

POLITISCHE STUDIEN

Themenheft
2/2015

Orientierung durch Information und Dialog

 Hanns
Seidel
Stiftung

66. Jahrgang | Dezember 2015 | ISSN 0032-3462 | € 5,50

EUROPAS REIFEPRÜFUNG

Aus dem Inhalt:

Zerfallerscheinungen und notwendige Transformationen | Unsicherheiten in Europa
Flüchtlingsproblematik | Sicherheits- und Verteidigungspolitik | Währungspolitik





Europa zeigt den rhetorischen und symbolischen **SCHULTERSCHLUSS**.

EUROPA – EIN OFFENES HAUS?

Nach den Terroranschlägen von Paris forderte der französische Präsident Hollande die Unterstützung seiner europäischen Partner im Kampf gegen den Terrorismus – eine Herausforderung, die nationalstaatlich nicht zu handhaben ist.

Die Ereignisse überrollen unsere Veröffentlichung und wir sehen, dass der Terrorismus seine tödlichen Kreise zieht und dabei Opfer und Leidende zurücklässt. Das ist deren Antwort auf lebendige, offene Gesellschaften. Europa zeigt den rhetorischen und symbolischen Schulterschluss, aber dennoch stellt sich für uns alle die Frage, wie wir weiter vorgehen und uns sicherheitspolitisch aufstellen wollen. Wie positionieren wir uns als Europäer bei akuten Fragen wie etwa dem Umgang mit Flüchtlingen? Wie gehen wir mit der Errungenschaft offener Grenzen und der damit verbundenen Verantwortung um? Verstehen wir eine Welt, die sich über Medien und Logistik geöffnet hat, in der Vielfalt ihrer Konsequenzen noch? Sehen sich die Mitgliedsländer noch geschlossen als Europäer oder zieht sich der ein oder andere lieber wieder in nationalstaatliche Begrenzungen zurück, wie das stellenweise schon zu beobachten ist? Rücken wir näher in Richtung Bundesstaat zusammen oder präferieren wir die Vereinten Staaten von Europa?

Das sind schwierige, stellenweise komplexe Entscheidungsprozesse und wir möchten mit diesem Themenheft einen Beitrag zum Nach- und Vordenken liefern. Um der Rationalität einen Raum zu geben, ohne die Emotionalität zu vernachlässigen, die eben auch immer bei solchen Entwicklungen hervortritt.

Dr. Claudia Schlembach ist Referentin für Wirtschaft und Finanzen der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München.

Andrea Rotter M. A. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München.

INHALT



66

20

ZERFALLSERSCHEINUNGEN UND TRANSFORMATIONEN

- 06 **EINFÜHRUNG**
CLAUDIA SCHLEMBACH
- 09 **EUROPA IN DER KRISE**
Entwickelt sich die Flüchtlingsproblematik zur europäischen Zerreißprobe?
CORNELIA SCHU
- 20 **DER EURO: KEIN ERGEBNIS, SONDERN EIN PROZESS**
Wahrungunion im Stresstest
ULRICH KATER
- 30 **INTERVIEW: EUROPA IM SPANNUNGSFELD**
Nur gemeinsam ist es zu schaffen
JOHANNES WALLACHER

RUBRIKEN

- 03 EDITORIAL
- 94 IMPRESSUM

UNSICHERHEITEN IN EUROPA

- 38 **EINFÜHRUNG**
ANDREA ROTTER
- 41 **BAUJAHR 1998 – ROSTIG UND AMBITIONIERT. DIE GSVP HEUTE**
Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf dem Prüfstand
ANJA OPITZ
- 49 **WO WOLLEN WIR SICHERHEITSPOLITISCH HIN?**
Neue Herausforderungen für Europa
FLORIAN HAHN
- 59 **INTERVIEW: EUROPA UND DIE WELT**
Aus amerikanischer Perspektive
STEPHAN BIERLING

DAS HAUS EUROPA HAT VIELE TÜREN

- 64 **EINFÜHRUNG**
CLAUDIA SCHLEMBACH
- 66 **NACH LISSABON – DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT ZEIGT ZÄHNE**
Eine institutionelle Nabelschau
MARKUS FERBER
- 75 **DIE ZUKÜNFTIGE STRUKTUR DER EU – ZWEI „PERSPEKTIVEN“**
Nationalstaat versus Union
HANS-JÜRGEN PAPIER
- 79 **DIE RÜCKKEHR DER „DEUTSCHEN FRAGE“**
Europas Krise
BRENDAN SIMMS / BENJAMIN ZEEB
- 86 **INTERVIEW: DER WEG GROSSBRITANNIENS – MIT ODER OHNE EUROPÄISCHE UNION?**
Say YES or NO!
GISELA STUART



41



79

/// Einführung

ZERFALLSERSCHEINUNGEN UND NOTWENDIGE TRANSFORMATIONEN

CLAUDIA SCHLEMBACH /// Zeus verliebte sich in die Tochter des phönizischen Königs Agenor und der Telephassa. Seine Leidenschaft war so groß, dass er sogar eine animalische Gestalt annahm, um sich seiner Angebeteten zu nähern. Er wurde zum Stier, um Europa für sich zu gewinnen. Niemand erwartet heute derart ausgeprägte Metamorphosen. Aber Leidenschaft für Europa findet man auch eher selten. Europa – das Bild einer schönen Frau. Zeus hatte es einfach, sich positive Entwicklungen vorzustellen. Und wir? Was ist Europa für uns?

Seit drei Jahren legt die Hanns-Seidel-Stiftung die Reihe „Visionen für Europa“ auf. Ziel ist es, das Konstrukt Europa mit Ideen, gemeinsamen Banden, mit Sinn und Werthaltigkeit neu zu belegen. Das Thema Sicherheit, eine ganz zentrale Motivation der Gründungsväter, hatte sich noch vor kurzer Zeit nach Jahrzehnten friedlicher westeuropäischer Komfortzone im Rahmen des bipolaren Weltgeschehens beinahe zur Selbstverständlichkeit entwickelt.

Jahrelang war eine Steigerung des wirtschaftlichen Wohlstands erkennbar, die ökonomische Zielsetzung gestaltete sich also auch zufriedenstellend. Die Anstrengungen, das Haus Europa über den Rohbau weiter hinauszuhelben, wurden in der Bevölkerung nur bruchstückhaft wahrgenommen. Leidenschaft versprühten nur Einzelne und

das nicht nur pro, sondern auch contra Europa. Die breite Mehrheit der EU-Bürger blieb weitgehend ungerührt und wenn überhaupt, dann dem bürokratischen Monster, den Eurokraten, auf die Europa gerne reduziert wurde, gegenüber skeptisch bis gleichgültig.

Die selbstzufriedene Position der Europäer wurde aber in den letzten Jahren radikal erschüttert. Europäische Sicherheit steht nun wieder auf der aktuellen Agenda und muss in einer

Die Leidenschaft für Europa wurde der ÖKONOMIE geopfert.



Menschen in Not fordern uns alle.

multipolaren Welt entsprechend komplex bearbeitet werden. Die Wirtschaftskrise hat die Währungsunion einer extremen Belastungsprobe unterworfen und alarmierende Entwicklungen einerseits provoziert, andererseits aufgedeckt.

Es ist die Zeit, in der Euro- und Europa-Kritiker durchaus mit Leidenschaft darauf hinweisen, dass die vermeintlichen Vorteile wie offene Grenzen zum Bumerang werden und die wirtschaftlichen Potenziale des Binnenmarktes eben nicht von allen EU-Staaten genutzt werden. Selbst die tiefsten Europäer müssen anerkennen, dass die rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der EU nicht auf alle Fragen Antwort geben und dass die Nacharbeit bei den unionsweiten Funktionen zur

Sicherung der Währungsunion deutliche Lücken aufzeigt. Vor allem aber wird deutlich, dass die Frage der Souveränität noch längst nicht ausdiskutiert ist, nun aber unter dem Druck der Wirtschaftskrise weiter vorangetrieben werden muss. Ulrich Kater formuliert es in seinem Aufsatz so: „Die Gründung eines Währungsraumes zwischen fiskalisch unabhängigen Volkswirtschaften löst politische Kräfte aus, die den im Maastricht-Vertrag festgelegten ökonomischen und politischen Prinzipien diametral entgegenlaufen.“ Er sieht den Euro und die Union nicht gefährdet, sondern als einen Prozess, an dem alle weiter arbeiten müssen.

Die wirtschaftliche Krise offenbarte sehr deutlich, dass eine klare und offene Diskussion über die Frage der Souveränität der Staaten nicht wirklich ge-

pflegt wurde. Das ökonomische Ziel der Wohlstandsmehrung hat unseren nutzenorientierten Blick geschärft, die Debatte über nicht-materielle Werte fiel dagegen weit ab. Eine Veränderung aber geht nicht ohne diese und eine Auseinandersetzung über gemeinsame Werte. Wer hat vor der Krise über Wer-

Die Flüchtlingskrise kann zur **ZEREISSPROBE** der EU werden.

te wie Solidarität gesprochen? Die deutsche Sparpolitik etwa wurde als Gegenteil von Solidarität gehandelt. Offenbar ist der Begriff nicht einheitlich definiert.

Die Austeritätsdebatte war noch nicht zu Ende geführt, da schwenkten die Medien auf die neue Zerreißprobe für Europa ein, nämlich auf die Menschen, die Flüchtlinge, die Vertriebenen, die in großer Zahl aus ihrer angestammten Heimat zu uns nach Europa kommen. Da gab es in Deutschland keine Frage, ob wir die Flüchtlinge aufnehmen. Aber sehr bald war klar, dass sich innerhalb der Nation und vor allem auch innerhalb Europas dann doch sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber ergeben, wie Offenheit aussieht und wie sie im konkreten Fall umgesetzt wird. Europa hat im Zuge dieser Bewegung von Menschen auch gesehen, dass die offenen Grenzen und die Durchlässigkeit der Systeme nicht nur zu Erleichterungen führen, sondern auch zu einer besonderen Art der Verantwortung. Eine Verantwortung, die im Grunde ohne Solidarität nicht existieren kann. Oder wie Cornelia Schu es in ihrem Aufsatz zur Flüchtlingsthematik formuliert: „In dieser Handlungskrise wird klar, wie wenig Beachtung die Leitge-

danken der europäischen Wertegemeinschaft, Verantwortungsteilung und Solidarität, derzeit finden. Der Umgang mit der Flüchtlingskrise wird zur Bewährungsprobe der europäischen Idee.“

Was bleibt noch? Wollen wir wirklich festhalten an diesem Konstrukt, das uns so viel Solidarität und Souveränität abfordert? Solidarität, deren Ergebnis sich erst in Jahren, wenn überhaupt auszahlen wird? Diese ökonomischen Parameter waren jahrzehntelang grundlegend für die Neigung zu Europa. Danach werden wir nun auch gemessen, daran messen wir uns selbst. Wollen wir die neuen Konstellationen als Chance begreifen, wirklich konzeptionell und auf Basis der vielzitierten gemeinsamen Werte mit dem Innenausbau Europas zu beginnen? Diesen Fragestellungen geht das nachfolgende Interview mit Johannes Wallacher nach, das die Werteorientierung in das Zentrum stellt.

Und ganz sicher wird die Hanns-Seidel-Stiftung weiter nach Bildern suchen. Vielleicht zeigt sich am Ende, dass es eine Metamorphose braucht. Zunächst aber braucht es klare Analysen und die finden sich in den nachfolgenden Texten. ///



/// DR. CLAUDIA SCHLEMBACH
ist Referentin für Wirtschaft und Finanzen der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.

/// Entwickelt sich die Flüchtlingsproblematik zur europäischen Zerreißprobe?

EUROPA IN DER KRISE

CORNELIA SCHU /// Die aktuelle Flüchtlingskrise hat die europäische Wertegemeinschaft in eine tiefe Krise gestürzt. Während in Griechenland, Italien und auf der Balkanroute humanitäre Notstände herrschen und der Flüchtlingszustrom die Kapazitätsgrenzen einzelner Länder weit überschritten hat, können sich viele weitere EU-Mitgliedstaaten nicht dazu überwinden, eine gemeinschaftliche Problemlösungsstrategie mitzutragen.

Die aktuelle Flüchtlingskrise

Weltweit sind derzeit rund 60 Millionen Menschen auf der Flucht, so viele wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Seit Januar 2015 haben über 930.000 Menschen¹ einen Asylantrag in einem EU-Staat gestellt. Weitere Hunderttausende Flüchtlinge sind zwar in Europa angekommen, haben aber noch keinen Asylantrag stellen können. Allein in Griechenland sind seit Januar über 725.000 Menschen registriert worden, die über das Mittelmeer angekommen sind. Mehr als 3.500 Menschen starben auf der Überfahrt – so viele wie nie zuvor. Neben dem Bürgerkriegsland Syrien lösen weitere Krisenherde wie z. B. Nordirak, Afghanistan, Eritrea und Nigeria Fluchtbewegungen aus. Nur ein geringer Teil der Flüchtlinge gelangt nach Europa. Von den über vier Millionen Flüchtlingen aus Syrien beispiels-

weise, die der UNHCR seit Beginn des Konfliktes im April 2011 registriert hat, ist die große Mehrheit in den Nachbarländern aufgenommen worden: zum Beispiel mehr als zwei Millionen in der Türkei, 1,1 Millionen im Libanon und etwa 630.000 in Jordanien. Lediglich 16% der syrischen Flüchtlinge haben bislang Schutz in Europa gesucht (rd. 680.000).

