesicherter Unterstützung des Westens und als Alternative zu Belarus, das zwischenzeitlich zu einem Komplizen Russlands im Krieg gegen die Ukraine geworden war. Um jedoch die erforderliche Zweidrittelmehrheit der UN-Generalversammlung zu erhalten, musste sich Slowenien auch den Regionen Afrikas und Südasiens zuwenden, für die andere Themen als der Krieg in der Ukraine Priorität hatten. Diplomatische Reisen nach Afrika und Empfänge afrikanischer Staats- und Regierungschef:innen in Slowenien gehörten, u. a., zu den Bemühungen Fajons und der Parlamentspräsidentin Urška Klakočar Zupančič (Freiheitsbewegung). Slowenien erhielt schließlich über 150 Stimmen. Während das Ergebnis Fajons parteiinterne Position, wurde die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat eher als Prestigeprojekt mit geringem politischem Nutzen für die breite Öffentlichkeit wahrgenommen.

* Außerordentlicher Professor, Fakultät für Sozialwissenschaften, Universität Ljubljana. Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Security Council Report: Security Council Elections 2023, 31.5.2023.

Das Zeitfenster für Reformen schließt sich

Der Regierung konnte mit ihren internationalen Initiativen nicht ihre Wählerschaft hinter sich vereinen und spielte der Opposition in die Hände. So kündigte das Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten die Einführung einer feministischen Außenpolitik an.² Slowenien kann die Frage der Geschlechtergleichstellung glaubhaft vertreten, da die Ämter der Staatspräsidentin, der Parlamentspräsidentin und der Außenministerin von Frauen besetzt sind und das Land innerhalb der EU einen der geringsten Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen aufweist. Jedoch gab die Regierung keinerlei Erklärung ab, was sie unter dem Begriff des Feminismus genau verstand und welche Zielsetzungen sie damit verband (einige der männlichen Amtsträger in Führungspositionen hatten sich anfangs sogar dahingehend geäußert, dass sie gar keine Feministen seien). Für die Opposition gab dies Anlass zu Hohn und Spott. Golob sprach sich darüber hinaus in einer Rede vor dem Europäischen Parlament (EP) für eine pflanzenbasierte Ernährung zum Schutz von Klima und Tieren aus.³ Da diese Position jedoch nicht ausreichend klar und koordiniert war, fand sie keine breite öffentliche Unterstützung und führte zu Konflikten mit Landwirt:innen und Teilen der Lebensmittelindustrie.

Vor dem Hintergrund steigender Inflation gelang es der Mitte-Rechts-Opposition, die ältere Bevölkerung des Landes für öffentliche Proteste zu mobilisieren. Zuvor war deren Präsidentschaftskandidatin, Anže Logar, in den Wahlen vom Herbst 2022 durch die Gegenkandidatin Pirc Musar besiegt worden und auch mehrere Referenden, so eines zur Verhinderung der neuen Regierung und eines zur Kontrolle des öffentlichen Rundfunks, waren ebenfalls gescheitert. Die Opposition unterstützte auch die Landwirte, die gegen zusätzliche Einschränkungen der Landwirtschaft in NATURA-2000-Gebieten und bereits vorgeschlagene neue Gesetze zum Tierschutz protestierten.

Als ehemaliger Vorstandsvorsitzender eines großen Energiehandelsunternehmens konnte Golob seine Kolleg:innen im Europäischen Rat mit seiner Sachkenntnis zu Energiemärkten beeindrucken, als er sich während der Energiekrise für eine Preisobergrenze aussprach. Gleichzeitig fehlte ihm die nötige politische Erfahrung, die EU zur Umsetzung von eigenen Reformen im Bereich erneuerbarer Energien in Slowenien zu nutzen, das merklich hinter den immer ehrgeizigen Zielen der EU zurückbleibt.⁴ Dabei wird die Planung von Wasser- und Windkraftprojekten durch Umweltvorschriften erschwert, darunter auch NATURA 2000, die 37,5 Prozent des slowenischen Territoriums betreffen.

Mit der schwindenden öffentlichen Unterstützung für Regierung und EU ist es zunehmend schwierig geworden, notwendige Strukturreformen im Gesundheitssektor voranzutreiben und den Forderungen nach höheren Löhnen im öffentlichen Dienst zu begegnen. Auch in der Diskussion um die Fiskalregeln der EU wird das Zeitfenster für Reformen immer kleiner. Beflügelt durch ihre erfolgreiche Bewerbung um eine nichtständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat hat die Regierung im Juni 2023 angekündigt, sich der Initiative zur Abschaffung des Vetorechts in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik anzuschließen und hofft, hierdurch die pro-europäischen Wähler:innen im Vorfeld der Wahlen zum EP mobilisieren zu können.

2 Slowenisches Ministerium für Auswärtige und Europäische Angelegenheiten: Minister Fajon presents feminist foreign policy as a modern, future-oriented policy, 8.3.2023.

3 Europäisches Parlament: At a Glance, 'This is Europe' debate: Speech by Robert Golob, Prime Minister of Slovenia, PE734.704, 20.12.2022.

4 Danijel Crnčec/Jerneja Penca/Marko Lovec: The COVID-19 pandemic and the EU: From a sustainable energy transition to a green transition?, in: Energy Policy 175/2023.

Spanien

Laia Mestres und Eduard Soler i Lecha*

Schlüsselwörter: Energiepolitik, Ratspräsidentschaft, vorgezogene Neuwahlen

Internationale Ambitionen, europäische Solidarität und innenpolitischer Kraftakt

Ein politisches Erdbeben erschütterte Spanien als aus den Kommunal- und Regionalwahlen vom 28. Mai 2023 die spanische Volkspartei „Partido Popular“ (PP) als klarer Sieger hervorging, während die sozialdemokratische „Partido Socialista Obrero Español“ (PSOE) eine Niederlage hinnehmen musste. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse traf Ministerpräsident Pedro Sánchez eine unerwartete Entscheidung: Er rief vorgezogene Neuwahlen für den 23. Juli 2023 aus, obwohl diese eigentlich erst für Dezember angesetzt waren. Die Wahlen fielen damit genau in die Anfangsphase der spanischen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte und verdeutlichten die starke Verknüpfung der Innen-, Europa- und internationalen Politik. Sánchez und seine Befürworter behaupten sogar, er habe mit diesem Schritt wieder die internationale und europäische Aufmerksamkeit auf Spanien richten wollen um diese Position gezielt zur Vertretung spanischer Interessen zu nutzen, z. B. in den Bereichen des wirtschaftlichen Wiederaufbaus oder der Energiewende.

Wirtschaft, Energiewende und „Doñana“

Spanien konnte sich langsam aber stetig von den Auswirkungen der Pandemie und des anhaltenden Konflikts in der Ukraine erholen. Die Arbeitsmarktreform von Ende 2021 ermöglichte es, die Zahl befristeter Arbeitsverträge zu reduzieren, mit anschließendem Rückgang der Arbeitslosenquote auf unter 13 Prozent bis zum Juni 2023, dem niedrigsten Stand seit 2008. Infolge staatlicher Maßnahmen zur Begrenzung der Energiepreise und Subventionierung öffentlicher Verkehrsmittel erreichte Spanien 2022 eine durchschnittliche Inflationsrate von 4,8 Prozent, die niedrigste in der EU. Trotz aller Befürchtungen einer weltweiten Konjunkturflaute konnte Spanien eine Rezession vermeiden und übertraf mit 5,5 Prozent Wachstum 2022 alle Erwartungen.¹

Ganz im Zentrum des Regierungshandelns stand die Umsetzung des Nationalen Aufbau- und Resilienzplans. Dieser beinhaltete eine Reihe von Reformen, basierend auf spezifischen Empfehlungen der EU, zur Förderung des nachhaltigen Wachstums, der digitalen Transformation, der Widerstandsfähigkeit und sozialen Inklusion. Bis 2023 hatte Spanien von der Europäischen Kommission in drei aufeinanderfolgenden Zahlungen bereits 37 Mrd. Euro aus diesen Mitteln erhalten, nachdem es entscheidende Schritte wie die Arbeitsreform, Gesetze für den öffentlichen Dienst und ein erstes Gesetz zur Evaluation der Politik im

* Laia Mestres, Postdoctoral Fellow, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Eduard Soler i Lecha, Associate Professor, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Spanische Regierung: Spain improves forecasts and closes 2022 with a deficit of 4.8% of GDP thanks to strong economic growth and job creation, in: La Moncloa, 30.3.2023.