Die schwindende Hoffnung vieler Flüchtlinge auf baldige Heimkehr nach Syrien und die immer desaströseren Zustände in den Flüchtlingscamps der Region tragen allerdings dazu bei, dass sich immer mehr Menschen nach Europa aufmachen. Die Asylsysteme der EU-Staaten stehen daher unter enormem Druck. Deutschland erwartet in diesem Jahr mindestens 800.000 Flüchtlinge. Auch in Griechenland, Italien, Schweden, Frankreich und Öster-



Ein großer Flüchtlingsansturm gen Europa ist seit dem Herbst 2015 zu verzeichnen – wie hier beispielsweise in Spielberg an der Grenze von Slowenien nach Österreich Ende Oktober.

reich kommen Tausende Flüchtlinge an. Demgegenüber steht eine Vielzahl von Mitgliedstaaten, die sich kaum an der Flüchtlingsaufnahme beteiligen, was den Druck auf die aufnehmenden Staaten weiter erhöht. Es zeigt sich: Das bestehende flüchtlingspolitische Instru-

mentarium der EU ist dieser Krise nicht gewachsen. Mühsam werden von Gipfel zu Gipfel neue Krisenbeschlüsse gefasst. In dieser Handlungskrise wird sichtbar, wie wenig Beachtung die Leitgedanken der europäischen Wertegemeinschaft, Verantwortungsteilung und Solidarität, derzeit finden. Der Umgang mit der Flüchtlingskrise wird zur Bewährungsprobe der europäischen Idee.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Das Schengener Abkommen von 1985 zum schrittweisen Abbau der Personengrenzkontrollen innerhalb der EU legte den Grundstein der europäischen Asylpolitik. Denn es besagte auch, dass die Außengrenzen künftig besser kontrolliert werden sollten. Im Dubliner Abkommen von 1990 wurde festgeschrieben, dass der Staat der Ersteinreise die Zuständigkeit für Unterbringung und Asylverfahren hat. Die Staaten wollten

einerseits damit verhindern, dass Flüchtlinge in mehreren Ländern Asylansträge stellen, und andererseits sicherstellen, dass sich kein Flüchtling ohne Status in der EU aufhält, weil sich kein Staat zuständig fühlt. Auf der Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere im Jahr 1999 wurde das Ziel vereinbart, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu schaffen. In der Folge wurden drei maßgebliche Richtlinien vom Europäischen Rat beschlossen:

- Die Qualifikationsrichtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung von Asylbewerbern sowie die Rechte von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten,
- die Aufnahmerichtlinie über die Standards zu sozialen Aufnahme-, Unterbringungs- und Versorgungsbedingungen und
- die Verfahrensrichtlinie über die Standardisierung bei der Durchführung von Asylverfahren.

Viele der vorgeschriebenen Maßnahmen blieben allerdings zu vage und ließen den Mitgliedstaaten zu viele Möglichkeiten, die Regelungen zu umgehen. Zwischen 2011 und 2013 wurden die asylpolitischen Rechtsgrundlagen novelliert und damit auch konkretisiert (sog. GEAS II): Die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) legt höhere Schutzstandards für die Kriterien der Anerkennung fest und gleich die Rechte bereits anerkannter Flüchtlinge und subsidiär Geschützter an, besonders in Hinblick auf die Möglichkeit des Familiennachzugs, des Arbeitsmarktzugangs und der Integrationsangebote. Die überarbeitete Verfahrensrichtlinie (2013/32/EU) legt erstmals eine Frist von grundsätzlich sechs Mo-

naten für die Bearbeitungsdauer von Asylverfahren fest. Analog zur Qualifikationsrichtlinie erfolgt auch eine verfahrensrechtliche Gleichstellung von subsidiär Geschützten mit Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention; der Anspruch auf beide Schutzformen muss im selben Verfahren geprüft werden. Asylsuchende haben bessere Möglichkeiten, Fluchtgrund und -umstände in einer persönlichen Anhörung zu erläutern. Die überarbeitete Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) definiert Mindeststandards für die Aufnahme, Unterbringung und Integration. Personen mit besonderen Bedürfnissen (z. B. Minderjährige, Alleinerziehende, Kranke) sollen adäquater versorgt werden, der Zugang zu Rechtsberatung wurde verbessert, die möglichen Haftgründe für Asylbewerber wurden präzisiert. Der Ausschluss vom Arbeitsmarkt für Asylbewerber wurde von zwölf auf maximal neun Monate abgesenkt. Neben den drei novellierten Richtlinien gehören noch zwei überarbeitete Verordnungen in das GEAS II-Paket: In der Dublin-III-Verordnung (Nr. 604/2013) wurde die Asylzuständigkeit des Ersteinreisestaates erneut bekräftigt. Die Eurodac-Verordnung (Nr. 603/2013) regelt Fragen des Datenschutzes im Hinblick auf die Erfassung und Weitergabe der Fingerabdrücke von Asylbewerbern. Unter bestimmten Bedingungen dürfen auch nationale Polizeibehörden und Europol auf die Daten zugreifen.

Die Frist zur Umsetzung in nationales Recht lief im Sommer 2015 aus, die Richtlinien wurden allerdings noch nicht flächendeckend umgesetzt. Nach wie vor finden Flüchtlinge in den einzelnen Mitgliedstaaten keine einheitlichen Asylsysteme vor, Aufnahmebedingungen und Verfahren unterscheiden sich

Die aktuellen Flüchtlingsbewegungen sind von HISTORISCHEM Ausmaß.

mentarium der EU ist dieser Krise nicht gewachsen. Mühsam werden von Gipfel zu Gipfel neue Krisenbeschlüsse gefasst. In dieser Handlungskrise wird sichtbar, wie wenig Beachtung die Leitgedanken der europäischen Wertegemeinschaft, Verantwortungsteilung und Solidarität, derzeit finden. Der Umgang mit der Flüchtlingskrise wird zur Bewährungsprobe der europäischen Idee.

eklatant. Die Zustände in den Erstaufnahmeländern sind teilweise chaotisch. Griechenland, Italien und die Transitstaaten entlang der Balkanroute können den Zustrom nicht geordnet bewältigen. Zudem ist die EU noch weit entfernt von einer einheitlichen Entscheidungspraxis und somit einem gleichen Schutzniveau. Im Jahr 2014 erhielten syrische Bürgerkriegsflüchtlinge in Schweden zu 99,8 %, in Griechenland zu 60,2 % und in der Slowakei zu 42,9 % einen Schutzstatus. Die Slowakei bewilligte 100 % der Anträge von irakischen Flüchtlingen, Dänemark nur 13 %.²

Die ZUSTÄNDIGKEIT des Ersteinreisestaates ist zentrales Element der EU-Asylpolitik.

Die mangelnde Umsetzung der Richtlinien und der akute Flüchtlingszustrom verschärfen die Kritik am Dublin-Mechanismus und stellen ihn in Frage. Ohne eine EU-Krisenstrategie nehmen einige Mitgliedstaaten die Krise zum Anlass, ihre Flüchtlingspolitik zu renationalisieren und damit allzu häufig auch die Standards der Aufnahme, Versorgung und Verfahrensdurchführung zu senken. Sie setzen damit eine humanitäre Abwärtsspirale in Bewegung. Die vorübergehende Einführung von Grenzkontrollen ist eine Reaktion hierauf und auch darauf, dass sich die EU in der Flüchtlingskrise bislang als weitgehend handlungsunfähig erwiesen hat. Ein übereilter Abschied von Dublin wäre al-

lerdings das Ende aller bisher erreichten verbindlichen Rechtsgrundlagen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Was wären die Alternativen? Eine unkontrollierte Öffnung der Grenzen führt – wie man in diesem Sommer gesehen hat – zu Chaos und würde mittelfristig eine weitere Renationalisierung bedeuten. Die Abschottung Europas ist keine gangbare Alternative in einer Zeit der hohen Schutzbedürftigkeit vieler Personen aus Kriegs- und Krisengebieten.

Angesichts dieser in verschiedener Hinsicht nicht wünschbaren Alternativen sollten die Anstrengungen darauf gerichtet werden, die Gemeinsame Europäische Asylpolitik auf Basis des bis heute erreichten rechtlichen Standes weiterzuentwickeln und die Umsetzung der Richtlinien zu überwachen. Die Lösung muss heißen: „Mehr (und nicht weniger) Europa“, will man die Flüchtlingskrise bewältigen. Dieses Ziel hat der Europäische Rat auch in seinen Strategischen Leitlinien für die Jahre ab 2015 betont: Es geht um „die vollständige Umsetzung und wirksame Anwendung des GEAS“ als „absolute Priorität“.³ Ein Europa der zwei oder drei Geschwindigkeiten darf es beim Thema Flüchtlingsschutz nicht geben, das würde einen Rückschritt bedeuten, was die Standards betrifft. Wenn in einigen Jahren die kohärente Anwendung der drei zentralen schutzbezogenen Richtlinien gewährleistet wäre, hätte das EU-Asylsystem seinen Namen als gemeinsames dagegen wirklich verdient.

Es braucht eine faire Verantwortungsteilung

Der zentrale Konstruktionsfehler der Dublin-Regelung besteht darin, dass sie eine angemessene Lasten- und Verantwortungsteilung vermissen lässt.

Die Dublin-Regelung BRAUCHT für die Erstaufnahmeländer einen Lasten- und Verantwortungsausgleich.

Das hat dazu geführt, dass überforderte Ersteintritsstaaten Ankommende zum Teil ohne Registrierung durchreisen lassen. Hier zeigt sich: Fehlende Fairness in der Konstruktion des Systems untergräbt die Loyalität von Mitgliedstaaten zu europäischen Beschlüssen. Ein Großteil der Flüchtlinge zieht weiter in wenige Länder in West- und Nordeuropa und führt dort durch die schiere Zahl zu enormen Herausforderungen, beispielsweise bei der Unterbringung. In den stark betroffenen Ländern wächst der Unmut über jene EU-Mitglieder, die sich ihrer Verantwortung für den Flüchtlingsschutz entziehen und weder Erstaufnahme- noch Zielland von Flüchtlingen sind. Ein Mechanismus für den Lasten- und Verantwortungsausgleich ist damit eine zentrale Voraussetzung für eine Rückkehr zu einer europäisch zu nennenden Flüchtlinge- und Asylpolitik. Erst wenn Ersteinreisestaaten einer europäischen Solidarität gewiss sein können, besteht eine realistische Chance, die irregulären Grenzübertritte in den Griff zu bekommen, die derzeit die Freizügigkeit nach den Schengen-Regeln infrage zu stellen drohen. Dies wäre ein gewaltiger Rückschritt für die Europäische Integration.

Notwendig ist eine sofortige Umverteilung von schutzbedürftigen Flücht-

lingen aus Ländern wie Ungarn, Italien und Griechenland. Die EU-Beschlüsse zur Umsiedlung von 40.000 Asylsuchenden aus Italien und Griechenland und von 120.000 Personen aus Griechenland, Italien und Ungarn sind als kleiner, aber wichtiger Schritt in die richtige Richtung ausdrücklich zu begrüßen. Diese Beschlüsse etablieren allerdings keinen dauerhaften und verbindlichen Verteilungsmechanismus für neuankommende Flüchtlinge, sondern sind einmalige Notmaßnahmen. Angesichts der enorm gestiegenen Zahlen wird die Bewältigung des aktuellen Flüchtlingszustroms aber nur möglich sein, wenn sich die Mitgliedstaaten auf dauerhafte und für die Zukunft verbindliche Aufnahmequoten einigen.

Als Grundlage für eine faire Verantwortungsteilung in Bezug auf die Flüchtlingsaufnahme wird eine Operationalisierung und Definition von Kriterien benötigt, die die Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten bestimmen und die von den Mitgliedstaaten als „fair“ empfunden werden. Der Forschungsbereich des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration hat bereits Ende 2013 dafür ein Modell mit vier Faktoren erarbeitet.⁴ Als erster wichtiger Faktor wird die Wirtschaftskraft, gemessen am Anteil des jeweiligen Mitgliedstaats am gesamten Bruttoinlandsprodukt der EU, mit 40 % Gewichtung einbezogen. Ein ebenso wichtiger Faktor (40 %) ist die Bevölkerungszahl. Der dritte Faktor ist die flächenmäßige Größe des Mitgliedstaates, die mit 10 % einfließt. Bei diesem Faktor sollen die geographischen Beschränkungen besonders kleiner Länder zur Geltung kommen (z. B. Malta). Der vierte und letzte Faktor des Modells ist die Höhe der Arbeitslosigkeit, die mit

Abb. 1 Mehrfaktorenmodell zur Berechnung von Aufnahmequoten



10 % einbezogen wird. Dieser Faktor berücksichtigt die Möglichkeit, dass es trotz starker Wirtschaftskraft zu relativ hohen Arbeitslosenquoten kommen kann, was wiederum der Akzeptanz für Zuwanderer abträglich ist. Um kurzfristige konjunkturelle Schwankungen angemessen zu berücksichtigen, wird jeweils ein Mehrjahresdurchschnitt der Faktorenwerte gebildet.

Eine Berechnung der fairen Aufnahmequoten nach diesem Modell macht objektive Überforderungssituationen einzelner Mitgliedstaaten rasch sichtbar. Sie könnten der EU angezeigt werden, die auf Basis des Modells eine Umverteilung oder anderweitige Entlastungen, z. B. logistisch oder finanziell, veranlassen könnte. Dabei wären dann die Mitgliedstaaten in der Pflicht, die ihren fairen Anteil noch nicht erfüllt haben. In seiner Migrationsagenda schlug Kom-

missionspräsident Jean-Claude Juncker im Mai 2015 vor, ein ähnliches Verteilungsmodell einzuführen.⁵ Darauf konnten sich die Mitgliedstaaten bislang nicht einigen. Allerdings soll die im September 2015 beschlossene Umverteilung von Flüchtlingen auf der Basis

Die EU hat im September 2015 eine **UMVERTEILUNG** basierend auf verschiedenen Kriterien beschlossen.

eines Verteilungsschlüssels erfolgen, der Bevölkerungszahl, Bruttonozialprodukt und Arbeitslosenrate der einzelnen EU-Staaten ebenso berücksichtigt wie die bisher bereits aufgenommene Zahl von Flüchtlingen. Das Modell der EU gleicht daher dem vom SVR-Forschungsbereich vorgeschlagenen. Ein Mechanismus zur

fairen Verantwortungsteilung nach dem beschriebenen Modell ist somit eine sinnvolle und notwendige Ergänzung zum Dublin-Mechanismus, besonders für akute Krisensituationen. Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich nun auch auf dauerhafte und für die Zukunft verbindliche Aufnahmequoten einigen.

Im Anschluss an die Flüchtlingskrise der 90er-Jahre hat die EU mit der sogenannten „Massenzustromrichtlinie“ (2001/55/EG) eine Rechtsgrundlage für den Krisenfall geschaffen. Die Richtlinie über 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, trat am 8. August 2001 in Kraft. Die Richtlinie sieht eine Beteiligung der Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis vor und regelt Mindestnormen für die zeitlich begrenzte Flüchtlingsaufnahme. Die weitere Ausgestaltung überlässt sie den Mitgliedstaaten. Das Eintreten eines Falles von Massenzustrom muss von den Mitgliedern des Europäischen Rates per qualifizierter Mehrheit beschlossen werden, was bis heute nie geschehen ist. Damit wurde die Richtlinie zum zahnlosen Tiger und fristet seitdem ein Schattendasein. Der SVR hat daher zuletzt 2015 gefordert, auf diese bestehende europäische Option zurückzugreifen.⁶

Bausteine zur Krisenbewältigung: Hotspots und humanitäre Aufnahmeprogramme

Die Einrichtung von Registrierungsstellen (sog. Hotspots) im Falle großer Zahlen von spontan einreisenden Schutzsuchenden an den EU-Außen-

grenzen, wie sie derzeit in Griechenland und Italien geplant sind, ist ein richtiger Schritt. Sie sind die Voraussetzung dafür, dass eine Umverteilung von Flüchtlingen stattfinden kann. In diesen Aufnahmezentren sollen die zuständigen europäischen Institutionen bzw. Agenturen (EASO, Frontex, Europol, Eurojust) gemeinsam mit den jeweiligen nationalen Behörden ankommende Personen registrieren und einen etwaigen Schutzbedarf (vor-)prüfen. Ein solches Vorgehen ist erforderlich, da die genannten Staaten angesichts der großen Flüchtlingszahlen nicht in der Lage sind, die Registrierung und Erstversorgung alleine und geordnet durchzuführen. Der SVR unterstützt den Vorschlag der EU-Kommission, nach dieser Erstaufnahme einen auf Dauer angelegten und verbindlichen Umverteilungsmechanismus für Flüchtlinge anzuwenden (siehe zuvor). Dabei sollte auch berücksichtigt werden, ob entsprechende familiäre, sprachliche oder sonstige Bindungen an einen bestimmten Aufnahmestaat bestehen, um den Interessen der Flüchtlinge so weit als möglich Rechnung zu tragen. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass die Flüchtlinge entsprechend den gemeinsam beschlossenen Standards bei Anerkennung, Verfahrensdurchführung und Unterbringung behandelt werden.