öffentlichen Sektor verabschiedet hatte.² Im Juni billigte der Rat dann ein Addendum zur Verlängerung des Plans, das Spanien erlaubt, die gesamten vorgesehenen Darlehen zu mobilisieren. Dieses Addendum stellt weitere 10 Mrd. Euro an zusätzlichen Subventionen aus NextGenerationEU und RepowerEU vor, um damit 12 bereits laufende strategische Projekte noch zu verstärken. Die Erste Vizepräsidentin und Wirtschaftsministerin, Nadia Calviño, wies darauf hin, dass diese Kredite in Höhe von 84 Mrd. Euro Spanien ein Sicherheitsnetz bieten würden, um das „schnelle öffentliche und private Investitionstempo“ auch in Zukunft sicher aufrecht erhalten zu können.³ An Spanien wurde von allen Mitgliedstaaten der höchste Prozentsatz an nationalen Fördermitteln überwiesen (53 Prozent bis Juni 2023) wobei sowohl der Privatsektor als auch Wirtschaftsverbände Kritik an der Transparenz, der Bürokratie oder gar der parteipolitischen Instrumentalisierung der Gelder übten.⁴

Wie für die EU insgesamt war Energie auch für Spanien ein kritisches Thema des letzten Jahres, denn die iberische Halbinsel bildet eine Art Energieinsel. Nachdem es eine Einigung gab den Strommarkt zu reformieren, indem man die Energiepreise in Spanien und Portugal von denen der restlichen EU entkoppelte (bekannt als die „iberische Ausnahme“), richtete sich der Fokus schnell auf grünen Wasserstoff und den Vorschlag eines ersten großen grünen Wasserstoffkorridors, der die iberische Halbinsel mit dem Rest Europas verbinden soll.

Unter den wachsamen Augen der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, präsentierte Pedro Sánchez zusammen mit Emmanuel Macron und António Costa im Dezember 2022 das Energieverbundprojekt „H2Med“ in Alicante. Der Korridor, der bis 2030 den Betrieb aufnehmen soll, ist für den Transport von 10 Prozent des Wasserstoffverbrauchs der EU ausgelegt, d. h. rund 2 Millionen Tonnen pro Jahr. Zwei grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte sind Teil von H2Med: eine Verbindung zwischen Celorico da Beira in Portugal mit Zamora in Spanien, sowie eine Unterwasserverbindung zwischen Barcelona und Marseille.

So haben die drei beteiligten Länder, vertreten durch ihre jeweiligen Versorgergesellschaften (Enagas für Spanien, REN für Portugal und GRIGaz und Terega für Frankreich), das H2Med-Projekt im Rahmen von REpowerEU für die Finanzierung von Projekten von gemeinsamem Interesse bei der Kommission eingereicht. Auch die Entscheidung Deutschlands im Januar 2023 dem Projekt beizutreten, hat seine pan-europäische Dimension bestätigt. Diese Entwicklungen bedeuten für Spanien eine Position als potenziell führende Drehscheibe für grüne Energie in ganz Europa. Sánchez hob in diesem Sinne die Bedeutung des Korridors als eine Selbstverpflichtung der EU im zweifachen Sinne hervor:

„Erstens, zur Stärkung der Energiesicherheit und strategischen Autonomie der EU, in Zeiten, in denen Europäer unbedingt Solidarität zeigen müssen, wenn wir unsere Energieabhängigkeit von jenen Ländern verringern wollen, die sie als Erpressungsinstrument gegen die gesamte Europäische Union und ihre Unterstützung für die Ukraine einsetzen. Zweitens, um die Entschlossenheit Europas für Klimaneutralität mit Wasserstoff als einen Eckpfeiler nochmals zu bekräftigen.“⁵

Spanien zog die Aufmerksamkeit Brüssels auch wegen des Nationalparks Doñana in Andalusien auf sich, der aufgrund seiner Feuchtgebiete als einer der wichtigsten Orte für

2 Serafín Pazos-Vidal: The Recovery Plan, Year Three, in: El País, Agenda Pública, 22.6.2023.

3 Spanische Regierung: El Consejo de Ministros aprueba una adenda al plan de recuperación para movilizar la totalidad de los fondos europeos asignados a España, in: La Moncloa, 6.6.2023.

4 Barney Jopson: Spain rejects criticism over slow spending of EU recovery funds, in: Financial Times, 8.11.2022.

5 Spanische Regierung: Intervención del presidente de Gobierno, Pedro Sánchez, junto al presidente de Francia, Emmanuel Macron [...], in: La Moncloa, 9.12.2022.

Biodiversität in Europa gilt. Die andalusische Regierung hatte ein Gesetz erlassen, das illegale Bewässerungssysteme legalisieren sollte und löste damit eine Konfrontation zwischen lokalen Erzeugern und Umweltschützern und einen politischen Streit zwischen rechten und rechtsextremen Regionalbehörden, der sozialdemokratischen nationalen Regierung und der Europäischen Kommission aus. Bereits 2019 hatte die Europäische Kommission ein Verfahren gegen Spanien vor dem EuGH angestrengt, weil das Land das Naturschutzgebiet von Doñana nicht ausreichend geschützt hatte und somit gegen die Richtlinie zum Schutz der natürlichen Lebensräume verstoßen hatte. Der EuGH hatte folglich im Jahr 2021 gegen Spanien geurteilt. Anschließend drohte die Kommission Madrid mit finanziellen Sanktionen, falls Andalusien den Landwirten weiter erlauben sollte, Wasser zur Bewässerung aus den Sümpfen zu pumpen. Während der Kommissar für Umwelt, Ozeane und Fischerei, Virginijus Sinkevičius, sich in den sozialen Medien dahingehend äußerte, dass „Doñana für Spanien und die EU wichtig ist“ und „die Kommission als unparteiische Hüterin des Vertrags handelt und die Umsetzung des Urteils des Gerichtshofs Priorität hat“, erhob der Vorsitzende der Europäischen Volkspartei, Manfred Weber, den Vorwurf, es handle sich dabei um „Parteipolitik“ und „Wahlkampf“ für die spanische Sozialistische Partei.⁶

Transatlantische Beziehungen nach der russischen Invasion in der Ukraine

Als Folge des russischen Angriffskrieges erlebt Spanien als aktives EU und NATO-Mitglied eine tiefgreifende Prioritätenverschiebung. Fragen der Sicherheit und Verteidigung sind zu den wichtigsten Themen auf Spaniens Tagesordnung aufgerückt. In völliger Übereinstimmung mit europäischen und transatlantischen Partnern nahm Spanien eine klare Haltung für die Ukraine ein und verurteilte die russische Aggression aufs Schärfste. Dies implizierte die Bereitschaft zu bilateraler und multilateraler Unterstützung für die Ukraine, sowie zur Verhängung von Sanktionen gegen Russland.

Die Themen Verteidigung und transatlantische Beziehungen prägten die Agenda Spaniens 2022/2023. Als Gastgeber des NATO-Gipfels vom Juni 2022 in Madrid war Spanien zentraler Akteur in der Verabschiedung eines neuen strategischen Konzepts, das Russland als große Sicherheitsbedrohung bezeichnete und auf die Herausforderungen für die Interessen der Verbündeten durch China hinwies. Auf dem Gipfeltreffen wurde auch der mögliche Beitritt Schwedens und Finnlands zur NATO diskutiert und vorbehaltlich der Sicherheitsbedenken der Türkei eine vorläufige Einigung erzielt. Bei seinem Besuch in Helsinki im März 2023 sagte Sánchez den beiden Ländern seine uneingeschränkte Unterstützung für einen NATO-Beitritt zu. Die intensive Zusammenarbeit mit Stockholm wurde noch durch Spaniens Übernahme der rotierenden Ratspräsidentschaft von Schweden begünstigt.

Spaniens bedingungslose Unterstützung für die Ukraine erfolgt über bilaterale Initiativen und Beiträge zu multilateralen Anstrengungen. Nach anfänglichen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierung leistete Spanien finanzielle Beiträge zu EU- und multilateralen Fonds, so die Europäische Friedensfazilität (320 Mio. EUR), Programme der Weltbank (47,9 Mio. EUR) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (100 Mio. EUR)⁷. Als Mitglied in der EUMAM-UA-Mission kündigte Spanien im November 2022 die Einrichtung einer Gefechtsausbildungseinheit an. Vom 15. November bis 16. Dezember 2022 führte die Einheit, die in den Räumlichkeiten der Infanterieakademie in

6 Leonie Cater/Louise Guillot: Top MEP Weber denounces ‘unacceptable’ Commission pressure over Spanish wetlands plan, in: Politico, 26.4.2023.