Eine zweite Maßnahme sind kollektive, temporäre Aufnahmeprogramme für eindeutig schutzbedürftige Personen als Ergänzung zu individuellen Asylverfahren im Falle von akuten Krisensituationen. Solche Aufnahmeprogramme für Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisengebieten ergänzen das bestehende asylopolitische Instrumentarium, ermöglichen rasche und wirksame Hilfe für Schutzsuchende und bieten

aus Sicht der Mitgliedstaaten den Vorteil einer guten Planbarkeit. Beim Beispiel Syrien liegt die Schutzbedürftigkeit der Menschen klar auf der Hand. Umso wichtiger ist ein sicherer und organisierter Zugang nach Europa, um ihnen den gefährlichen Weg über das Mittelmeer zu ersparen und zugleich das individuelle Asylverfahren zu entlasten. Im Rahmen von humanitären Aufnahmeprogrammen von Bund und Ländern hat Deutschland bislang 35.000 syrische Flüchtlinge aus der Krisenregion aufgenommen.⁷ Die deut-

Registrierungszentren und kollektive, temporäre Aufnahmeprogramme sind geeignete MASSNAHMEN zur Krisenbewältigung.

schon Erfahrungen mit den temporären Aufnahmeprogrammen für Flüchtlinge aus Syrien sind positiv. Sie sollten Vorbild für andere EU-Staaten sein oder im Idealfall Vorbild für ein EU-weit koordiniertes Aufnahmeprogramm. Auch hier sollten sich alle EU-Staaten nach dem Grundsatz der fairen Verantwortungsteilung beteiligen. Die betreffenden Flüchtlinge könnten über gemeinsame europäische Kontingente direkt aus dem Ausland aufgenommen werden. Dies würde die Nachbarstaaten der Krisenländer enorm entlasten, die – wie beispielsweise die Türkei, Libanon und Jordanien – die größte Last der Flüchtlingsaufnahme tragen und denen Überlastung und Destabilisie-

rung drohen, wenn sie nicht unterstützt werden.

Neben den temporären Aufnahmeprogrammen sollte das gemeinsame europäische Resettlement-Programm, das schutzbedürftigen Personen aus Drittstaaten den Zugang nach und eine dauerhafte Aufnahme in Europa ermöglicht, möglichst schnell ausgebaut werden. Die im Juni getroffenen Zusagen der europäischen Regierungen, in den nächsten beiden Jahren 20.000 Neuanstellungsplätze zur Verfügung zu stellen, sind zu begrüßen, aber quantitativ viel zu wenig, um die individuelle Schutzsuche entschieden zu entlasten. Zudem müssen für die kollektiven Aufnahmeprogramme klar definierte Mindeststandards der weiteren Unterbringung, der sozialen Rechte, der Möglichkeiten des Familiennachzugs sowie des Arbeitsmarktzugangs vereinbart werden.⁸

Perspektiven eröffnen: Neuaufstellung des GEAS und Schaffung legaler Zugänge

Jenseits der aktuellen Flüchtlingskrise ist es nötig, das Gemeinsame Europäische Asylsystem zu reformieren. Der Sachverständigenrat hat dazu in seinem diesjährigen Gutachten einen konkreten Vorschlag unterbreitet.⁹ Dieses Modell ist voraussetzungsvoll. Es geht davon aus, dass alle Mitgliedstaaten die Verpflichtungen aus dem GEAS umsetzen und auch anwenden. Kern des SVR-Vorschlags sind Freizügigkeitsrechte in der EU, nachdem ein Flüchtling in einem Mitgliedstaat anerkannt wurde. Dabei soll zum einen an der Zuständigkeit des Ersteinreisestaates (Dublin-Prinzip) festgehalten werden, darüber hinaus aber „Dublin“ mit dem Prinzip der freien Wahl des EU-Zielstaates nach erfolg-

reichem Abschluss des Asylverfahrens verbunden werden und zwar nach den folgenden Grundsätzen: Der Staat der Ersteinreise ist weiterhin zuständig für die Aufnahme, das Asylverfahren und auch die Rückführung von nicht anerkannten Flüchtlingen. Er erhält für die Übernahme dieser gemeinsamen Aufgabe, die alle anderen Mitgliedstaaten entlastet, kalkulierbare finanzielle und logistische Hilfen. Die Ersteinreisestaaten ihrerseits sind verpflichtet, die im GEAS festgelegten Standards bei der Unterbringung und der Durchführung der Asylverfahren strikt einzuhalten.

Wenn das gelingt und die Erstaufnahmestaaten im Süden und Osten Europas eine ähnliche Anerkennungspraxis zeigen wie die anderen EU-Staaten, können in einem weiteren Schritt Freizügigkeitsrechte für anerkannte Flüchtlinge innerhalb der EU eingeführt werden. Für die Flüchtlinge würde die Umsetzung des SVR-Modells bedeuten, dass sie nach einem positiven Abschluss ihres Asylverfahrens in ein EU-Land ihrer Wahl weiterwandern können, in dem sie für sich eine wirtschaftliche Perspektive sehen oder in dem Familienangehörige leben.

Momentan können anerkannte Flüchtlinge frühestens nach fünf Jahren ein EU-Daueraufenthaltsrecht erhalten. Die nationalen humanitären Aufenthaltstitel werden zwischen den EU-Mit-

Für anerkannte Flüchtlinge sollte innerhalb der EU das FREIZÜGIGKEITSRECHT gelten.

gliedstaaten wechselseitig nicht anerkannt. Dies widerspricht aber einem elementaren Kerngedanken der Europäischen Integration, der Personenfreizügigkeit. Sicherlich gibt es begründete Vorbehalte dagegen, für Flüchtlinge sofort nach ihrer Anerkennung volle EU-Freizügigkeit herzustellen. Befürchtet werden „pull-Effekte“ in Mitgliedstaaten mit hohem wohlfahrtsstaatlichem Niveau. Hier ergeben sich deutliche Parallelen zur Debatte um die so genannte „Armutsmigration“ aus Rumänien und Bulgarien. Es wäre zu klären, inwieweit auch bei Flüchtlingen, analog zum EU-GH-Urteil zu EU-Bürgern vom 15. September 2015, Ansprüche an das Sozialsystem an die Voraussetzung der Erwerbstätigkeit gekoppelt werden können.

Folgt man dieser zweistufigen Logik, konzentrieren sich die Fragen der fairen Verteilung (Solidarität) auf die Phase der Aufnahme, Unterbringung und Antragsprüfung. Nach positivem Abschluss des Asylverfahrens genießen die anerkannten Flüchtlinge (volle) Freizügigkeitsrechte. Eine rechtliche Garantie für ein zeitlich überschaubares Asylverfahren und dessen Durchführung nach EU-weit gleichen Standards würde auch die Akzeptanz bei Schutzsuchenden erhöhen, ihr Asylbegehren ggf. in einem Mitgliedstaat prüfen zu lassen, der nicht ihrer Wahl für einen dauerhaften Aufenthalt entspräche.

Mit Blick auf die aufnehmenden Gesellschaften ist es unabdingbar, die Akzeptanz für humanitäre Zuwanderung zu erhalten und die zur Verfügung stehenden Ressourcen Schutzbedürftigen zukommen zu lassen. Das heißt auch: Für diejenigen, die aus wirtschaftlicher Not den Weg nach Europa suchen, ist Asyl der falsche Weg. Das Asylverfahren

soll Schutz vor Verfolgung und Bürgerkrieg gewähren; eine Alternative zur Arbeitsmigration darf und soll es nicht sein. Dies bedeutet, dass abgelehnte Asylbewerber auch zurückgeführt werden müssen. Parallel sollten allerdings legale Zuzugsmöglichkeiten für Arbeits-

Nur **GEMEINSAM** kann Europa die Krise bewältigen.

migranten ggf. ausgebaut bzw. bereits vorhandene Wege besser kommuniziert werden, damit diejenigen, die zur Arbeitsuche nach Europa kommen wollen, nicht den Weg des Asylverfahrens beschreiten.¹⁰ Dabei sollten Mobilitätspartnerschaften mit geeigneten Ländern deutlich erweitert werden, z.B. im Bereich der Krankenpflegeausbildung.

Mehr Europa wagen

Die aktuelle Flüchtlingskrise berührt die Europäische Union in ihrem Innersten. Die Überforderung der Staaten an den EU-Außengrenzen und die mangelnde Bereitschaft vieler EU-Mitgliedstaaten, Flüchtlinge aufzunehmen und damit die aufnahmebereiten Länder in Europa zu unterstützen, verschärfen einen humanitären Notstand für Zehntausende Schutzsuchende. Gemeinsam wäre Europa dagegen in der Lage, mehr Schutzsuchenden eine (temporäre) Zuflucht zu bieten. Aber nicht nur aus humanitären Gründen muss Europa sich als handlungsfähig erweisen, sondern im eigenen Interes-

se. Wenn die Idee europäischer Solidarität und europäischer Werte in dieser Situation preisgegeben wird, würde sich Europa als etwas entpuppen, als das es nicht gedacht war, nämlich eine Beutegemeinschaft ohne Substanz. Die jüngsten Ratsentscheidungen über die Umverteilung von insgesamt bis zu 160.000 Flüchtlingen aus Griechenland, Italien und Ungarn sowie die Einrichtung von mobilen Registrierungszentren in diesen Ländern sind zaghafte Ansätze zu einer gemeinschaftlichen Krisenbewältigung. Verbindliche und dauerhafte Standards für eine faire Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU sind in der aktuellen Lage notwendiger denn je. Daran muss weiter mit aller Kraft gearbeitet werden, im Sinne der Flüchtlinge, im Sinne Europas. ///



Quelle: SVR/Phil Dera.

/// DR. CORNELIA SCHU

ist Geschäftsführerin des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Berlin.

Anmerkungen

- ¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>, Stand: 25.11.15; <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>, Stand: 30.11.15; <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, Stand: 30.11.15.
- ² Eurostat: Gesamtschutzquoten in der EU, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>, Stand: 19.10.2015.
- ³ Europäischer Rat: Strategische Leitlinien für den Bereich Justiz und Inneres, 26./27.6.2014.
- ⁴ SVR-Forschungsbereich: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung, Berlin 2013.
- ⁵ Europäische Kommission: A European Agenda on Migration (COM 2015/240), 13.5.2015.
- ⁶ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR): Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich, Jahresgutachten, Berlin 2015.
- ⁷ SVR-Forschungsbereich: Sicherer Zugang. Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge, Berlin 2015.
- ⁸ SVR-Forschungsbereich: Krise der europäischen Asylpolitik. Kollektive Aufnahmeverfahren mit fairen Quoten einrichten, Berlin 2015.
- ⁹ SVR: Unter Einwanderungsländern.
- ¹⁰ In Deutschland besteht beispielsweise die Möglichkeit der Einreise für Qualifizierte in Mangelberufen gemäß § 18c der Beschäftigungsverordnung sowie die Möglichkeit zur Einreise zur Nachqualifizierung von noch nicht anerkennungsfähigen Berufsabschlüssen gemäß § 17 a des Aufenthaltsgesetzes.

/// Währungsunion im Stresstest

DER EURO: KEIN ERGEBNIS, SONDERN EIN PROZESS

ULRICH KATER /// Als am 1. Januar 1999 gemäß dem Drei-Stufen-Plan zur Einführung der Europäischen Währungsunion die Wechselkurse von zehn Europäischen Währungen aus elf Ländern¹ gegeneinander unwiderruflich festgezurr wurden und damit der Euro das Licht der Welt erblickte, war die Euphorie groß. Obwohl im Vorfeld insbesondere in Deutschland viele kritische Stimmen laut geworden waren, war wohl den wenigsten bewusst, welche Dimension das gerade begonnene Vorhaben tatsächlich hatte. Die Gründung eines Währungsraumes zwischen fiskalisch unabhängigen Volkswirtschaften löst politische Kräfte aus, die den im Maastricht-Vertrag festgelegten ökonomischen und politischen Prinzipien diametral entgegenlaufen.

Zehn Jahre nach ihrer Gründung erlebt die Gemeinschaftswährung eine spektakuläre, jahrelange Krise. In der jüngsten Zuspitzung im Jahr 2015 erklärt Griechenland implizit, dass entgegen der Maastrichter Gründungsakte des Euros die europäische Währungsunion eine Transferunion sei, mit Griechenland als ständiger Transferempfängerregion und fordert daraus einen Erlass seiner Staatsschulden. Griechenland setzt darauf, dass die politischen Kosten, das Land aus der Währungsunion zu entlassen, zu hoch sind, und hofft deswegen auf ein weitgehendes Entgegenkommen der Kreditgeber. Und tatsächlich: Eine „Entlassung“ aus der Währungsunion ist im Maastricht-Vertrag nicht vorgesehen – und anschei-

nend von den übrigen Mitgliedstaaten auch nicht erwünscht. Die Partnerländer zeigen sich einerseits weiterhin bereit, im Gegensatz zu den Maastricht-Bedingungen Griechenland weitreichende, stark subventionierte Kredite zur Verfügung zu stellen, andererseits bestehen sie aber auf wirtschaftspolitischer Konditionalität, was wiederum für die griechische Ausgangsposition eine 180-Grad-Wende darstellt. Trotzdem – und paradoxerweise trotz eines gegenteiligen Referendumsergebnisses in Griechenland – wird der Kompromiss umgesetzt, obwohl niemand wiederum weiß, ob die Bedingungen in Griechenland auch tatsächlich eingehalten werden ... Willkommen in der seltsamen Welt des Euro!