7 Spanische Regierung: España y Ucrania refuerzan su cooperación bilateral en materia económica, financiera y digital, in: La Moncloa, 20.7.2023.

Toledo untergebracht ist, ihr erstes Grundausbildungsmodul für ukrainische Rekruten durch. Diese Anstrengungen markierten den Beginn eines Ausbildungsprogramms für die Ukraine und unterstreicht die Rolle Spaniens als wichtiger Verbündeter zur Stärkung der ukrainischen Streitkräfte.⁸ Spanien brachte seine Unterstützung auch dadurch zum Ausdruck, dass es sich einem möglichen EU-Beitritt der Ukraine offen zeigte – wie zuvor auf dem Europäischen Rat im Juni 2022 vereinbart und durch den Besuch von Sánchez in der Ukraine und seiner Rede vor dem Parlament im Februar 2023 bekräftigt. Er reiste auch am 1. Juli 2023 wieder nach Kyjiw, dem ersten Tag der Ratspräsidentschaft Spaniens.

Über den Ukraine Konflikt hinaus wollte Spanien seine militärischen Fähigkeiten stärken, indem es seine Ausgaben erhöhte und die Zusammenarbeit mit europäischen und transatlantischen Partnern weiter vertieft hat. Im November 2022 vereinbarten Frankreich, Deutschland und Spanien die nächste Phase zur Entwicklung eines neuen Kampffjets. Im Mai 2023 wurde ein bilaterales strategisches Abkommen mit den USA unterzeichnet, mit dem die Anzahl stationierter US-amerikanischer Zerstörer im Süden Spaniens auf sechs erhöht wird. Spanien äußerte sich gleichwohl unzufrieden, dass spanische Unternehmen nicht in die NATO-Planungen für die Verteidigungsindustrie einbezogen worden waren, und nahm aus Protest nicht an einer NATO-Ministertagung im Juni 2023 teil.

Im Rahmen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU aber auch der NATO legt Spanien einen starken Fokus auf Afrika, insbesondere auf die Sahelzone. Während einige Länder den Abzug ihrer Truppen aus dieser Region erwägen, hat Spanien mit der Ernennung von General Santiago Fernández Ortiz-Repiso zum Leiter der Mission im Dezember 2022 eine wichtige Rolle in der EU-Ausbildungsmission in Mali (EUTM) übernommen. Es war auch Spanien, das die NATO-Mitglieder auf dem Gipfeltreffen in Madrid mit Nachdruck aufforderte, dieser Südflanke mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Spanien hat eine aktive Rolle in Afrika eingenommen und so auf den Ausbruch des Konflikts im Sudan mit einer riskanten Mission unter der Leitung seiner Militär- und Geheimdienste reagiert. Ziel war es, über 100 Zivilisten zu evakuieren, darunter Dutzende von Spaniern und Staatsbürgern aus Portugal, Italien, Polen, Irland, Mexiko, Venezuela, Kolumbien und Argentinien.

Bündnisse innerhalb der EU

Spanien verfolgt die konsequente Strategie, seine Interessen und Prioritäten durchzusetzen, indem es einerseits bestehende Allianzen stärkt und andererseits eine größere Diversifizierung anstrebt. So gab es 2022/2023 eine Reihe wichtiger Treffen und Initiativen mit ausgewählten EU-Partnern zur Vertiefung der gegenseitigen Zusammenarbeit.

Dabei gerieten Spaniens Beziehungen mit Deutschland in den Fokus. Im August 2022 nahm der spanische Ministerpräsident an einer Kabinettsitzung in Meseberg teil, bei der die kritische Lage in der Ukraine und die Energiesicherheit im Zentrum standen. Im Zuge dessen wurde der Grundstein für eine stärkere Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Energieprobleme in Europa gelegt. In einem Gipfeltreffen zwischen den Regierungen Spaniens und Deutschlands im Oktober 2022 in A Coruña wurde diese bedeutende Annäherung noch einmal bekräftigt. Bei diesem Treffen versicherten sich beide Länder ihres Engagements für eine gemeinsame europäische Lösung im Umgang mit der Energiekrise. Für Spanien war die Unterstützung Deutschlands beim Ausbau der Energieverbindungen zwischen der iberischen Halbinsel und dem übrigen Europa von großer Bedeutung, denn die

8 Spanisches Verteidigungsministerium: Six months since the beginning of the Operation EUMAM UA in Spain, 2.6.2023.

Verfolgung des gemeinsamen Ziels erforderte Druck auf Frankreich, der nur zusammen mit Berlin geleistet werden konnte. Das spanisch-deutsche Bündnis ist Ausdruck der Entschlossenheit, die Herausforderungen im Rahmen der EU gemeinsam zu lösen.

Auch mit Portugal hat Spanien seine Zusammenarbeit intensiviert, in der ebenfalls die Energieinfrastruktur einen zentralen Stellenwert einnahm. Der bilaterale Regierungsgipfel vom November 2022 in Portugal betonte das Engagement für die verstärkte Energiekooperation und der nötigen Infrastruktur. Gleichzeitig streckte Spanien auch Rumänien die Hand aus, als beide Länder im selben Monat in Castelló de la Plana ihren ersten gemeinsamen Regierungsgipfel abhielten. Hierbei ging es um allgemeinere Themen wie der weiteren EU-Integration und Verteidigungsfragen. Spanien nutzte die Gelegenheit, Rumänien seine Unterstützung für einen Beitritt zum Schengen-Raum auszusprechen, der aber schließlich im Dezember 2022 von den Niederlanden und Österreich blockiert werden sollte.

Das im Januar 2023 abgehaltene französisch-spanische Gipfeltreffen in Barcelona war eine weitere eindrucksvolle Demonstration einer vertieften Zusammenarbeit innerhalb der EU. Das wichtigste Ereignis des Gipfels ist die Unterzeichnung des Vertrags über Freundschaft und Zusammenarbeit, ein historisches Abkommen zwischen den zwei Nationen und das erste seiner Art. In der bahnbrechenden Übereinkunft wurde eine neue Form der Koordinierung, eine Konsolidierung gemeinsamer Projekte und die Institutionalisierung jährlicher bilateraler Gipfeltreffen, sowie die gegenseitige Teilnahme an ministeriellen Arbeits-sitzungen vereinbart. Indem die gegenseitigen Konsultationen auf allen Ebenen vereinfacht werden, soll sich durch den Vertrag auch die Effizienz und Flexibilität der französisch-spanischen Zusammenarbeit verbessern. Außerdem sollen bilaterale Koordinierungsforen eingerichtet werden, so ein französisch-spanischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat. In Anlehnung an Frankreichs historischen Elysée-Vertrag mit Deutschland oder seiner vertieften Beziehungen zu Italien mit dem Quirinal-Vertrag soll nun auch der Barcelona-Vertrag die besonderen Beziehungen zwischen Spanien und Frankreich besiegeln.

In einem komplexen Geflecht von Bündnissen und Partnerschaften innerhalb der EU fehlte somit noch Italien. Es bestehen allerdings Unwägbarkeiten bezüglich möglicher Auswirkungen der neuen politischen Verhältnisse in Rom auf die italienisch-spanischen Beziehungen, wie sich in der offenen Unterstützung der italienischen Ministerpräsidentin für Vox in den Kommunalwahlen in Spanien zeigte. Die gewaltigen ideologischen Unterschiede zwischen Madrid und Rom waren nicht zu übersehen und stellten die Zukunft der bilateralen Beziehungen infrage. Um jedoch Brücken zu bauen und den Dialog zu fördern, brach Sánchez im April 2023 zu einer Reise in mehrere Mittelmeerländer auf, darunter auch Italien. Die schiere Intensität der europäischen Agenda des spanischen Premiers kann als Versuch gewertet werden, die EU-Ratspräsidentschaft zum Erfolg führen zu wollen.

„Europa, näher“: Die spanische EU-Ratspräsidentschaft

Spanien übernimmt nach 1989, 1995, 2002 und 2010 in der zweiten Hälfte des Jahres 2023 zum fünften Mal den Vorsitz im Rat der EU. Die Entscheidung von Sánchez, für den 23. Juli vorgezogenen Neuwahlen anzusetzen, beeinflusste die Vorbereitungen und Tagesordnungen für die Sitzungen der Ratspräsidentschaft in Spanien und Brüssel. EU-Diplomaten hatten von Anfang an hohe Erwartungen an die Führungsrolle Spaniens in der EU, nicht nur wegen seines entschiedenen Engagements für die europäische Integration, sondern vor allem wegen des Einflusses von Sánchez in zahlreichen Sitzungen des Europäischen Rates während der letzten vier Jahre. Die spanische Ratspräsidentschaft ist auch die letzte, die noch vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2024 beendet wird und bietet

somit die letzte Möglichkeit für entscheidende Reformen unter der Europäischen Kommission 2019–2024 von Präsidentin Ursula von der Leyen.

Das Motto der spanischen Ratspräsidentschaft „Europa, näher“ möchte die tiefgreifende Identifikation Spaniens mit dem europäischen Projekt widerspiegeln und die Nähe zu den europäischen Werten im menschlichen, politischen und institutionellen Sinne unterstreichen. Madrid gab vier übergeordnete Prioritäten für die Ratspräsidentschaft aus: die Reindustrialisierung und die Gewährleistung der offenen strategischen Autonomie der EU, der grüne Wandel und die Anpassung an veränderte Umweltbedingungen, die Förderung von sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit, sowie die Stärkung der europäischen Einheit.⁹

Zwei Treffen während der Ratspräsidentschaft sind entscheidend für Spanien und die EU: Zum einen will die spanische Regierung Lateinamerika wieder in das Blickfeld der EU rücken und setzte hierfür Mitte Juli ein Gipfeltreffen mit der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) in Brüssel an. Nach fast einem Jahrzehnt völliger Abwesenheit markierte dieses Gipfeltreffen die Wiederaufnahme des hochrangigen Dialogs zwischen beiden Regionen. Ein unmittelbarer Schwerpunkt des Gipfels ist eine dringende Lösung für das lange hinausgezögerte Handelsabkommen mit dem Mercosur. Ein längerfristiges Ziel der EU ist die Stärkung der Beziehungen zwischen den beiden Regionen, um die wirtschaftliche Abhängigkeit von China zu verringern und dem Einfluss Russlands entgegenzuwirken. Weiterhin ist Spanien im Oktober 2023 Gastgeber eines informellen Treffens des Europäischen Rates in Granada, im Rahmen dessen die Staats- und Regierungschefs über die Zukunft der offenen strategischen Autonomie diskutieren werden. Außerdem findet am Tag vor diesem informellen Europäischen Rat das dritte Gipfeltreffen der Europäischen Politischen Gemeinschaft statt. Dies dürfte Spanien die Gelegenheit bieten, seine langjährige Unterstützung für eine EU-Erweiterung zu erneuern. Dazu hatte der spanische Außenminister im April die Westbalkanländer besucht und erklärt, man sehe im Zuge der Vorbereitungen auf die Präsidentschaft auch ein Treffen der Außenminister der EU und der Westbalkanländer vor. Im Europäischen Rat vom Juni 2022 hatte Spanien bereits die Kandidatur der Ukraine und der Republik Moldau unterstützt.

Zwischen Juni 2022 bis Juni 2023 haben Spanien und sein Premierminister sowohl ihre internationalen Ambitionen als auch ihr Engagement für die europäische Integration unter Beweis gestellt. Das Land konzentrierte sich auf den wirtschaftlichen Wiederaufbau, die Energiewende, die Stärkung von Partnerschaften innerhalb der EU und die Unterstützung der Ukraine, mit dem Ziel Spanien als vertrauenswürdigen Verbündeten und hilfreichen Partner zu etablieren. Jedoch blieb die innenpolitische Lage nach der Niederlage der regierungsnahen Kräfte in den Kommunal- und Regionalwahlen und der Ausrufung vorgezogener Neuwahlen für Juli 2023 weiter angespannt. Dieser schwierige Wahlprozess fiel somit in die Anfangszeit der Ratspräsidentschaft Spaniens, im Zuge derer das Land seine Unterstützung für Einheit, Solidarität, Reindustrialisierung und ökologischen Fortschritt demonstrieren will. Sie soll Sánchez auch die Gelegenheit geben, die Früchte seines außergewöhnlichen Engagements in europäischen und internationalen Angelegenheiten zu ernten.

Weiterführende Literatur

Javier Arregui (Hg.): *Europeanisation of Public Policies in Spain. Opportunities and Challenges*, Madrid 2022.
Luis Simón/Raquel García/Ignacio Molina: *La influencia de España en Europa*, Real Instituto Elcano, Madrid 2023.

⁹ Spanische EU-Ratspräsidentschaft: *Priorities*, abrufbar unter <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/> (letzter Zugriff: 30.6.2023).

Schlüsselwörter: Konstruktive EU-Politik, strategischer Präsident, kompetente Ratspräsidentschaft

Allein auf weiter Flur

Der Kooperationsbedarf scheint riesig: Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine, die schwindende Hoffnung auf eine konfliktarme Zusammenarbeit der Europäischen Union mit China, die Unsicherheit über den zukünftigen weltpolitischen Kurs der USA, die industriellen Umbrüche im Zeichen des Klimawandels, der anhaltende Zustrom von Menschen aus Kriegs- und Elendsgebieten nach Europa. Doch europäische Zusammenarbeit ist keineswegs die einzige Antwort auf diese Herausforderungen. In nahezu allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind in den vergangenen zehn Jahren politische Kräfte erstarkt, die auf Abschottung, nationale Sonderwege und konfrontative Rhetorik setzen. Dies gilt insbesondere für Ostmitteleuropa – nicht aber für die Tschechische Republik.

Wie besonders die politische Lage in Prag ist, lässt sich nur vor dem Hintergrund des regionalen Umfelds ermesen. In Polen bestritt die amtierende Regierung den Wahlkampf vor den Parlamentswahlen im Herbst 2023 mit antideutscher Hetze; das ungarische Regime betreibt mit Freundschaftsgesten an die Regime in Moskau und Peking Gegenmachtbildung zur Abwehr der Rechtsstaatlichkeitspolitik der EU; in der Slowakei ist die Partei von Robert Fico als stärkste Kraft aus den vorgezogenen Parlamentswahlen hervorgegangen, der mit einem Ausscheren aus der westlichen Ukraine-Koalition Wahlkampf gemacht hatte.

Die tschechische Regierung hingegen hat ihr bei Amtsantritt im November 2021 formuliertes europapolitisches Ziel weiter konsequent verfolgt: Den Ruf des Landes in Brüssel und den Hauptstädten der Partnerländer verbessern und tschechische Positionen mit Hilfe einer vermittelnden Politik anstelle von Obstruktion zur Geltung zu bringen. Statt Detailinteressen in einzelnen Politikfeldern in den Vordergrund zu rücken und auf errungene oder verhinderte Mehrheiten bei Sachentscheidungen zu schauen, setzt die Regierung von Ministerpräsident Petr Fiala auf Zuwachs an sanfter Gestaltungsmacht durch sachliches Agieren und koordinierende Dienste bei der Suche nach Kompromissen in den europäischen Gremien. Dies ist nichts weniger als ein Paradigmenwechsel in der tschechischen Europapolitik. Mehr als anderthalb Jahrzehnte hatte in der Prager Politik die Vorstellung dominiert, europapolitisches Engagement sei entweder fruchtlos, weil Entscheidungen in der EU ohnehin von den großen Staaten getroffen würden, oder führe nur dann zu Erfolg, wenn man mit harten Bandagen um nationale Interessen kämpfe.

Hintergründe des Paradigmenwechsels: Das internationale Umfeld...

Dieser Umschwung hat mehrere Gründe. Sie sind in der Tschechischen Republik selbst sowie im internationalen Umfeld zu finden. Wichtigster internationaler Faktor ist der anhaltende Krieg in der Ukraine. Russlands Überfall auf das Nachbarland hat die

* Redaktion der Zeitschrift „Osteuropa“, Berlin.