Ein Grexit ist im Maastricht-Vertrag nicht vorgesehen, daher wartet Griechenland immer noch auf einen Schuldenerlass.

Die Vorgeschichte

Das Vorhaben der Europäischen Währungsunion hat von Beginn an im Spannungsfeld von Politik und Ökonomie gestanden.² Während aus politischer Sicht der Euro ein weiteres Instrument zu einer immer tieferen politischen Integration der Europäischen Union war, standen in der ökonomischen Diskussion naturgemäß die wirtschaftlichen Folgen sowie technische Fragen der Durchführung dieses Vorhabens im Mittelpunkt.

Die ökonomische Kritik an diesem Projekt lässt sich in zwei Kategorien unterteilen. Eine grundsätzliche Opposition sah die Maastricht-Konstruktion einer Währungsunion mit politisch relativ gering und fiskalisch überhaupt nicht

integrierten Staaten als prinzipiell nicht lebensfähig an. Einige Argumente lieferte dafür die Theorie der optimalen Währungsräume. Arbeiten von Mundell, Kenen oder McKinnon³ zeigten, dass ein erhebliches Ausmaß an freien Bewegungen von Kapital, Arbeit, Gütern und Dienstleistungen vonnöten wäre, um die in einem Währungsraum unweigerlich auftretenden Ungleichgewichte auszugleichen, wenn der Wechselkurs als Anpassungsinstrument ausgeschaltet würde. Reichten diese marktwirtschaftlichen Anpassungsmechanismen nicht aus, würden auf einzelne Regionen entweder erhebliche Anpassungslasten zukommen wie etwa Lohnsenkungen bei nicht mehr vorhandener Wettbewerbsfähigkeit oder es müssten fiskalische Aus-

gleichsmechanismen eintreten, die aber im Maastricht-Vertrag explizit ausgeschlossen waren.⁴ Die Erkenntnis, dass die marktlichen Ausgleichsmechanismen zu schwach und die fiskalischen Ausgleichsmechanismen gar nicht vorhanden waren, brachte diese Kritiker zu dem Ergebnis, dass ohne eine sehr viel weitergehende politische Integration – also die Gründung eines Staatswesens – eine Währungsunion zum Scheitern verurteilt sei. Eine Währung sei die Folge einer weitgehenden politischen Integration („Krönung“⁵), nicht aber deren Schrittmacher. Da es überhaupt fragwürdig sei, ob das notwendige Ausmaß einer solchen Integration in Europa jemals erreichbar sei, wäre die Währungsunion der falsche Weg.

Andere Kritiker gingen nicht so weit. Sie akzeptierten den Versuch, fiskalisch selbständige Staaten zu einer Währung zusammenzuschließen und vertrauen darauf, dass regionale Anpassungserfordernisse auch regional zu leisten seien, insbesondere wenn diese Notwendigkeiten mittels eines Kontrollsystems bereits im Entstehen moderat gehalten werden könnten. Hierzu wurde auf die Einhaltung der makroökonomischen Kriterien des Maastricht-Vertrages gesetzt. Folglich konzentrierte sich die Kritik dieser Fraktion hauptsächlich auf die Mängel bei der Einhaltung der Maastricht-Kriterien, die sich bereits bei der Prüfung zur Aufnahme in die Währungsunion abzeichneten.⁶

Die politische Fraktion setzte sich durch: Die Entscheidung zur Währungsunion war von solchen ökonomischen Überlegungen am Ende wenig beeinflusst.⁷ Die Auflösung der geopolitischen Ordnung Europas nach 1989 setzte eine Dynamik frei, in der die Währungsunion aus politischen Grün-

den von der deutschen Regierung als notwendig angesehen wurde – auch gegen die von ökonomischer Seite vorgebrachten Einwände.

Die WARNUNGEN der Wirtschaftsexperten vor starken fiskalischen Folgen durch die Währungsunion wurden nicht berücksichtigt.

Die erste Krise

Der Maastricht-Rahmen für die Währungsunion erwies sich ganz überwiegend als unpraktikabel, wenn nicht gar naiv. Während es gelang, mit dem Europäischen Währungsinstitut und der Europäischen Zentralbank funktionierende Institutionen zur Aufsetzung der Währungstechnik zu schaffen, zeigten sich die makroökonomischen Vorkehrungen für einen reibungslosen Betrieb der Währung als völlig unzureichend.

An den Finanzmärkten war die no-bail-out-Regel des Art. 104b EUV von Anfang an nicht glaubwürdig. Die Marktteilnehmer ließen sich dabei von Erfahrungswissen und den Realitäten der Finanzmärkte leiten. Staatliche Schuldtitel machen nicht nur gut 14 % der Aktiva des europäischen Bankensystems aus, sondern bilden darüber hinaus das Rückgrat der europäischen kapitalfinanzierten Altersvorsorge bei Versicherungen, Pensionskassen und anderen Kapitalsammelstellen. Staatliche Schuldtitel sind für diese Zwecke prädestiniert, weil sie von den staatlichen Emittenten nicht nur selbst als aus-

fallsicher dargestellt werden, sondern von diesen aus dem gleichen Grund regulativ privilegiert sind. Das erklärt ihre massenhafte Verwendung und damit überragende Bedeutung für das Finanzsystem. Die Anmutung der Ausfallsicherheit von Staatsanleihen entwickelter Staaten wird am besten dadurch illustriert, dass es für Staaten noch nicht einmal ein Insolvenzrecht gibt, der Umgang mit staatlichen Forderungsausfällen also rechtlich kaum definiert ist.

Die Etablierung einer Währungsunion mit vollkommen freiem Kapitalverkehr führt unter diesen Umständen zu einer Durchmischung des Finanzsystems mit Anleihen aller staatlichen Schuldner der Union. Gleiches gilt für die Refinanzierungsinstrumente des Bankensystems. Parallel hierzu fand eine Angleichung der Preise für Staatsanleihen statt: Wo früher Investoren bei fiskalisch schwächeren europäischen Staaten doch eine Risikoprämie für die Gefahr des Ausfalls einforderten, war dies mit der Annahme des Finanzverbundes der Mitgliedstaaten in der Währungsunion hinfällig. Ein Ausfall auch nur eines staatlichen Teilnehmers der Währungsunion verursacht dadurch in der gesamten Währungsunion Verluste, die sich angesichts der systemischen Abhängigkeit insbesondere des Bankensystems potenzieren können. Das Erfahrungswissen der Finanzmarktteilnehmer deutet darauf hin, dass staatliche Ausfälle, ja selbst Ausfälle von großen Banken in einem solchen System noch höhere politische Kosten verursachen als die staatliche Stützung im Krisenfall. Insofern war die Maastricht-Regel des no-bail-out unglaubwürdig, da ab einer gewissen Größe eines staatlichen Emittenten eine Stützung als nahezu sicher angesehen werden konnte.

Dazu kam die Beobachtung, dass die Staaten selbst, allen voran die Initiatoren der Maastrichtregeln, anscheinend deren Einhaltung selber nicht so genau nahmen. Die Überschreitung des Defizit- und des Schuldenstandskriteriums durch eine Reihe von Ländern vom Jahr 2002 an, und ab 2003 auch durch Deutschland, trug zur Aushöhlung der Stabilitätskriterien bei und bestärkte die Akteure an den Finanzmärkten in ihrer Denkweise.

Dies ist ein Erklärungsbaustein, warum Banken, Vermögensverwalter und Altersvorsorgeeinrichtungen in Europa am Kreditboom der 2000er-Jahre teilnahmen und insbesondere auch die privaten und staatlichen Sektoren in wirtschaftlich schwächeren Regionen des Währungsgebietes finanzierten. Die Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen nach Ausbruch der Finanzkrise ab dem Jahr 2008 zeigte dann schnell die geringe Robustheit vieler Kreditnehmer, darunter auch ganzer europäischer Staaten. Die zu starke Kreditaufnahme privater und staatlicher Sektoren in Mitgliedsländern der europäischen Währungsunion ist der Auslöser der Eurokrise. Damit einher gingen jahrelange Fehlentwicklungen in den realen Sektoren: Fehlallokationen von Investitionen und unangemessene Lohnentwicklungen.

Aber auch aus einem anderen Blickwinkel zeigten sich die Maastricht-Kriterien als unzureichend: Selbst Länder, welche die Verschuldungs- und Defizitkriterien über alle Jahre eingehalten hatten – wie Irland oder Spanien – waren für die krisenhaften Anforderungen, die die Finanzmärkte ab dem Jahr 2008 an sie stellten, nicht gewappnet. Die Maastricht-Kriterien waren nur für Schönwetterperioden konstruiert. Das

trifft damit auf die ganze Währungsunion zu.

Die Währungsunion befindet sich damit nun in der von den ökonomischen Kritikern befürchteten Situation. Regionale Anpassung ist politisch kaum durchsetzbar. Die Verkleinerung und damit der Zusammenbruch der Währungsunion oder weitere politische (und insbesondere fiskalische Integration) sind daher die Alternativen. In der Austrittsdebatte setzen sich die unterschiedlichen Herangehensweisen an die Währungsunion fort. Die ökonomische Fraktion versucht weiterhin, die Währungsunion näher an die Kriterien des optimalen Währungsraums heranzubringen. Hiernach ist ein Austritt aller Länder notwendig, die die Maastricht-Philosophie der strengen fiskalischen Trennung und damit des Tragens regionaler Anpassungslasten im Falle von Ungleichgewichten nicht durchhalten. Dem hält die politische Fraktion entgegen, dass der Verlust

Die Maastricht-Kriterien zur Begrenzung der Staatsschulden konnten die EUROKRISE nicht verhindern.

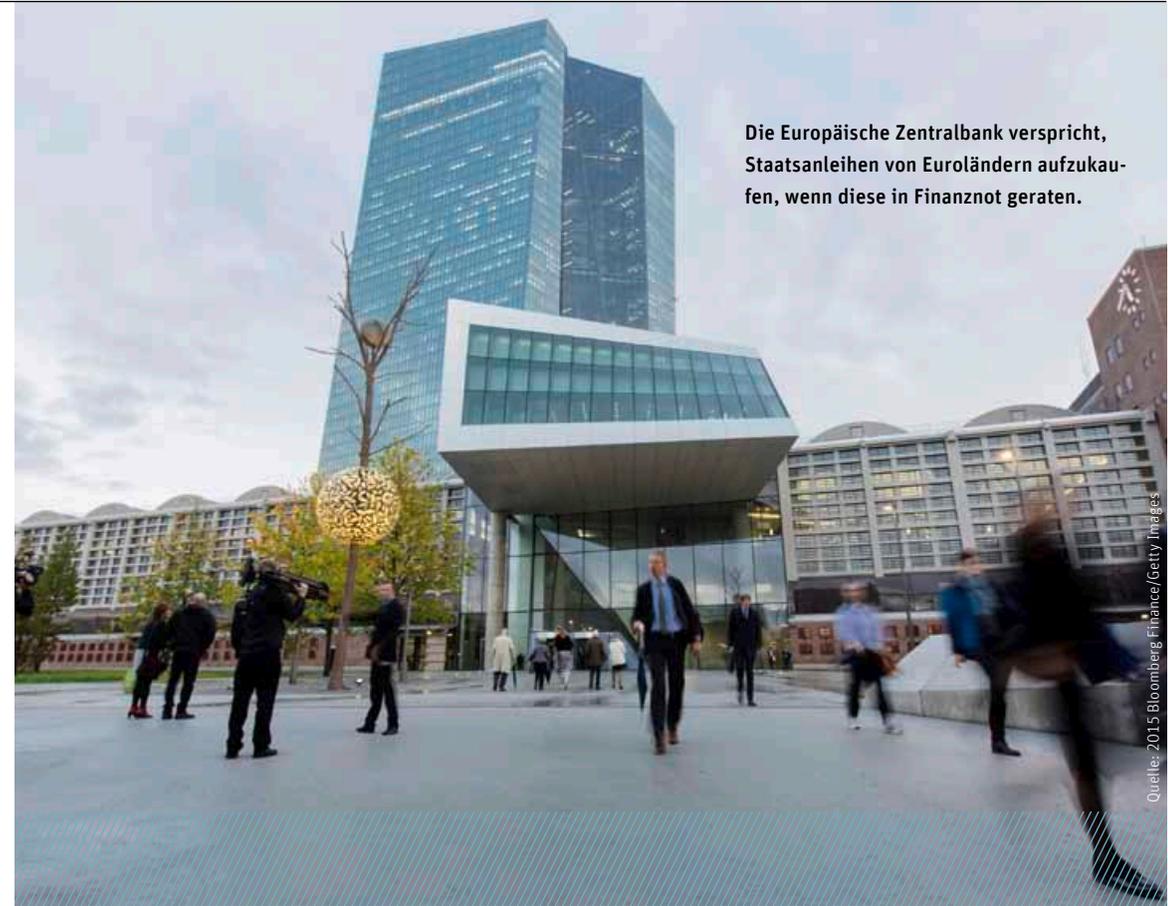
auch nur eines Quadratzentimeters des bisherigen Währungsgebietes nicht dem politischen Ziel einer Währungsunion als weiteren Katalysators der politischen Integration Europas entspricht und daher unter allen Umständen verhindert werden muss.

Fiskalischer Ausgleich: Erfahrungen mit funktionierenden Währungsgebieten

Die allermeisten Währungsräume der Weltwirtschaft sind Zusammenfassungen von Gebietskörperschaften, die sich aus historischen Zusammenhängen heraus zu gemeinsamen staatlichen Strukturen, darunter auch einer gemeinsamen Währung, zusammengefunden haben, wobei in der Reihenfolge stets zunächst die politische Einigung kam. Die fiskalische Solidarität innerhalb solcher, politisch zum Nationalstaat hoch integrierter Währungsräume hat zwei Motivationen. Zum einen gibt es Vorkehrungen, die die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems sicherstellen. Hierunter sind Mechanismen zu fassen, die den Ausfall einzelner Finanzmarktteilnehmer, darunter auch einzelner Gebietskörperschaften, verhindern sollen.

Zum anderen beziehen sich politische Forderungen nach Ausgleich innerhalb von Währungsunionen auch auf die Einheitlichkeit von Lebensbedingungen, also gleichen Standards von öffentlichen Leistungen wie Infrastruktur, Bildung, Sozialleistungen usw.

Um solchen Ausgleich zu leisten, verfügen alle etablierten Währungsgebiete über unionsweite Abwicklungs- und Einlagensicherungssysteme für das Bankensystem sowie andere Finanzmarktteilnehmer. Zur Sicherstellung der Solvenz der Gebietskörperschaften kommen sehr unterschiedliche Systeme zum Einsatz, die von einer impliziten Garantie des Zentralstaates für die nachgeordneten Gebietskörperschaften (etwa in Deutschland oder Frankreich) bis hin zur weitgehenden finanziellen Unabhängigkeit der untergeordneten Einheiten mit informeller und weitgehend diskretionärer Eingriffsmöglichkeit des



Die Europäische Zentralbank verspricht, Staatsanleihen von Euroländern aufzukaufen, wenn diese in Finanznot geraten.