Notwendigkeit europäischer Kooperation vor Augen geführt.¹ Doch das Beispiel der ungarischen Balancepolitik zeigt, dass aus dem Krieg auch ganz andere Schlüsse gezogen werden können. Und die Regierung in Warschau glaubt, eine konfrontative EU-Politik ohne Schaden für die westliche Koalition zur Unterstützung der Ukraine betreiben zu können. Dies weist darauf hin, dass es weitere Faktoren gibt. Ein wichtiger ist die neue Position Deutschlands. Zentrales Anliegen der tschechischen Außen- und Sicherheitspolitik ist es seit Anfang der 1990er Jahre, ein allzu großes Gewicht Berlins in der europäischen Politik zu verhindern, insbesondere wenn dieses auf einer Interessenkoalition mit Paris oder Moskau beruht. Zentrale Bedeutung kam dabei stets der NATO und den transatlantischen Beziehungen zu. Russlands Krieg gegen die Ukraine hat die Verbindung zwischen Berlin und Moskau gekappt, Deutschland in mehrfacher Hinsicht geschwächt und mit der Verschiebung des Fokus auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Bedeutung der USA für die deutsche Außenpolitik erheblich wachsen lassen. Die Vorstellung einer „strategischen Autonomie“ der EU ist vom Tisch, die militärischen Kapazitäten der Europäischen Union sind – wie der Krieg in der Ukraine nur allzu deutlich vor Augen geführt hat – so gering, dass europäische Verteidigung nur als Pfeiler der NATO gedacht werden kann.² All dies hat in Prag die Möglichkeit für eine positivere Sicht auf die Geschehnisse in Brüssel geöffnet, die man mitgestalten will, statt sich von diesen abzugrenzen.

Ähnliches lässt sich auch in anderen Politikfeldern beobachten, etwa in der Migrationspolitik. Tschechien hat zwar pro Kopf gerechnet so viele aus der Ukraine geflohene Menschen aufgenommen wie kein anderer Staat in Europa. Der grundsätzliche migrationspolitische Kurs des amtierenden Kabinetts unterscheidet sich jedoch nicht von dem der Vorgängerregierung. Die Außengrenzen der EU sollen abgeschottet werden, einem innereuropäischen Verteilungssystem steht Prag skeptisch gegenüber. Noch vor wenigen Jahren hatte Prag sich mit dieser – damals laut vorgetragenen – Position in einer ostmitteleuropäischen Obstruktionskoalition befunden. Heute liegt die tschechische Regierung ohne Änderung ihrer Politik im Mainstream. Dies weiß sie zu nutzen. Während Polen und Ungarn Anfang Juni 2023 einen Kompromissvorschlag der EU-Innenminister zum Umgang mit geflüchteten Menschen blockierten und Österreich einen Monat später einen „Migrationsgipfel“ ausrichtete, bei dem Wien im Dreibund mit Serbien und Ungarn vor allem EU-Schelte betrieb, lobte der tschechische Ministerpräsident das Bestreben der EU-Staaten, „die Außengrenze der EU besser zu schützen, [. . .] und die Rückführung von Flüchtlingen in Staaten außerhalb der EU zu beschleunigen“ und grenzte sich von der destruktiven Politik Warschaus und Budapests ab.³

...und die innenpolitische Konstellation

Von großer Bedeutung für den europapolitischen Paradigmenwechsel in Prag ist auch die innenpolitische Konstellation. In der regierenden Fünf-Parteien-Koalition haben sich mehrere Kräfte zusammengefunden, die seit vielen Jahren für eine konstruktive Europapolitik stehen. Dies trifft insbesondere auf die liberalkonservative TOP 09 unter Markéta Adamová zu, ebenso auf die tschechische Piratenpartei, die vor allem im urbanen linksliberalen Milieu Zuspruch findet. Nur mit Abstrichen gilt dies für die liberalkonservative Občanská demokratická strana (ODS), deren nationalliberaler Flügel lange Jahre EU-Skepsis bis weit in die bürgerliche Mitte hineingetragen hatte. Doch Ministerpräsident Fiala gehört dem

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die NATO“ in diesem Jahrbuch.

3 Česká televize: Summit skončil beze shody. Polsko a Maďarsko zablokovaly závěry kvůli migraci, 30.6.2023.

gemäßigten Flügel an und seinen innerparteilichen Gegnern ist klar, dass ein Sturz Fialas das Ende der Koalition, Neuwahlen und wahrscheinlich einen Gang in die Opposition bedeuten würde.

Hinzu kommt, dass mit dem seit März 2023 als Nachfolger von Miloš Zeman amtierenden Präsidenten Petr Pavel erstmals seit 2002 auf der Prager Burg ein Mann die Geschäfte führt, der sein Auftreten nicht am erwarteten Applaus politikverdrossener Wählergruppen orientiert. Pavel war von 2015–2018 Vorsitzender des NATO-Militärausschusses und hat eine über 20-jährige Karriere in hochrangigen Funktionen der tschechischen Armee hinter sich, in der die zwischenstaatliche Koordination von sicherheits- und verteidigungspolitischen Aufgaben eine zentrale Rolle spielte. Der General a. D. hat einen anderen strategischen Horizont als seine beiden Vorgänger Václav Klaus und Miloš Zeman, die aus der Parteipolitik kamen und auch im Präsidentenamt dem Kampf um Wählerstimmen Vorrang vor dem Denken in internationalen Zusammenhängen gaben. Als Präsident stärkt und stützt Pavel die konstruktive Europapolitik der Regierung, statt seine eigene Macht durch informelle Bündnisse mit den Oppositionsparteien auszubauen, wie es Klaus und Zeman getan hatten.

Soft power durch Kompetenz

Zu all dem kommt hinzu, dass die amtierenden Minister, Staatssekretäre und Abteilungsleiter im zweiten Halbjahr 2022 eine überaus positive Erfahrung gemacht haben, die die Haltung zur Europäischen Union weiter erheblich prägt. Die Tschechische Republik hat mit einer akribisch vorbereiteten Ratspräsidentschaft eine Wirkung erzielt, die weit über die Erwartungen hinausging. Es hatte sich gezeigt, dass professionelles Vorgehen bei der Auslotung von Kompromisschancen und eine aktive Gestaltungspolitik die Reputation und den Einfluss erheblich steigern können. Diese Erfahrung hat sich über das Ende der Ratspräsidentschaft hinweg erhalten und prägte die Sicht der Prager Behördenspitzen auf die Europäische Union auch im Jahr 2023.

Positive Verstärkung erfährt dies durch die Lage in den anderen ostmitteleuropäischen Hauptstädten. Angesichts der Budapester Selbstisolutionspolitik und des konfrontativen Stils der polnischen Regierung suchen andere europäische Staaten intensiv nach konstruktiven Partnern – und finden einen solchen in Prag. Exemplarisch zeigt sich dies am deutsch-tschechischen Strategischen Dialog. Wohlwollend wurde in Prag registriert, dass dieses 2015 geschaffene bilaterale Forum im Jahr 2023 von deutscher Seite so hochrangig besetzt wurde, wie seit der Gründung nicht mehr. Solche Erfahrungen führen dazu, dass Kritik – etwa am als zu zögerlich empfundenen Vorgehen der Bundesregierung bei der Lieferung bestimmter Waffensysteme an die Ukraine – in Prag allenfalls hinter vorgehaltener Hand geäußert wird, während sie insbesondere in Warschau zur innenpolitischen Profilierung dient.

Dies bedeutet auch, dass die noch vor wenigen Jahren zu beobachtenden Versuche einer regionalen Blockbildung in der Visegrád-Gruppe (V4) einstweilen vom Tisch sind. Während Warschau und Budapest trotz massiver Differenzen über die Ukrainepolitik dieses Projekt weiter verfolgen, erteilt Prag ihm unter der aktuellen Regierung eine klare Absage. Das Programm für die Präsidentschaft in der V4-Gruppe, welche Tschechien zum 1. Juli 2023 für ein Jahr übernommen hat, weist der Bedrohung durch das autoritäre Regime in Russland eine so zentrale Bedeutung zu, dass regionale Gegenmachtbildung gegen Brüssel

nicht in Frage kommt. Prag betrachtet die regionale Kooperation vielmehr als ergänzende Verstärkung gesamteuropäischer Zusammenarbeit.⁴

Gefährdungen

All dies bedeutet nicht, dass es in der tschechischen Gesellschaft nicht auch gären würde. Tschechien gehört zu der Gruppe der zehn EU-Staaten, in denen das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2022 schrumpfte oder stagnierte. Die exportorientierte tschechische Volkswirtschaft leidet wie die deutsche unter einer schwachen Auslandsnachfrage und hohen Energiepreisen. Die Unzufriedenheit in der Gesellschaft wächst: Bei Umfragen geben weniger als ein Fünftel der Befragten an, die Dinge im Land entwickelten sich in die richtige Richtung. Im Juni 2020 bewerteten 12 Prozent die wirtschaftliche Lage im Land als schlecht, in nur drei Jahren ist dieser Anteil auf 57 Prozent gestiegen.