Quelle: 2015 Bloomberg Finance/Getty Images

Zentralstaates (etwa in den USA) reichen. Allen Systemen gemein ist jedoch die weitgehende Sicherstellung der Solvenz aller staatlichen Schuldner, zumindest ab der Größenschwelle, ab der die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems gefährdet ist. Dabei ist kennzeichnend, dass der Zentralstaat (je nach Staatsaufbau: die Bundesebene) eine erhebliche finanzielle Dimension aufweist und meistens für etwa die Hälfte der öffentlichen Ausgaben steht. In allen Währungsräumen sind daher die einzelnen untergeordneten Gebietskörperschaften im Verhältnis zum Zentralstaat wie auch in Relation zum gesamten Finanzsystem finanziell relativ klein.⁸ Für die Solvenz des Zentralstaates selber hat seit Ausbruch der Finanzkrise zunehmend die

Zentralbank eine wesentliche Funktion übernommen.

Neben solchen Ausgleichsmechanismen zur Aufrechterhaltung der finanziellen Solidität staatlicher Schuldner und damit des Finanzsystems gibt es jedoch in allen Währungsgebieten weitere staatliche Ausgleichsmechanismen, die dem Ausgleich von makroökonomischen Ungleichgewichten bis hin zur Angleichung von Pro-Kopf-Einkommen (die sogenannte „Angleichung von Lebensverhältnissen“) dienen. Diese „Solidarität“ der Gebietskörperschaften einer Währungsunion untereinander zeigt sich weniger in horizontalen Ausgleichssystemen als vielmehr in der Delegation von staatlichen Aufgaben auf die nächsthöhere Ebene des Zentral-

staates. Die hierbei in Bewegung gesetzten und damit zur regionalen Umverteilung prinzipiell bereitstehenden Mittel sind enorm. Während das Volumen des horizontalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland bei jährlich etwa 9 Mrd. Euro liegt, führen alle Bundesländer zusammen fast die Hälfte der auf ihrem Staatsgebiet anfallenden Steuereinnahmen sowie die Gesamtheit der heimischen Sozialversicherungsabgaben an die zentralen Etats des Bundes und der bundesweiten Sozialversicherungssysteme ab, zusammen für alle Bundesländer fast 700 Mrd. Euro. Natürlich fließen diese Mittel zum großen Teil wieder in die Entstehungsgebiete zurück, aber prinzipiell stehen sie als regionale Umverteilungsmasse zur Verfügung. Insbesondere die öffentliche Transparenz über die regionale Verwendung dieser Mittel ist in einem solchen System nicht vorhanden. Das vermindert das politische und öffentliche Skandalisierungspotenzial, welche Region für eine gemeinsame Aufgabe aufkommen soll, ungemein. Während in der europäischen Debatte heftig darüber diskutiert wird, ob estnische Steuerbürger Rentenauszahlungen in Griechenland bezahlen sollen, steht in der deutschen nationalen Finanzdiskussion nicht zur Debatte, ob Steuergelder aus dem strukturschwachen Mecklenburg-Vorpommern Bankenrettungsprogramme mitfinanzieren, von denen etwa die wohlhabende Region Rhein-Main profitiert.

Alle zentralstaatlichen Aufgabenerfüllungen gehen mit regionalen Umverteilungen von Finanzmitteln einher. Am augenfälligsten ist dies bei den Sozialversicherungssystemen: In Teilregionen einer Währungsunion mit hoher Arbeitslosigkeit werden über die Arbeitslosenversicherung Finanzmittel aus Regionen

mit geringer Arbeitslosigkeit transferiert. Das stabilisiert das Finanzsystem, indem es die Solvenz aller Schuldner in der strukturschwachen Region erhöht, es entlastet andere Ausgleichsmechanismen (Wanderung) und trägt zum politischen Zusammenhalt des Staatenverbands und damit auch zur Stabilisierung der damit einhergehenden Währungsunion bei, solange es von den Gebern akzeptiert und von den Nehmern als ausreichend angesehen wird. Ebenso offensichtlich sind diese regionalen Umverteilungsmechanismen bei der Infrastrukturversorgung erkennbar, indem einheitliche Standards etwa bei der Straßenversorgung mit unterschiedlichen Finanzierungsbeiträgen aus den Regionen umgesetzt werden. Das gleiche gilt für Politikbereiche wie die Verteidigung, wo fiskalische Ausgleichseffekte beispielsweise bei Standortentscheidungen zum Tragen kommen.

Nicht horizontale Ausgleichszahlungen zwischen den Gebietskörperschaften, sondern die Tätigkeit des zentralen Etats ist der Grund dafür, dass fiskalisch hoch integrierte Währungsgebiete „geräuschlos“ funktionieren, in dem Sinn, dass Ungleichgewichte innerhalb des Währungsgebietes abgebaut werden können, ohne solche Fragen aufzuwerfen, wie sie derzeit innerhalb der europäischen Währungsunion diskutiert werden: Wer für welche Aufgaben zu bezahlen hat und ob bei schwächeren Regionen die Mitgliedschaft in der Währungsunion in Frage steht. Zwar wird über das Ausgleichssystem politisch teilweise heftig gestritten, es wird jedoch nicht insgesamt in Frage gestellt. Bei der Tätigkeit des zentralen Etats geht die Frage der regionalen Herkunft und Verwendung von öffentlichen Mitteln auch deswegen unter, weil diese schlicht kaum

nachvollziehbar sind. Steuergelder sind weder regional noch funktional zweckgebunden. Bei der Verwendung öffentlicher Mittel wird zwar eine grundsätzliche Verwendungsdiskussion (im Parlament) geführt. Ist diese entschieden, gibt es jedoch keine Diskussion mehr über die regionale Lastenverteilung.

Auch dies hat Grenzen, wie wir anhand der vielen regionalen Unabhängigkeitsbewegungen innerhalb der europäischen Nationalstaaten sehen, die immer auch eine Diskussion über die Verwendung regionaler öffentlicher Mittel sind. Aus Währungssicht ist jedoch die Beständigkeit des Staatsaufbaus mit seinen darunterliegenden Ausgleichsmechanismen ein wesentliches Gütekriterium.

Regionale UMVERTEILUNG findet hauptsächlich durch die zentralen Etats des Bundes statt.

Der Preis der Integration

Die Voraussetzung solcher regionaler Umverteilungssysteme ist jedoch eine erhebliche Einschränkung der Souveränität der betroffenen Gebietskörperschaften. Politikbereiche, über die Umverteilungseffekte ausgelöst werden, müssen vergemeinschaftet werden, das bedeutet, dass supraregionale Entscheidungsgremien geschaffen werden. Im europäischen Kontext sind solchen Mechanismen durch die Verfassungen der Nationalstaaten enge Grenzen gesetzt.

Die europäische Währungsunion behilft sich daher gegenwärtig mit einer Art Ad-hoc-Souveränitätsverzicht. So hat die griechische Regierung mit der Akzeptanz der Konditionalität Souveränität zumindest zeitweise aufgegeben.

Man mag dies als Vorstufe zu einer Abtretung der Macht an eine Zentralgewalt ansehen. Allerdings ist dieser Mechanismus sehr fragil. Als Blaupause für künftige Krisenfälle innerhalb der Währungsunion dürfte er aus Investorensicht kaum Vertrauen einflößen. Trotzdem wird er auf absehbare Zeit der Koordinierungsmechanismus der Währungsunion für Krisenkandidaten bleiben.

Alternativen

Was bedeuten diese Beobachtungen in funktionierenden Währungsunionen für die Europäische Währungsunion? Währungsunionen lösen einen starken Sog hin zum zentralen Etat aus. Dies kann sich jedoch nur dort durchsetzen, wo ein zentraler Etat verfassungsmäßig angelegt ist, was gegenwärtig in der Europäischen Währungsunion nicht der Fall ist.

Und selbst in politischen Administrationen, wo diese Voraussetzung erfüllt ist – wie in den Vereinigten Staaten oder in Kanada – hat die fiskalische Aufstellung der Währungsunion und eines einheitlichen Finanzmarktes viele Jahrzehnte Entwicklungszeit gebraucht.⁹ Weitere Anleihen aus dieser Geschichte als die Einsicht in die Langwierigkeit und Komplexität der Prozesse sind nur vorsichtig zu nehmen, da die institutionellen und historischen Unterschiede erheblich sind.

Für die Europäische Währungsunion wird es zunächst wesentlich sein, herauszuarbeiten, welche unionsweiten Funktionen zum Betreiben der Währungsunion unmittelbar notwendig sind. Bei der Vergemeinschaftung von Finanzmarktfunktionen haben unter dem Druck der Ereignisse rasante Entwicklungen eingesetzt. Im Bereich der Bankensicherung ist eine echte Verge-

meinschaftung geplant. Abwicklungen von großen Finanzinstituten werden bereits in einigen Jahren aus gemeinschaftlichen Mitteln bewältigt werden. Bei der Einlagensicherung ist eine ähnliche Vergemeinschaftung innerhalb der kommenden Dekade in der Diskussion. Parallel dazu ist die Kontrolle der einbezogenen Institute bereits auf eine europäische Zentralebene – bei der Europäischen Zentralbank – verlagert worden. Mit der Gründung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ist ein Ausgleichsmechanismus der besonderen Art geschaffen worden. Finanzielle Ungleichgewichte innerhalb der Währungsunion, die die Finanzmärkte nicht mehr bereit sind zu finanzieren, werden nicht über Transfers, sondern mittels Krediten ausgeglichen. Auch in diesem Fall ist durch das Instrument der Konditionalität eine vorübergehende Abtretung von Souveränität der nationalen Politik an eine Zentralgewalt vorgesehen. Allerdings ist der ESM mit einem Volumen von 500 Mrd. Euro zu klein, um auch finanzielle Schieflagen der großen Mitgliedstaaten der Währungsunion aufzufangen. Ein höheres Volumen dieser in der letzten Instanz aus nationalen Steuermitteln finanzierten Institution ist nicht möglich, weil nationale Verfassungen der europaweiten Verwendung von Steuermitteln Grenzen setzen. Um trotzdem das Vertrauen der Finanzmärkte in die Stabilität des Euros zu erhalten, ist die Europäische Zentralbank (EZB) in die Bresche gesprungen. Durch ihr Versprechen, notfalls Staatsanleihen von Mitgliedstaaten unbegrenzt aufzukaufen, und damit den Staaten die Mittel zum Ausgleich von regionalen Ungleichgewichten zur Verfügung zu stellen, imitiert sie zentral-

staatliche Funktionen der Finanzpolitik. Allerdings begibt sie sich damit in ein Politikgebiet, für das sie nicht zuständig ist. Dies setzt erhebliche Fehlanreize für die Finanzpolitik und könnte am Ende ihre eigenen Ziele der Geldwertstabilität gefährden. Die EZB füllt damit gegenwärtig zur Stabilisierung des Euro die Lücken, die der Maastricht-Vertrag in seiner Verkenning der Dynamiken innerhalb einer europäischen Währungsunion gerissen hat.

Der Euro: kein Ergebnis, sondern ein Prozess

Kann der Euro nun „gerettet“ werden? Nein, weil nichts gerettet werden braucht, was noch nicht verloren ist. Der Euro ist eine Währung in den Kinderschuhen. Er lebt von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu einer sehr engen politischen Zusammenarbeit, die vor partieller Abtretung von Souveränität und Bereitschaft zu fiskalischen Transfers in andere Regionen nicht zurückschrecken darf. Solange diese Bereitschaft vorhanden ist, werden sich für die absehbar immer wieder auftretenden Krisen innerhalb des Euroraums auch immer wieder Lösungen finden lassen. Zu einer solchen politischen Bereitschaft gehören allerdings auch irgendwann einmal Vorstellungen über wirtschaftspolitische Leitlinien. Die ordnungspolitischen Ansätze wesentlicher Teilnehmer der Währungsunion klaffen noch mehr oder weniger dialoglos auseinander, wofür die Entfernung des Konzeptes der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland zur Planifikation in Frankreich nur ein Beispiel ist.

Ohne ein Werben für die Vorteile der Währungsunion – etwa dass der EZB als eine der ganz wenigen Zentral-

banken in der Lage ist, eine vom Federal Reserve System (Fed) wirklich unabhängige Geldpolitik zu betreiben – werden jedoch auch die Steuerbürger weiter im Unklaren darüber gelassen, welche Bedeutung die Gemeinschaftswährung eigentlich hat, über die Funktion als bequeme Reisewährung innerhalb Europas hinaus. Das pauschale „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa“ ist ein plakativer Anfang, dem bislang vonseiten der Politik – aber auch vonseiten der Wirtschaft oder anderer gesellschaftlicher Gruppen – kaum etwas gefolgt ist.

Der Euro als WÄHRUNG befindet sich erst in den Kinderschuhen.

Griechenland hat mehr oder weniger dafür plädiert, dass eine Währungsunion eine Transferunion sei und Griechenland eine Dauertransfer-Empfängerregion. Das könnte richtig sein. Trotz aller Anreizproblematiken gibt es solche Regionen in allen funktionierenden Währungsunionen. Was griechische Politiker aber verschwiegen und unterschätzt haben, sind die weitreichenden Konsequenzen und hohen Hürden auf einem solchen Weg. Der Weg zu einer funktionierenden Währungsunion in Europa ist noch weit. Der Euro ist ein Prozess, kein Ergebnis. ///



/// DR. ULRICH KATER

ist Chefvolkswirt der DekaBank, Vorsitzender der Kommission Wirtschaft und Finanzen im Verband Öffentlicher Banken, übt Lehraufträge an verschiedenen deutschen Hochschulen aus und ist Autor zahlreicher Veröffentlichungen zu finanzwirtschaftlichen Themen, Frankfurt am Main.