Diese Stimmung zeigt sich immer wieder auch bei Demonstrationen gegen die Regierung. Mitte September versammelten sich etwa mehrere Tausend Menschen in Prag, um auf einer von der populistischen Splitterpartei Pravo, Respekt, Odbornost (Recht, Respekt, Professionalität, PRO) angemeldeten Kundgebung die Regierung dazu aufzufordern, die Unterstützung der Ukraine einzustellen, sich dem „Brüsseler Diktat“ zu widersetzen und mit einer Wiederaufnahme guter Beziehungen zu Russland die stagnierende Wirtschaft anzukurbeln.

Wie überall in Europa, so gibt es also auch in der Tschechischen Republik Trägerschichten für Nationalpopulismus linker und rechter Couleur. Diese Stimmung versucht die Partei ANO des vormaligen Ministerpräsidenten Andrej Babiš einzufangen und Umfragen weisen diese auch als mit Abstand führende politische Kraft aus.⁵ Doch die Parteien der Regierungskoalition lassen sich bislang nicht verunsichern und halten an ihrem Kurs fest. Falls die demokratischen Kräfte des politischen Spektrums sich nicht durch Skandale selbst diskreditieren, wird Prag auch in den kommenden zwei Jahren an seiner konstruktiven Europapolitik festhalten.

Weiterführende Literatur

Ondřej Ditrych/Jakub Eberle/Asya Metodieva (Hg.): Svět v proměnách 2023, Ústav mezinárodních vztahů, Prag 2023.

Vít Havelka: 2022 Czech Presidency: A Surprising Success, Europeum Policy Paper, April 2023.

4 Tschechische Präsidentschaft in der V4: “V4 Citizens”. Programme of the Czech Presidency of the Visegrad Group 2023/2024, abrufbar unter www.mzv.cz/file/5119287/MZV_V4_program_A4_ENG_20_6_23_final.pdf (letzter Zugriff: 4.10.2023).

5 iROZHLAS: MEDIAN: Volby by s velkým náskokem vyhrálo ANO. Lidovci jsou na dlouhodobém minimu, 21.7.2023, abrufbar unter www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/median-pruzkum-volby-ano-ods_2307210759_ako (letzter Zugriff: 4.10.2023).

Schlüsselwörter: Sanktionen, Veto, Rechtsstaatlichkeit, Nationale Souveränität

Finanzielle Sanktionen wegen Rechtsverstößen

Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán und seine Fidesz-Regierung führen ihren konfrontativen Kurs gegenüber den EU-Institutionen ungemindert fort, sei es hinsichtlich der Sanktionen gegen Russland oder anderer politischer und rechtlicher Fragestellungen. Neu ist, dass sich die Haushaltslage Ungarns infolge der Aussetzung von EU-Mitteln aufgrund der Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit verschärft hat. Die ungarische Regierung, die großes Interesse an diesen externen Mittelzuweisungen hat, muss sich nun doch dem Reformdruck der EU zur Umsetzung der angemahnten Rechtsreformen beugen.

Die Folgen des Krieges in der Ukraine

Ungarn vertritt im Hinblick auf die russische Invasion seit Februar 2022 eine merklich abweichende Haltung, wofür die Regierung von Stimmen im In- und Ausland stark kritisiert wurde: Zwar verurteilte der ungarische Ministerpräsident Orbán offiziell den Krieg, hat dabei jedoch in vielen Äußerungen den westlichen Staaten und deren Organisationen die Schuld für eine Ausdehnung der Kriegshandlungen zugewiesen, da diese die Ukraine militärisch unterstützten. So hat Ungarn selbst keine Militärhilfe an die Ukraine geleistet und lässt auch die Militärhilfe anderer Staaten nicht sein Territorium passieren.

In seiner Rede in Tusnádfürdő vom 23. Juli 2022 äußerte Orbán seine grundlegende Kritik an der Reaktion der EU und der NATO auf den Krieg. Wären Donald Trump US-amerikanischer Präsident und Angela Merkel noch deutsche Bundeskanzlerin gewesen, so seine Ausführungen, wäre es nie zu diesem Krieg gekommen. Er fügte hinzu, dass Ungarn auch deshalb für den sofortigen Waffenstillstand und Frieden eintrete, da sich das Land in einer besonderen Lage befinde: Es seien neben den Ukrainer:innen auch die Ungar:innen, die in diesem Krieg stürben, wie er mit dem berichteten Tod von 86 Bürger:innen der ungarisch-stämmigen Minderheit in Transkarpatien zu begründen versuchte. Die EU solle sich seiner Ansicht nach zwischen die Ukraine und Russland stellen, statt Russland Sanktionen aufzuerlegen, die der Union letztlich nur selbst schadeten, da diese – im Gegensatz zu Russland und den USA – nicht über ausreichend eigene Energiereserven verfüge.

So bezeichnete Orbán die Sanktionen der EU wiederholt als schlecht geplant, wenig durchdacht und falsch umgesetzt. Dabei profitiert Ungarn aufgrund seiner großen Energieabhängigkeit und wegen mangelnden Zugangs zum Meer von eigenen Ausnahmeregelungen für russische Öl- und Gaslieferungen und kündigte mit Verweis auf vitales nationales

* Assoziierter Professor und Leiter des International Studies Department, Institute of International Studies and Political Sciences, Pázmány Péter Catholic Universität, Budapest; Senior Research Fellow, Institute of World Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Budapest. Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

Interesse an, weiterhin sein Veto gegen jegliche Ausweitung von EU-Sanktionen auf diese oder die Kernenergie betreffende Produkte aus Russland einzulegen.¹ Da die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten aber tatsächlich an die Wirkung von Sanktionen glaube, habe sich Ungarn, so der Ministerpräsident, des Öfteren dafür entschieden, mit dem Strom zu schwimmen, statt in regelmäßigen Abständen gemeinsame Entscheidungen zu blockieren und dadurch die Einheit der EU zu gefährden.

Es gebe einige Punkte, erklärte Orbán, bei denen er nicht nachgeben werde – in Energiefragen zum Beispiel –, wenngleich er in anderen Punkten durchaus kompromissbereit sei. Wenn er bei allen Entscheidungen sein Veto einlegte, fügte er hinzu, dann führte dies schnell zum Verlust seiner Verbündeten und jeglicher Kooperationsmöglichkeiten mit anderen europäischen Staaten.² Doch erst im Mai 2023 blockierte seine Regierung die Zahlung von 500 Mio. Euro an die Ukraine aus den Mitteln der Europäischen Friedensfazilität. Grund für das Veto war der Wunsch ukrainischer Beamten:innen gewesen, die in Budapest ansässige OTP Bank auf die schwarze Liste setzen zu lassen.³

Der Streit um die Rechtsstaatlichkeit

Auf Grundlage von festgestellten Verstößen Ungarns gegen die gemeinsamen Kriterien der Rechtsstaatlichkeit hat die Europäische Kommission Haushaltsmittel in Höhe von ca. 22 Mrd. Euro eingefroren, die im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 für Ungarn vorgesehen waren. Weiterhin hält die Kommission Zuschüsse aus NextGeneration EU in Höhe von 7,5 Mrd. Euro zurück.

Die Aussetzung von EU-Geldern zielt dabei insbesondere auf Programme des öffentlichen Auftragswesens, die naturgemäß besonders anfällig für Korruption sind. Die sogenannte Dachverordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Verausgabung von acht EU-Fonds knüpft die Verwendung dieser Gelder dabei unter anderem an die Einhaltung der EU-Grundrechtecharta. Die Kommission steht auf dem Standpunkt, dass Ungarn diese Bedingung gegenwärtig nicht erfüllt. Als Gründe hierfür werden die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz, das sogenannte Kinderschutzgesetz, ernsthafte Risiken für die akademische Freiheit sowie das Asylrecht angeführt.

Im Sommer 2022 schlug Viktor Orbán 17 selbstverpflichtende Maßnahmen vor, die die Rechtsstaatlichkeit verbessern sollten und so die Freigabe der EU-Mittel erlauben würden. Daraufhin beschloss die Kommission am 30. November 2022 die Freigabe von 5,8 Mrd. Euro des Budapester Aufbau- und Resilienzplans allerdings unter der Auflage, dass Ungarn insgesamt 27 sogenannte Supermeilensteine zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz, der Rechnungsprüfung und der Kontrolle der Verwendung von EU-Mitteln erfüllt. Unter diesen 27 Supermeilensteinen beziehen sich vier auf die Unabhängigkeit der Justiz und beinhalten die Stärkung des nationalen Justizrats, die Begrenzung der/des Präsident:in des Obersten Gerichtshofs auf eine Amtszeit und das Ziel, Regierungsbehörden das Anfechten von Gerichtsverfahren zu untersagen.