Anmerkungen

- ¹ Luxemburg befand sich bereits vorher in einer Währungsunion mit Belgien.
- ² Vgl. Abelshauser, Werner: Die Erblast des Euro – eine kurze Geschichte der Europäischen Währungsunion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 43/2010, S. 39-45.
- ³ Vgl. Mundell, Robert A: A Theory of Optimum Currency Areas, in: American Economic Review 4/1961, S. 657-664; McKinnon, Ronald: Optimum Currency Areas, in: American Economic Review 4/1963, S. 717-724; Kenen, Peter B.: The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View, in: Monetary Problems of the International Economy, hrsg. von Robert A. Mundell und Alexander K. Swoboda, Chicago 1969.
- ⁴ Art. 125 AEU-Vertrag, Art 104 EG-Vertrag.
- ⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Ein neuer institutioneller Rahmen für den Euro-Raum, in: Jahreshgutachten 2010, Tz 142-175.
- ⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Neue Rahmenbedingungen für die Europäische Währungsunion, in Jahreshgutachten 1998, Tz 255-326.
- ⁷ Vgl. Rödder, Andreas: 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, München 2015, S. 280 ff.
- ⁸ So liegt etwa in den USA die Schuldenquote von Kommunen und Bundesstaaten im Durchschnitt in der Regel unter 20 Prozent in Relation zur jeweiligen Wirtschaftsleistung.
- ⁹ Vgl. Kobrak, Christopher / Martin, Joe / Brean, Donald: Canada, the United States and the European Union: Neglected Lessons in Building a Currency Zone out of Separate States, in: Bankhistorisches Archiv 2/2013, S. 139-152.

/// Nur gemeinsam ist es zu schaffen

EUROPA IM SPANNUNGSFELD

JOHANNES WALLACHER /// geboren 1964 in Ludwigshafen / Rhein, studierte Wirtschaftsingenieurwesen an der Universität Karlsruhe, wo er 1994 auch promovierte. 1999 habilitierte er sich an der Hochschule für Philosophie in München. Seit 2006 hat er dort eine Professur für Sozialwissenschaften und Wirtschaftsethik inne, im September 2011 wurde er zum dortigen Präsidenten gewählt. Mit diesem Hintergrund ist er prädestiniert dafür, die aktuellen Fragen in Europa unter wirtschaftsethischen Gesichtspunkten zu bewerten.

Politische Studien: Krisenzeiten sind Bewährungsproben für die Stabilität der Wertestruktur. Der Belastungstest der Währungsunion ist noch nicht zu Ende und schon sehen wir mit den Flüchtlingen eine neue Herausforderung für das europäische Haus. Es zeigen sich Tendenzen zur Renationalisierung und zum Erhalt der nationalen Machtstrukturen. Unter diesem Blickwinkel scheinen Werte wie Solidarität von der Agenda verdrängt zu werden. Sehen Sie die Möglichkeit, dass man dieses Spannungsfeld verändern kann?

Johannes Wallacher: Diese Renationalisierung verdrängt nicht nur Werte wie Solidarität, sondern – das muss man sich klarmachen – sie mindert den gemeinsamen Handlungsspielraum in Europa und damit letztendlich das Gestaltungspotenzial von Europa und der europäischen Staaten international. Die weltweite dramatische Machtverschiebung wird in den nächsten Jahren noch deutlicher werden. Wenn die europäischen Staaten weiter auch international ihre Vorstellungen von

Politik und ihren Werten einbringen wollen, dann müssen sie es gemeinsam tun. Gegen die neuen Machtzentren im asiatischen Raum und in Lateinamerika wird Europa, auf Dauer bestimmte europäische Interessen und Ziele einbringen zu können, nur eine Chance haben, wenn es gemeinsam handelt.

Politische Studien: Der Wille dazu ist sicher vorhanden, denn das rationale Kalkül – gemeinsam stark – überzeugt. Aber wenn es um die konkrete Umsetzung geht, wenn Krisen auftreten, dann scheitert die Rationalität meist an Emotionen und Egoismen.

Johannes Wallacher: Das ist natürlich ein Punkt, denn die europäische Einigung ist nach wie vor ein Prozess. Diesen Prozesscharakter haben wir uns in den letzten Jahren nicht klar genug gemacht. Wir haben uns nicht für eine Vertiefung der bestehenden Gemeinschaft der Länder entschieden, sondern für die Erweiterung. Diese Erweiterung gerade in den ost- und mitteleuropäischen Bereich hat ihren



Die derzeitigen Krisen unterziehen die europäische Gemeinschaft einer Belastungsprobe. Kann sie ihr standhalten?

Quelle: Grecaud Paul/Fotolia.com

Preis, weil wir die institutionelle Vertiefung zurück gestellt haben. Und es wird nun sehr deutlich, dass wir dies dringend nachholen müssen. Wir müssen diese Doppelstruktur deutlich betonen. Europa – und das liegt im ureigenen nationalen Interesse jedes einzelnen Mitgliedsstaates – muss in Teilen handlungsfähig werden, in Teilen handlungsfähig bleiben. Dafür gibt es keine Patentrezepte, aber ganz sicher werden wir nur weiterkommen, wenn wir uns auf gemeinsame Interessen fokussieren. Diese Interessensperspektive kann nicht in partikularen Eigeninteressen bestehen, sondern liegt in einem gemeinsamen Ziel, das uns als Europa wichtig ist – und damit sind wir bei der Wertefrage.

Politische Studien: Die Wertefrage zu stellen, ist meist ein Signal dafür, dass der Prozess in einer Sackgasse oder gar in einer Krise steckt. In den Phasen dazwischen stehen Fragen der Sicherheit und der ökonomische Wohlstandsmehrung

durch Wachstum. Haben wir in den letzten Jahrzehnten den wertebasierten Nährboden unseres Europas nicht ausreichend genug gepflegt?

Johannes Wallacher: Ökonomische Werte sind das eine. Für die osteuropäischen Staaten etwa stand die Sicherheitsfrage mehr im Vordergrund als im Westen. Aber die Wertefrage wurde in der Tat vernachlässigt und nun gilt es, sie wieder in den Blick zu nehmen, allerdings in einer klugen und nüchternen Weise. Denn was sind eigentlich Werte? Werte sind nie etwas Statisches, die einmal festgeschrieben werden und für immer unveränderbar bleiben. Werte sind eine Vergewisserung dessen, was uns wirklich wichtig ist. Sie repräsentieren die positiven Ziele der Gesellschaft. In den europäischen Gesellschaften ist jedoch auch die Pluralität der Wertevorstellungen ein Fakt, mit dem wir umgehen müssen. Daher geht es immer auch um eine Abwägung von unterschiedlichen Werten, von Interessen und vielleicht müssen wir, wenn wir von

Werten sprechen, auch stärker die Komplementarität zwischen Werten und Normen betonen.

Politische Studien: Das dürfen Sie gerne näher erläutern.

Johannes Wallacher: Werte sind immer eng mit der konkreten Lebenswirklichkeit in einem spezifischen kulturellen Kontext verknüpft. Dies gilt sowohl für individuelle wie kollektive Werte, nach denen Einzelne oder Gemeinschaften ihr Handeln ausrichten. Ein Beispiel dafür ist das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit gesichertem sozialen Fortschritt“ zu verbinden. Dieser Wert ist untrennbar mit der Entstehungs- und Wirkungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft als ein spezifisch bundesrepublikanischer Wirtschaftsstil verknüpft und nur von daher zu verstehen. Den teilen schon nicht mehr alle in Frankreich und Großbritannien in dieser Form, dennoch konnten wir die Grundidee einer Verbindung von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sozialem Ausgleich in den Prozess der europäischen Einigung einbringen. Die veränderten globalen Beziehungen machen es nun erforderlich, dass wir selbst diese Grundwerte der Sozialen Marktwirtschaft weiter entwickeln müssen und zwar im Hinblick auf die der ökologischen Frage und u. a. darauf, was das für Zuwanderung und Integration bedeutet.

Wenn Werte an spezifische kulturelle Kontexte gebunden sind, ist ihr Geltungsbereich grundsätzlich begrenzt. Daher braucht es zusätzlich eine ethische Dimension, die gewährleistet, dass moralische Ansprüche über einen bestimmten Kontext hinaus universale Geltung besitzen. Dies sind Normen, die notwendigerweise inhaltlich viel dünner als Werte formuliert sind und weniger die attraktive als die einschränkende Seite des Ethischen repräsentieren. Ihre Bedeutung liegt vor allem darin, universal gültige normative Mindestbedingungen zu schaffen, die es Menschen in unterschiedlichen Weltregionen erlauben, innerhalb des durch die Normen vorgegebenen Rahmens ihre je eigenen, kulturspezifischen Werte etwa von gutem Wirtschaften zu entfalten. So sind wir uns weltweit vielleicht nicht einig, was gute Arbeitsbedingungen sind. Aber wir können uns darüber verständigen, was menschenunwürdige Arbeitsbedingungen sind, und von daher Mindestnormen entwickeln, um ausbeuterische Kinderarbeit, Zwangsarbeit, gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen oder einen Hungerlohn zu verhindern.

Wir müssen lernen, dass Werte heute immer mit Normen zusammen gedacht werden müssen. D. h., wir brauchen auf europäischer Ebene ein gemeinsames Normenverständnis und wir brauchen es als Europa international. Unter Einhaltung gemeinsamer Normvorstellungen sollten die einzelnen Gesellschaften, dem Grundgebot der Sub-

sidiarität folgend, die Möglichkeit haben, ihre Wertevorstellungen weiter zu entwickeln, also z. B. zu klären, was über Mindestbedingungen menschenwürdiger Arbeit hinaus gute Arbeit als spezifischen Wert ausmacht.

Politische Studien: Im Moment erfährt die Leitkultur wieder besondere Aufmerksamkeit. Da steht dann – Ihre Aussagen angewandt – eine neue Festlegung unserer Werte an und vor allem auch unserer Normen, mit denen letztendlich die Pluralität im europäischen System mehr oder weniger gewahrt werden kann.

Johannes Wallacher: Das ist ein gutes Beispiel. Leitkultur ist ein wichtiger Punkt, bei dem wir genau unterscheiden müssen zwischen Normen und Werten. In diesem Sinn ist Leitkultur zunächst einmal das Bekenntnis zu unserer Verfassung und den dieser zugrunde liegenden Normen und Werten. Dazu gehört die Gleichstellung der Geschlechter, das Verbot rassistischer Praktiken oder das Bekenntnis zur Religionsfreiheit. Verfassungstreue ist das Minimum, an dem sich alle orientieren müssen. Darüber hinaus gibt es bestimmte kulturelle Vorstellungen. Ich würde daher davor warnen, die Leitkultur zu stark mit dichten Werten zu beschreiben. Es entspricht nicht mehr der Realität unserer Gesellschaft.

Und man erkennt an der Genese der Leitkultur sehr deutlich, dass es sich nicht um ein geschlossenes europäisches System handelt. Wir bemühen sehr gerne die Werte des christlichen Abendlandes. Aber wenn man die historische Epochen betrachtet, gibt es sehr starke Indizien dafür, dass das, was in Europa zur Aufklärung geführt hat, ein sehr produktiver Prozess des Austausches zwischen christlichem und islamischem Denken im Mittelalter war. Als

islamische Denker sehr stark Gedanken wie Toleranz und Offenheit eingebracht haben und mit mittelalterlichen Denkern wie Albertus Magnus, Thomas von Aquin oder auch Nicolaus Cusanus im Austausch standen. Es hat eine Schlagseite, wenn wir die Werte des Abendlandes als rein christlich bezeichnen.

Politische Studien: Was für die Popperische Idee der offenen Gesellschaft spricht. Ein Appell, offen zu bleiben, weil wir es in der Vergangenheit waren und weil wir auf der heutigen Basis auch die zukünftige Dynamik entwickeln können.

Johannes Wallacher: Offenheit ist das eine und das zweite ist das, was der große Friedens- und Konfliktforscher Dieter Senghaas als Prozesse der „Zivilisierung wider Willen“ beschrieben hat. D. h., auch die christlichen Religionen und Kirchen wurden einfach mit der Frage der Aufklärung konfrontiert. Die europäischen Staaten haben sich nicht freiwillig in diesen Prozess begeben. Die Veränderungen liefen nicht immer über Erkenntnisgewinn, sondern oft über schmerzhaft Erfahrungen wie z. B. die des Dreißigjährigen Krieges, der zeigt, dass sich Religions- und Konfessionsgemeinschaften bekämpfen und sich trotzdem Gemeinsames weiterentwickeln kann. Prozesse der Zivilisierung wider Willen waren in Europa keine Seltenheit und möglicherweise stehen wir auch jetzt wieder vor einem Prozess der Zivilisierung wider Willen.

Politische Studien: Prof. Simms (siehe nachfolgend im Heft) tritt dafür an, dass wir einen Bundesstaat in einem politischen Akt kreieren, ihn Europa in einer mehr oder weniger revolutionären politischen Sequenz aufkotroyieren sollen – gegebenenfalls wider Willen. Dieser Vision steht die prozessuale, die evolutive



Die Renationalisierung mindert den gemeinsamen **HANDLUNGSSPIELRAUM** in Europa.



Wir müssen lernen, dass Werte heute immer mit Normen **ZUSAMMEN** gedacht werden müssen.

Positionierung entgegen, die sich auch in diesem historischen Verlauf, den Sie gerade geschildert haben, wiederfindet. Wie sehen Sie die beiden Wege?

Johannes Wallacher: Es ist immer beides notwendig. Ich brauche diese, sagen wir mal Grundidee, diese Vision, wie Europa aussehen soll. Da nicht davon auszugehen ist, dass wir eine Weltregierung haben werden, brauchen wir hier entsprechende regionale Strukturen des Zusammenhalts. Es braucht diese Vision einer politischen Ordnung, die subsidiär aufgebaut ist und wo natürlich die, den einzelnen Bürgern nahen Einheiten, die Regionen, die Nationen, eine vorrangige Funktion haben. Aber die Vision von einer normativen Leitidee für Europa braucht auch einen konkreten politischen Prozess, wo wir erkennen lassen, dass vieles oft auch als Zivilisierung wider Willen entsteht. Das sind beides Prozesse, die sich wechselseitig befruchten müssen.

Politische Studien: Selbst bekennende Europäer, gestehen ein, dass uns die wertebasierte Vision in Europa fehlt. Die erkennbare Orientierungslosigkeit der europäischen Bürger zeigt sich aktuell auch darin, dass sie gar nicht mehr verstehen, was sie in das System eingeben sollen und warum. Plötzlich werden Errungenschaften wie etwa offene Grenzen kritisch betrachtet oder gar als bedrohlich wahrgenommen. Führt das fehlende Bild eines gemeinsamen Europas dazu, dass es in den Bürgerschichten tendenziell eine Abkehr von Europa gibt?