Am 3. Mai 2023 verabschiedete der Gesetzgeber in Budapest schließlich eine Änderung zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz. Nach der Abstimmung erklärte Justizministerin Judit Varga, Ungarn habe somit seine Verpflichtungen bezüglich der Justizreform erfüllt und erwarte nun von Brüssel die Auszahlung der für Ungarn bestimmten EU-Mittel. Nach

1 Krisztina Than: Hungary will veto EU sanctions on Russian nuclear energy, PM Orban says, in: Reuters, 27.1.2023.

2 Cseke Balázs: Orbán: We cannot keep vetoing EU decisions week after week, in: telex, 1.7.2022.

3 Euronews: Hungary continues to block release of EU military funds for Ukraine, 23.5.2023.

Ansicht zahlreicher Expert:innen erfüllt die aktuelle Gesetzgebung jedoch noch nicht die Anforderungen an öffentliche Transparenz und Konsultationsverfahren, die in den Meilensteinen vereinbart worden waren. Die EU-Kommissarin für Werte und Transparenz, Věra Jourová, bezeichnete die Abstimmung im ungarischen Parlament zwar als einen „sehr guten Schritt vorwärts“, äußerte jedoch, dass es für eine Freigabe von EU-Mitteln noch „zu früh“ sei, bis nicht auch Klarheit bezüglich der anderen Bedenken der EU bestehe.⁴ Kommissionsbeamten zufolge müsse Ungarn mehr tun, um die Meilensteine zu erfüllen.

Am 1. Juni 2023 nahm das Europäische Parlament (EP) mit großer Mehrheit eine Entschließung an, in der es seine Bedenken zur Eignung Ungarns für den EU-Ratsvorsitz in der zweiten Jahreshälfte 2024 zum Ausdruck brachte. Das Dokument legt in zahlreichen Punkten seine Besorgnis zum Zustand der Demokratie in Ungarn dar, von denen viele auch bereits unter den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus der EU fallen, darunter mangelnde Transparenz, missbräuchliche Verwendung von EU-Geldern, Manipulationen der öffentlichen Auftragsvergabe, Betrug, Korruption, Interessenkonflikte und die fortwährende Anwendung von Notstandsdekreten die in der Covid-19-Pandemie eingeführt worden waren. Basierend auf dieser Entschließung ist der Rat aufgefordert, eine Lösung für den Zeitraum der ungarischen Ratspräsidentschaft zu finden. Auch wenn die Resolution nicht rechtlich bindend ist, vermittelt sie doch eine ernstzunehmende politische Botschaft. So haben fünf große Parteifamilien innerhalb des EP (die Europäische Volkspartei, die Progressive Allianz der Sozialdemokraten, die Grünen/Freie Europäische Allianz, Renew Europe und die Linke) gemeinsam an der Formulierung der Resolution gearbeitet. Der Text beinhaltet sogar einen Passus, nachdem das EP selbst entsprechende Schritte einleiten wird, wenn der Rat diesbezüglich keinen Vorschlag macht – ganz ungeachtet der Frage, wozu das es in dieser Angelegenheit überhaupt befugt ist.⁵

Die Zukunft der EU

Die größte Bedrohung für die europäischen Werte liegt nach Ansicht der ungarischen Regierung in der Überschreitung des rechtlichen Rahmens und der vertraglich festgelegten Rollen durch die Institutionen in Brüssel und deren in Verhandlungen zunehmend aufkommende eigenständige politische Agenda. In seinen Ausführungen beschreibt Orbán, wie der Traum von der Wiedervereinigung Europas seiner Auffassung nach schon immer über den Nationalstaaten schwebte:

„Byzanz, Karl der Große, Otto, Napoleon, Hitler aus anderen Gründen, aber sie alle träumten von der europäischen Einheit. Und das ist auch heute noch der Fall: die Idee einer unabhängigen nationalen Existenz und die des Reiches sind gleichsam präsent. Nationale Kultur und europäische Werte. Souveränität und – wie man in Brüssel sagt – die immer engere Union.“

Orbán glaubt, dass ein Gleichgewicht zwischen der Souveränität und der europäischen Zusammenarbeit gefunden werden muss: „Wenn wir Pech haben, wird sie zerfallen und sich in ein Minenfeld nationaler Konflikte verwandeln, oder aber zu einer bürokratischen Machtmaschine werden, die ihre Macht missbraucht.“⁶

Orbán führte fort, dass der Brüsseler Vorschlag, die einstimmige Entscheidungsfindung in der EU-Außenpolitik abzuschaffen, eine Gefahr darstelle: „Europa kann schon deshalb kein globaler politischer Akteur werden, weil es noch nicht einmal in der Lage ist, den

4 Benjamin Fox: Hungary must go further to access EU funds, says Commission, in: Euractiv, 4.5.2023.

5 Magyar Ádám: Megszavazta az Európai Parlament: Magyarország alkalmatlan az uniós elnökségre, in: Euronews, 1.6.2023.

6 Czinkóczi Sándor: Orbán levezette, hogy Hitler is európai egységről álmodozott, in: 444.hu, 12.5.2023.

Frieden im eigenen Haus zu wahren“, hob er hervor und bezeichnete eine solch vereinheitlichte Außenpolitik schlicht als Imperialismus. Ein noch größeres Problem sei es, dass die EU ihre eigenen Grenzen nicht sichern könne. Bevor sie also von einer eigenständigen zentralen Rolle in der Weltpolitik träumen könne, solle sie zuerst ihre Hausaufgaben machen.⁷

Gleichwohl unterstützt Ungarn die Integration der Länder des Westbalkans, eine Position, die das Land seit Beginn seiner EU-Mitgliedschaft durchgehend vertreten hat. Da Ungarn direkt an den Westbalkan grenzt, ist sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Stabilität dieser Region von größter Bedeutung. Die EU hingegen ist heute, im Vergleich zu ihrer früheren Strategie, vorsichtiger geworden und legt mehr Wert auf strengere Konditionalität und ein insgesamt langsames Verfahren für (potenzielle) Beitrittskandidaten. Im direkten Gegensatz dazu ist Ungarn an einer schnelleren Erweiterung interessiert und wäre bereit, den Prozess zu beschleunigen und die Beitrittskriterien zu lockern.

Hinter der gegenwärtigen proaktiven Erweiterungsstrategie Ungarns steckt Orbáns Suche nach Verbündeten in der Außenpolitik. Dabei unterhält Ungarn enge Beziehungen nicht nur zu Ländern, sondern auch zu führenden politischen Persönlichkeiten auf dem Balkan. So ist Orbán dem ehemaligen nordmazedonischen Ministerpräsidenten Nikola Gruevski und dem derzeitigen serbischen Präsidenten Aleksandar Vučić freundschaftlich verbunden. Darüber hinaus wären Ungarns Möglichkeiten einer Blockbildung und Stärkung regionaler Positionen in der EU durch mehr Länder ähnlicher Größe begünstigt, ungeachtet des jetzt schon zunehmenden Einflusses osteuropäischer Länder auf den Integrationsprozess. Péter Szijjártó, Ungarns Außen- und Handelsminister, bekräftigte diese Position erneut im März 2023 auf dem Balkanforum in Budapest. Er betonte, dass die Erweiterung für Ungarn deshalb eine Frage der nationalen Sicherheit darstelle, da der Einwanderung nur in Zusammenarbeit mit den Ländern des Westbalkans effektiv begegnet werden könne. Er fügte weiter hinzu, dass sich die EU in einem sehr schlechten Zustand befinde, was zum Teil eine Folge ihrer gescheiterten Erweiterungspolitik sei, und dass jeder, der sich gegen die Erweiterung stelle, zu einer Schwächung der EU selbst beitrage.