Johannes Wallacher: Ich glaube da gibt es auch zwei Ebenen. Der Mangel an Vision bezieht sich einmal auf das, was Europa untereinander sein soll und zum zweiten darauf, was Europas Rolle in der Welt insgesamt angeht. Und ich glaube, dass die großen Schwierigkeiten, die wir heute haben, vor allem aus dem Mangel an Verständnis für die Rolle Europas in der Welt bestehen. Dass wir die Frage von Außen- und Innengrenzen Europas aktuell wieder diskutieren, liegt daran, dass wir uns in den letzten Jahrzehnten nicht ausreichend um das gekümmert haben, was vor unserer Haustür passiert. Stichworte: Afrika, Naher Osten. Es war eine Illusion zu glauben, wir könnten uns auf Dauer davon abschotten. Diese Illusion wird weiter genährt, solange wir keine Vorstellung von Europa in der Welt haben. Was uns dabei helfen könnte, ist, dass Europa nach wie vor das am weitesten fortgeschrittene Integrationsprojekt weltweit ist. Noch immer schauen viele auf Europa und hoffen und vertrauen darauf, dass Europa aus dieser Krise gestärkt hervor geht und seine Rolle nach innen wie nach außen so findet, dass es wirklich ein Modell für eine globale Weltordnung werden kann. Das ist es, was Otfried Höffe mit seiner föderalen Weltrepublik und mit dem Konzept einer globalen Steuerung entwickelt hat. Die Leitidee ist, dass wir regionale Kerne in der globalen Welt brauchen. Wir sind uns darin einig, dass eine Weltregierung als Vision viel zu weit weg von der demokratischen Vorstellung der Bürger wäre. Wir brauchen eine Vision, in der wir den Nationalstaat in eine regionale Konföderation eingebettet haben, der dann noch

einmal Verantwortung für eine globale Gestaltung übernimmt. Das wäre im Grunde die konsequente Anwendung der supranationalen Idee Europas als ein Modell für die Weltrepublik. Statt in diese Richtung weiter zu gehen, haben sich die Europäer durch nationale Egoismen international den politischen Gestaltungsspielraum genommen.

Politische Studien: Es ist zweifelsfrei gut und notwendig, dass Sie diese strategische, weltpolitische Sicht auf Europa werfen und in den Vordergrund stellen. Aber schauen wir noch einmal auf die operativen Prozesse, mit denen wir heute konfrontiert sind, egal ob hausgemacht oder nicht. Da kommen Argumente, die weitgehend auch von Ängsten getrieben sind und das Thema Gerechtigkeit auf die Agenda bringen. Was sagt der Philosoph, wenn die Bürger auf die Armen im eigenen Land zeigen? Wenn sie darauf hinweisen, dass die Integration der Flüchtlinge zu Lasten der ärmeren und armen Bevölkerung führt. Verzicht ist nicht das beliebteste ökonomische Prinzip, weil wir gerne kurzfristig denken.

Johannes Wallacher: Flüchtlinge und Arme bei uns dürfen niemals gegeneinander ausgespielt werden. Insofern darf der menschenwürdige Umgang mit Flüchtlingen auch nicht zu Lasten der sozialen Sicherung schwächerer Bevölkerungsgruppen gehen. Glücklicherweise kommt die Flüchtlingskrise zu einem vergleichsweise guten Moment, zumindest was die ökonomischen Rahmenbe-

dingungen angeht. Unser Haushalt steht gut da, die Wirtschaft prosperiert. Wir können sagen, dass aus der Investition, die wir in dieser Flüchtlingskrise tätigen, dauerhaft auch ökonomische Potenziale entstehen. Aber es wäre zu kurz gesprungen, nur auf die ökonomische Perspektive zuzugreifen. Was wir den Leuten sagen müssen, ist, dass wir vor diese Herausforderung gestellt sind, weil vor unserer Haustüre Staaten zerfallen, Menschen barbarisch behandelt werden und sie deshalb Zuflucht bei uns suchen. Und es ist ja nicht nur so, dass wir lange Zeit den Krisenherd Syrien und Irak unterschätzt haben. Vielmehr haben wir offenen Auges auch die Flüchtlingslager in der Türkei, im Libanon, in Jordanien nicht ausreichend finanziert, so dass die Menschen dort kein menschenwürdiges Dasein mehr haben. Das alles gehört zur Perspektivlosigkeit, die Menschen überhaupt dazu bringt, diesen höchst gefährlichen Weg nach Europa auf sich zu nehmen. Es ist ja nicht so, dass sie in ein Wunderland aufbrechen, sondern das ist die einzige Perspektive, die ihnen geblieben ist.

Politische Studien: Aber das ist ja hier auch erst mal auf fruchtbaren Boden gefallen. Die deutsche Willkommenskultur wurde international zur Kenntnis genommen.

Johannes Wallacher: Ja, weil sie zu unserem Selbstverständnis gehört. Und ich



Möglicherweise stehen wir auch jetzt wieder vor einem Prozess der Zivilisierung **WIDER** Willen.

glaube nach wie vor, dass, wenn wir bestimmte Kernwerte in Europa definieren, der würdevolle Umgang mit Menschen an erster Stelle steht. Und nun machen bestimmte Staaten Ernst mit dem, was es heißt, menschenwürdig mit Flüchtlingen umzugehen. Während andere Staaten diesen Wert nicht für sich in Anspruch genommen haben, weil sie völlig überfordert waren, wie Griechenland, wie Italien. Oder weil sie die Abschottung zum politischen Prinzip gemacht haben. Da geht es um einen Wertestreit. Der lässt sich natürlich irgendwie auch in ökonomische Anreizstrukturen übersetzen, aber es bleibt die Grundsatzentscheidung: Will Europa zu diesem Grundwert der Menschenwürde stehen? Dann ist es ein Lackmustrtest, ob man menschenwürdig mit den Menschen umgeht, die bei uns Zuflucht suchen, oder nicht. Da, würde ich sagen, geht es nicht mehr um Werte, sondern es geht um grundlegende Normen. Und wenn einige nationale Regierungen sich hinstellen und diese Normen verletzen, dann halte ich es für höchst fragwürdig. Natürlich muss man sie einbeziehen in den politischen Kontext, um Lösungen zu suchen, aber man sollte sie schon auf die Inhalte der Europäischen Charta hinweisen. Da taucht dann eben auch die Frage wieder auf: Was sind die grundlegenden Werte und Normen, für die wir eigentlich stehen?

Politische Studien: Jetzt sind wir eigentlich wieder am Anfang, als wir gesagt haben, wir haben sie nicht gepflegt, diese Werte und Normen, die uns verbinden. Wäre das klar, könnten wir uns den operativen Herausforderungen einheitlich widmen.

Johannes Wallacher: Genau. Wir haben sie nicht nur nicht gepflegt, sondern teilweise verschüttet. Können wir überhaupt noch Rechenschaft abgeben über das, was uns als Grundwerte und Normen wichtig ist? Da sind wir zu lange den Weg der Ökonomisierung gegangen, der uns im Grunde unfähig gemacht hat, solche Fragen zu sehen. Die wirtschaftliche Integration war von Anfang eine wichtige Lokomotive der europäischen Einigung, was wir uns gerade in der Euro-Krise wieder stärker bewusst machen sollten. Aber wir haben es versäumt, dieser Lokomotive die politische Dimension anzuhängen und die politischen Institutionen entsprechend weiterzuentwickeln.

Politische Studien: Tatsächlich hat die Debatte um Transferleistungen, die sehr zügig auf die Agenda kam, gezeigt, dass die Frage nach Souveränität, Solidarität und Subsidiarität noch lange nicht ausdiskutiert ist in Europa. Viele Bürger sahen sich getäuscht, weil statt der permanenten Wohlstandsmehrung durch den europäischen Binnenmarkt nun die Umverteilung eher zu einer Minderung der Prosperität führen könnte.

Johannes Wallacher: Das müssen wir ganz deutlich sehen. Die Transferleistun-

gen können problematisiert werden. Aber wenn wir das tun, dürfen wir dabei nicht übersehen, dass wir uns als Bundesrepublik leisten, auf Dauer ein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht in Europa aufrecht zu erhalten. Ein Ungleichgewicht, von dem wir profitieren und von dem wir, wenn wir es rational betrachten, wissen, dass das nicht gerecht ist. Es ist die große Herausforderung an alle, dass wir die Komplexität, vor der wir stehen, nicht dadurch reduzieren, dass wir immer nur einzelne Aspekte herausnehmen. Und zwar die, die uns gerade passen. Und ich glaube, wir müssen uns zumuten, dass wir versuchen, möglichst die Gesamtperspektive im Blick zu behalten.

Politische Studien: Ist es das, was Sie den Politikern auf die Fahne schreiben würden?

Johannes Wallacher: Nicht nur den Politikern. Vor allen Dingen den Bürgern und den Interessengruppen. Ich glaube, dass das politische Geschäft heute sehr viel schwieriger geworden ist. Trotzdem brauchen wir Visionäre und wir brauchen politische Kräfte, die nicht nur auf das reagieren, was vermeintlich Volkes Wille ist, sondern die den Mut haben, ihre Visionen zu erklären. Es gab immer Personen oder Persönlichkeiten, die sich hingestellt haben und für ihre Visionen eingestanden sind, auch wenn sie dafür auf den ersten Blick nicht immer unmittelbare Zustimmung bekommen. Das ist die große Gefahr, dass man zu einfach auf den vermeintlichen Volkswillen sieht, der sehr wankelmütig sein kann. Wir müssen erklären, warum wir die Dinge so oder so machen und warum wir bestimmte Perspektiven anstreben.

Politische Studien: Es gibt ein paar politische Hoffungs- und Entscheidungsträ-

ger, die ganz bewusst Geschichten erzählen, um auf diese Weise Komplexität zu reduzieren. Ist das ein Weg?

Johannes Wallacher: Geschichten erzählen ist immer ein guter Weg, um die Menschen auch in den Fragen von Werten abzuholen. Menschen haben schon immer über Geschichten kommuniziert, gerade in den Fragen, was ihnen wichtig ist. Und ich glaube, je komplexer die Zusammenhänge werden, umso wichtiger werden überzeugende Geschichten, vor allem, wenn wir sie in einen größeren Zusammenhang packen. Eine der wesentlichen Geschichten ist die über das europäische Haus. Es ist ein wichtiges Haus, das wir nicht als abgeschlossene Burg konstruieren können und dürfen. Es muss ein Haus sein, das Stabilität nach innen und Offenheit nach außen hat. Es muss ein Haus sein, das eine Rolle in der internationalen Ordnung spielt. Dann kann ich es nicht als Festung nach innen bauen, weil das unrealistisch ist und auf Dauer auch keine Ausstrahlungskraft hat.

Politische Studien: Herr Professor Wallacher, wir danken Ihnen für das Gespräch.

Die Fragen stellte Dr. Claudia Schlembach, Referentin für Wirtschaft und Finanzen der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München. ///



Quelle: SJ-Bild/Leopold Stübner SJ

/// PROF. DR. JOHANNES WALLACHER
ist Präsident der Hochschule für Philosophie, München.



Es bleibt die Grundsatzentscheidung: Will Europa zum Grundwert der **MENSCHENWÜRDE** stehen?

/// Einführung

UNSIKERHEITEN IN EUROPA

ANDREA ROTTER /// Seit geraumer Zeit stellt eine Reihe von neuen sowie obsolet geglaubten Konflikten Europa vor immense sicherheitspolitische Herausforderungen. Anhand der Vielfalt der Sicherheitsbedrohungen und der ebenso mannigfachen Lösungsansätze innerhalb der Europäischen Union (EU) wird ersichtlich, dass ein gemeinsames Vorgehen allein aufgrund unterschiedlicher Bedrohungsperzeptionen und Definitionen von Sicherheit erschwert wird. Allerdings birgt das geteilte Bewusstsein über gegenwärtige Unsicherheiten auch Chancen – sofern sie genutzt werden.

Schon seit den Anfängen der EU stellt die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) das schwächste Glied des europäischen Integrationsprozesses dar. Während vor allem die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten durch die Gründung einer Wirtschafts- und Währungsunion relativ zügig vorangetrieben wurde, kommt die Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik hingegen nur schlep-pend voran. Nach wie vor stehen nationale Interessen und sicherheitspolitische Autonomiegedanken möglichen Souveränitätsverzicht in diesen für Nationalstaaten sensiblen Politikfeldern entgegen. Nachdem die Eurokrise lange Zeit die Agenda in Brüssel bestimmte, rückten zuletzt eine Vielzahl von Konflikten die GSVP in den Fokus der politischen Debatte: die Ukrainekrise und Russlands völkerrechtswidrige Annexion der Krim, die Brennpunkte im Mittel-

ren Osten und die daraus resultierende Flüchtlingswelle sowie zuletzt die Terroranschläge von Paris am 13. November 2015. Derartige Ereignisse und Entwicklungen führen uns immer wieder die Fragilität der europäischen Sicherheitsordnung vor Augen. Es scheint, dass Krisen in der heutigen Zeit „zum neuen Normalzustand“¹ geworden sind, dass Europa in vielen Bereichen von Unsicherheiten statt Sicherheit geprägt ist.

Nach Ende der jahrzehntelangen, aber vergleichsweise überschaubaren Blockkonfrontation stehen die Länder Europas nun vor einer ungemeinen Vielfalt an sicherheitspolitischen Herausforderungen. So wird die regionale Stabilität durch fragile Staatlichkeit an den Außengrenzen der EU gefährdet. Nichtstaatliche Akteure der internationalen organisierten Kriminalität und des Terrorismus, die nur schwer zu lokalisieren sind, lassen die Grenzen zwischen inne-

rer und äußerer Sicherheit immer mehr schwinden. Darüber hinaus sehen sich Staaten zunehmend mit neuen, hybriden Formen der Konfliktaustragung konfrontiert, denen sie nicht mit rein konventionellen Maßnahmen begegnen können. Zudem sind diese Sicherheitsrisiken in den Kontext der fortschreitenden Globalisierung eingebettet, so dass sich Einzelstaaten ihnen nicht mehr ohne Weiteres entziehen können.

Angesichts der diffusen Herausforderungen lassen sich innerhalb der EU verschiedene Grade der Betroffenheit und somit unterschiedliche Bewertungen der Sicherheitsbedrohungen feststellen, die einen gesamteuropäischen Lösungsansatz erschweren. So sind beispielsweise die EU-Mitgliedstaaten faktisch in unterschiedlichem Maße von der Flüchtlingskrise betroffen, genauso wie die Bedrohungsperzeption angesichts der russischen Aggressionspolitik in den mittel- und osteuropäischen Staaten historisch bedingt stärker als in westeuropäischen Ländern ausgeprägt sein dürfte. Aus diesem Grund warnen Kempin und Scheler zu Recht vor einer „thematischen“ und „geographischen“ Spaltung der EU in sicherheitspolitischen Belangen, die die Bemühungen um eine Vertiefung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bremsen, wenn nicht gar zurückwerfen könnte.²

Dabei sind bis heute durchaus nennenswerte Fortschritte der Integration feststellbar. So attestiert Anja Opitz in ihrer Bestandsaufnahme der gegenwärtigen GSVP im nachfolgenden Beitrag, dass die EU bereits über geeignete Instrumente und Mechanismen des internationalen Krisenmanagements verfüge und darüber hinaus erfolgreiche Einsätze zur Deeskalation und Stabilisierung in benachbarten Krisenregionen durch-

führe. Nichtsdestoweniger moniert sie fortdauernde Mängel in der Koordination und Zuordnung von Kompetenzen unter den Mitgliedstaaten, die im Lichte der Vielschichtigkeit der zu lösenden Konflikte schwer ins Gewicht fallen.