Schlussfolgerung

Der Krieg in der Ukraine hat tiefgreifende Folgen für Ungarn, nicht nur wegen seiner großen Abhängigkeit von russischen Energiequellen, sondern auch wegen seiner grundlegend abweichenden Haltung, die zum Verlust seines Verbündeten Polen und vieler anderer Mitgliedstaaten führte. Ungarn bleibt auf EU-Gelder, wie auch die Aufbau- und Resilienzfazilität angewiesen, um seinen Haushalt und die Konjunkturmaßnahmen zu finanzieren. Es sollte daher eine kooperativere und kompromissbereitere Haltung gegenüber der EU einnehmen. Seitens der EU-Institutionen formiert sich jedoch zunehmende Skepsis hinsichtlich der ungarischen Maßnahmen zur Umsetzung der von der EU geforderten Meilensteine.

Weiterführende Literatur

Beáta Bakó: National Democracy vs European Rule of Law? The lack of public demand for the rule of law in Hungary, Working Papers, Forum Transregionale Studien 13/2023.

Gabriela Greiling: How Hungary's Russia connection undermines EU support for Ukraine. New Eastern Europe 1-2/2023, S. 75–81.

Robert Sata: Performing crisis to create your enemy: Europe vs. the EU in Hungarian populist discourse, in: Frontiers in Political Science 5/2023.

7 Dániel Deme: Viktor Orbán Sets out His Vision Concerning Hungary's Future in a Decade of Conflict, in: Hungary today, 23.7.2022.

Zypern

Thomas Diez*

Schlüsselwörter: Zypernkonflikt, Wahlen, Energie, Konfliktransformation, Erdbeben

Enttäuschte Hoffnungen

In Zypern war das vergangene Jahr vor allem von den Wahlen in Griechenland, der Türkei und der Republik Zypern im ersten Halbjahr 2023 geprägt. Diese waren mit großen Hoffnungen und Befürchtungen verknüpft – und brachten am Ende wenig Änderung.

Ein Wahlhalbjahr und seine Auswirkungen

Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in der Republik Zypern, der Türkei und Griechenland hätten die Machtkonstellation im östlichen Mittelmeer entscheidend verändern können, etwa im Falle eines von vielen erwarteten Sieges des türkischen Präsidentschafts-herausforderers Kemal Kılıçdaroğlu oder des von der linksgerichteten AKEL unterstützten Andreas Mavroyiannis zum zyprischen Präsidenten. Eine Wende im Zypernkonflikt wäre dann ebenso wahrscheinlich gewesen wie eine Neuordnung der Beziehungen zwischen der EU, der Türkei und Zypern. Am Ende wurde jedoch der Status quo bestätigt. In Griechenland wurde die Regierung von Kyriakos Mitsotakis im Juni 2023 wiedergewählt, in der Türkei im Mai Präsident Recep Tayyip Erdoğan sowie die Mehrheit der ihn unterstützenden Parteien im Parlament, und in Zypern folgte dem scheidenden Präsidenten Nikos Anastasiadis im Februar der von ihm favorisierte Nikos Christodoulidis. Lediglich bei den Kommunalwahlen im Norden Zyperns hatte es im Dezember 2022 in vielen Städten Mehrheiten für Kandidat:innen der Republikanischen Volkspartei CTP gegeben, die einer Lösung des Konfliktes im Rahmen der Vereinten Nationen positiv gegenübersteht.

Die EU als Vermittlerin?

Unter den ersten Initiativen des neuen zyprischen Präsidenten war der Vorschlag, der EU ein stärkeres Gewicht in den Verhandlungen über eine Lösung des Zypernkonflikts zukommen zu lassen. Dabei fiel auch der Name Angela Merkels als Vermittlerin. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen selbst hatte im August 2022 die Errichtung einer bikommunalen Solarenergieanlage vorgeschlagen. Der mögliche positive Effekt der EU in praktischen Maßnahmen zeigte sich im März 2023, als dem zyprischen Käse Halloumi/Hellim der Status eines Produkts geografisch geschützten Ursprungs zugesprochen wurde, auch wenn für die Vermarktung von im Norden produziertem Käse noch einige technische Anpassungen notwendig sind.

Außerdem eröffnete die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Goethe-Institut im Oktober 2022 ein Informationsbüro im Norden Nikosias, das türkischen Zyper:innen die Möglichkeiten für EU-Stipendien zu Bildungszwecken darlegen soll, neben Erasmus z. B.

* Professor für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen, Universität Tübingen.

auch 5 Mio. Euro im Jahr 2023 für Stipendien für türkisch-zyprische Studierende. Ferner unterstützte die Kommission im Dezember 2022 die bikommunalen sogenannten Technischen Ausschüsse, die in einzelnen Funktionsbereichen die praktische Kooperation zwischen beiden Seiten voranbringen sollen, mit einer weiteren Million Euro. Ein von der EU finanziertes Büro soll ab Ende 2023 Firmen beraten, die ihre Produkte auf der jeweils anderen Seite der Insel anbieten möchten.

Die türkisch-zyprische Regierung unter Präsident Ersin Tatar bestärkte derweil ihre Forderung nach Anerkennung „souveräner Gleichheit“ und einer Abkehr vom Prinzip der bikommunalen, bizonalen Föderation, das bislang als Grundlage eines Abkommens auf UN-Ebene gilt. Die Haltung der Regierung Tatar wurde deutlich, als sie die Fortführung der Teilnahme türkisch-zyprischer Schulen am „Imagine“-Projekt untersagte, das insbesondere mit Unterstützung Deutschlands Schüler:innen beider Seiten im friedlichen Umgang miteinander schulte und zusammenbrachte. Eine zentralere Rolle der EU in den eigentlichen Verhandlungen ist damit unwahrscheinlich. Da sowohl Griechenland als auch seit 2004 die Republik Zypern EU-Mitglieder sind, erfüllt die EU nicht die Voraussetzung eines unparteiischen Dritten. Die Verhandlungen waren daher bisher immer Sache der Vereinten Nationen, und werden es in absehbarer Zeit auch bleiben.

Energie, Russlands Krieg und ein Erdbeben als Herausforderungen

Nachdem sich die Auszahlung der ersten Tranche aus dem Aufbau- und Resilienzplan im Frühsommer 2022 noch an Auseinandersetzungen im zyprischen Parlament über den Umgang mit Daten von Schuldner:innen von existierenden „Problemkrediten“ verzögert hatte, stellte die zyprische Regierung Ende Juli 2022 schließlich einen Plan von 14 Projekten mit Schwerpunkten in Energieeffizienz, Korruptionsbekämpfung und Digitalisierung vor. Die Kommission bewilligte die beantragten 85 Mio. Euro im Oktober 2022. Im selben Monat begannen die Arbeiten am „EuroAsia Interconnector“, der die Stromnetze von Griechenland, Zypern und Israel durch ein Unterseekabel verbinden und 2027 fertiggestellt sein soll. Die EU hatte sich in den vergangenen Jahren für das Projekt starkgemacht, da es Zypern unter anderem erlauben wird, nicht genutzte erneuerbare Energien zu exportieren.

Daneben wurde das Jahr in Zypern vom Ukrainekrieg beeinflusst. So wurden etwa als Teil der Sanktionen gegenüber Russland mehrere zyprische Pässe entzogen, die als Teil des inzwischen eingestellten „golden passport schemes“ vergeben worden waren. Wie auch andere EU-Länder litt die Republik Zypern unter einer hohen Inflation von knapp 10 Prozent infolge gestiegener Energiekosten, während sie im Norden nicht zuletzt aufgrund der Schwäche der türkischen Lira im Jahresvergleich zeitweise sogar über 100 Prozent lag. Auch das starke Erdbeben in der Türkei und Syrien im Februar 2023 bestimmte den Alltag, nicht zuletzt, weil unter den Toten auch 49 türkische Zypri:innen waren, unter ihnen Schüler:innen einer Volleyballmannschaft. Im Angesicht einer solchen Tragödie wurden auch Grenzen überwunden: Parteien beider Seiten unterzeichneten eine gemeinsame Beileidserklärung, und nach einigem Hin und Her akzeptierte die Türkei auch Hilfe von Seiten der Republik Zypern.

Weiterführende Literatur

- Hubert Faustmann: Präsidentschaftswahlen in der Republik Zypern: Der Präsident als „gewählter absoluter Monarch“?, in: Südosteuropa Mitteilungen 63(2)/2023, S.7–24.
- Ahmet Sözen: Cyprus: Leveraging the Energy Factor to Support Peacemaking, in: Ahmet Sözen/Nimrod Goren/Camille Limon (Hg.): Conflict Resolution in the Mediterranean: Energy as a Potential Game-Changer, April 2023, S. 37–50.

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.