Doch wo möchten wir hin? Ist eine vertiefte Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik überhaupt erwünscht bzw. erstrebenswert?

Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU wird durch **UNTERSCHIEDLICHE** Prioritäten erschwert.

Die Flüchtlingskrise ließ zuletzt erhebliche Zweifel an einem gemeinsamen europäischen Solidaritätsgedanken aufkommen. Großbritanniens Premierminister David Cameron verlangt, die EU mit dem Ziel einer schwächeren Union und gleichzeitiger Stärkung der nationalen Parlamente zu reformieren – andernfalls stellt er den Brexit als mögliches Szenario in Aussicht. Und generell wird eine tiefere Integration in diesen Bereichen oftmals mit Verweis auf die NATO als primäres Verteidigungsbündnis abgelehnt. Doch gerade das transatlantische Verhältnis könnte in den Augen von Florian Hahn, der im nächsten Beitrag für eine engere sicherheitspolitische Gemeinschaft wirbt, immens von einer international geschlossenen und autonom auftretenden EU profitieren. Zwar habe Europa im Zuge der Ukrainekrise ein bemerkenswertes Maß an Einigkeit an den Tag gelegt und

könne auch im Praxistest, z.B. in der Pirateriebekämpfung, beachtliche Erfolge aufweisen, doch bleibe vieles an Potenzial in Form von Einsparungen und Effektivitätssteigerungen ungenutzt – sei es aufgrund fehlender gemeinsamer Standards, ungenügender finanzieller Mittel oder des schlichten Mangels an politischem Willen.

Dass Europa in Zukunft noch mehr an einem Strang ziehen muss, hält auch Stephan Bierling fest, der in seiner Beurteilung der EU als außenpolitischer Akteur ein eher kritisches und pessimistisches Urteil trifft. Gemessen an den gegenwärtigen Herausforderungen und Entwicklungen wie Amerikas strategischer Hinwendung gen. Asien und die Verschiebung der globalen Machtverhältnisse, werde Europa immer mehr an geopolitischem Einfluss verlieren, sollte man diesem Trend in den europäischen Hauptstädten nicht gemeinsam entgegenwirken.

Für eine gesamteuropäische Lösung sind die Interessen derzeit zu UNTERSCHIEDLICH.

Es ist unwahrscheinlich, dass sich der Zustand der sicherheitspolitischen Unsicherheiten, in dem sich Europa derzeit befindet, in absehbarer Zeit ändern wird. Doch erste Zeichen aus Brüssel wie der Vorstoß von EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, eine gesamteuropäische Armee ins Leben zu rufen, lassen erahnen, dass diese Unsi-

cherheiten nicht nur als Bedrohung, sondern auch als Chance für die Weiterentwicklung der EU angesehen werden können. Angesichts der globalen Entwicklungen und dem gewachsenen Bewusstsein für die Interdependenz der Herausforderungen könnten diese Krisen als Katalysator für Integration dienen. Ob diese Gelegenheit jedoch von den 28 Mitgliedstaaten gleichermaßen gewünscht und wahrgenommen wird, bleibt abzuwarten.



/// ANDREA ROTTER M.A.

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung e. V. München.

Anmerkungen

¹ Rede von Staatssekretär Stephan Steinlein anlässlich der Eröffnung des Außenwirtschaftstags Architektur, Planen, Bauen am 28. Januar 2015 im Auswärtigen Amt in Berlin, http://www.auswaerziges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2015/150128_StStt_AWT.html, Stand: 16.11.2015.

² Vgl. Kempin, Ronja / Scheler, Ronja: Auflösungsercheinungen in der GVSP vorbeugen. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit als Vehikel für mehr Integration, SWP-Aktuell 63, Juli 2015, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A63_kmp_sel.pdf, Stand: 17.11.2015.

/// Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf dem Prüfstand

BAUJAHR 1998 – ROSTIG UND AMBITIONIERT. DIE GSVP HEUTE

ANJA OPITZ /// „Herbie: Fully Loaded – Ein toller Käfer startet durch.“ Nach 25 Jahren rollte Herbie 2005 wieder über die Kinoleinwände. Doch Herbie ist kein normales Auto. Er wird als „Persönlichkeit mit eigenem Willen und besonderen Fähigkeiten“ beschrieben. Würde man die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU mit einem VW Käfer gleichsetzen, so wäre auch dieses Gefährt kein gewöhnliches Auto.

Ganz im Gegenteil: Charakteristisch für diesen Wagen wäre eine einzigartige Persönlichkeit mit einem starken Willen und besonderen zivilen und militärischen Fähigkeiten, die in dieser Kombination kein weiteres Fahrzeug vorweisen könnte, welches auf dem internationalen Markt Rang und Namen hat. Für sein nun schon älteres Baujahr brächte es der GSVP-Käfer auf einen beachtlichen Kilometerstand. Interessante Strecken, die er in einer hohen Durchschnittsgeschwindigkeit absolviert hätte. Und es schiene, als sei auch dieser GSVP-Käfer ohne einen verkehrstüchtigen Fahrer unterwegs. Wände hochfahren könnte er vielleicht nicht, dafür zeichnete er sich durch maritime Qualitäten aus. Und er rollte, ungeachtet des Umstandes, dass er wohl kaum alle zwei Jahre eine neue TÜV-Plakette bekäme.

Dieser GSVP-Käfer wäre heute im perfekten Alter für ein Fahrzeugtuning, also einer Feinabstimmung zur Leistungssteigerung.

Ein besonderes Interieur

Internationale Konflikte und Krisen sind in der heutigen globalisierten Welt nicht mehr lokal begrenzt. Sie sind diffus, asymmetrisch und irregulär. Ihre enorme Dynamik veränderte auch das Krisenmanagement der EU im Rahmen ihrer externen Beziehungen. Der ursprüngliche Ansatz für Stabilisierungseinsätze – erst militärisch, dann zivil – gilt heute als überholt.¹ Die Nachhaltigkeit von friedensschaffenden und friedensichernden Maßnahmen kann nur erreicht werden, wenn etwa militärische, polizeiliche, politische, diplomatische oder ökonomische Programme be-



Die GSVP der EU ist im Vergleich zu „Herbie“ auch etwas ganz Besonderes.

reits auf institutioneller Ebene kohärent aufeinander abgestimmt werden. Unmittelbar damit verbunden ist die Notwendigkeit einer koordinierten Umsetzung dieser Maßnahmen vor Ort, welche auch lokale Akteure und internationale Partner der EU konsequent einschließen muss. Die EU verfügt außenpolitisch über eine ganze Bandbreite an geeigneten Instrumenten, die ihre globale Handlungskompetenz untermau-

INTERNATIONALE Krisen sind heutzutage asymmetrisch und diffus.

ern sowie über einen sektorenübergreifenden Krisenmanagementansatz, der einen enormen Beitrag zur Erhaltung internationaler Sicherheit leisten kann.

Der umfassende Koordinierungsprozess dieses außenpolitischen Werkzeugkastens stellt für die EU jedoch eine sehr komplexe Aufgabe dar, schließlich muss sie dafür mehrere Politikbereiche bedienen, deren Funktionslogik gänzlich verschieden ist. Allein für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) etwa gilt es, die Interessen von 28 Nationen miteinander zu vereinen und zugleich darauf Rücksicht zu nehmen, dass jeder Mitgliedstaat unterschiedliche Fähigkeiten und Kapazitäten für die Missionen und Operationen der EU zur Verfügung stellen kann und will. Darüber hinaus müssen die Maßnahmen der GASP/GSVP mit jenen Aktivitäten abgestimmt werden, denen ein langfristiger Wirkungsmechanismus inhärent ist. Angesprochen sind hier etwa die Entwicklungszusammenarbeit oder der Zivil-

schutzmechanismus, für deren Federführung die Europäische Kommission verantwortlich ist. Zugleich beteiligt sich ein Netzwerk von 139 EU-Delegationen im Rahmen der externen Beziehungen der EU an der Umsetzung von unterschiedlichen EU-Politiken.

Der EU Comprehensive Approach² ist hier ein Weg, die Ursachen von Konflikt- und Krisensituationen in fragilen, scheiternden oder schon gescheiterten Staaten zu erkennen und entsprechende Wirkungszusammenhänge zu verstehen. Auf dieses Ziel einigten sich die EU-Mitgliedsstaaten bereits in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003, die 2010 um die Strategie für die innere Sicherheit der EU ergänzt wurde. Der Ansatz trägt dazu bei, innovative Lösungsstrategien zu entwickeln, die durch eine engmaschige Koordinierung von kurzfristigen – jene der GSVP – und langfristigen Maßnahmen die gewünschte Nachhaltigkeit in der Friedenssicherung entfalten können. Effizientes und effektives Handeln in diesem Sinne ist jedoch nur dann möglich, wenn die Europäische Kommission, die 28 Mitgliedstaaten der EU sowie die relevanten GSVP-Gremien auf Grundlage einer gemeinsamen und – politisch – strategischen Analysebasis zusammenarbeiten. Zugleich müssen sie auf dieser Grundlage entsprechende Interessen für die EU ableiten und ihre potenzielle Rolle als handelnder Akteur in einer Konfliktsituation einheitlich definieren. Im konkreten Konflikt- oder Krisenfall bietet das Political Framework for Crisis Approach (PFCA)³ hierfür einen Rahmen. Vor dem Hintergrund des Comprehensive Approach stellt es die für die EU essenziellen Fragen: Welche Faktoren charakterisieren einen konkreten Konflikt? Welche Handlungsoptionen soll die EU wählen? Verfügt die EU über

Political Framework for Crisis Approach bietet im KONFLIKTFALL einen Rahmen.

die erforderlichen Fähigkeiten für eine adäquate Antwort auf den Konflikt? Und wenn ja, wie kann sie die Maßnahmen erfolgreich implementieren?

Doch gerade die Vielschichtigkeit von Konflikten und die sich daraus ergebende Notwendigkeit von Programmen mit einem unterschiedlichen Zeithorizont stellt die EU in der Umsetzung des Comprehensive Approach vor große Herausforderungen. Militärische Operationen etwa sind grundsätzlich eher kurzfristig angelegt und zielen vordergründig auf die Beendigung einer akuten, gewaltsam ausgetragenen Krise sowie auf die Verhinderung einer erneuten Eskalation der Lage ab. In weiterer Folge gilt es, den Prozess der Friedenskonsolidierung gerade auch in einer Übergangsphase zwischen Gewalt und langfristiger Stabilisierung abzusichern und zu garantieren. Bei der Herstellung dieser Synergieeffekte hat die EU noch immer einen enormen Verbesserungsbedarf, wenngleich durch den institutionellen und strukturellen Ausbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) wichtige Schritte bereits implementiert wurden. Die EU hat erkannt, dass vor allem ein koordinierter und integrierter Planungsprozess für den Erfolg ihrer außenpolitischen Aktivitäten von enormer Bedeutung ist. Um die erforderliche gemeinsame Analysebasis über Möglichkeiten und Grenzen der Handlungsfähigkeit der EU in einer po-

tenziellen Konfliktsituation zu schaffen, wurde gerade in der Planungsphase von Missionen und Operationen eine Kultur der Konsultation zwischen unterschiedlichen EU-Gremien, allen voran zwischen den GSVP-Planungsgremien, der Europäischen Kommission und auch dem Europäischen Parlament inzwischen fest etabliert.⁴

In Unterstützung der kontinuierlichen Umsetzung des Comprehensive Approach wurde innerhalb des EAD darüber hinaus ein Krisenreaktionssystem aufgebaut, das EEAS Crisis Response System, welches heute das Herzstück eines kohärenten EU-Krisenmanagements ist. Auf Grundlage einer 24-Stunden-Basis behält die EU globale Krisenherde stets im Blick und beobachtet internationale sicherheitspolitische Entwicklungen kontinuierlich. Im Falle einer potenziellen Krise aktiviert das EAD-Department für Krisenreaktion und operative Koordination das Krisenreaktionssystem. Unter dem Vorsitz der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, bringt die Krisenplattform alle relevanten Gremien für einen gemeinsamen Analyseprozess an einen Tisch. Hier zeigt sich der enorme Vorteil der institutionellen Verschränkung des Amtes der Hohen Vertreterin zwischen der intergouvernementalen, also nationalstaatlich geprägten GSVP und den verschiedenen supranationalen Politikbereichen. Denn durch diese Plattform und das Krisenreaktionssystem kommen tatsächlich alle relevanten GSVP-Planungsgremien sowie die relevanten Departments der Europäischen Kommission (ECHO, DEVCO etc.) zusammen, wodurch ein koordiniertes und kohärentes Handeln überhaupt erst möglich wird. Mit Beginn der Arabischen Revolution 2011 wurde dieser Prozess erstmalig

EEAS Crisis Response System ist ein KRISENREAKTIONSSYSTEM, das koordiniertes Handeln ermöglicht.

tiefgreifend erprobt und ist heute ein fest institutionalisierter Bestandteil des Entscheidungs(findungs)prozesses innerhalb des EU-Krisenmanagements.

Startnummer 35

Im Dezember 1998 traten Frankreich und Großbritannien auf einem bilateralen Gipfeltreffen in Saint Malo für den Aufbau eigener militärischer Kapazitäten der EU ein und legten damit den Grundstein für die Schaffung einer autonomen Handlungsfähigkeit der Union, der heutigen Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Seit ihrer ersten zivilen Polizeimission in Bosnien und Herzegowina im Jahr 2003 setzte die EU insgesamt 35 zivile Missionen und militärische Operationen ein. Diese Einsätze sind mehrheitlich ziviler Natur, ein Umstand, welcher der EU nicht selten die Bezeichnung eines „zahnlosen Tigers“ einbringt. Doch dieser Vergleich greift viel zu kurz.

Von Beginn an wurde das Krisenmanagement der EU in beiden Dimensionen – zivil und militärisch – gedacht und dies zeigt sich sehr deutlich in den Missionen und Operationen der GSVP. Der GSVP-Aufgabenkatalog (Artikel 43 des Vertrags von Lissabon) definiert die Bandbreite dieser Krisenmanagementesätze: Gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungsein-

sätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung sowie Aufgaben der Konfliktverhütung und Erhaltung des Friedens zählen ebenso zu ihnen wie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung nach Konflikten. Mit all diesen Mitteln kann auch zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus beigetragen werden, wobei die EU auch Drittstaaten im Kampf gegen den Terrorismus im eigenen Land unterstützen kann.

Grundsätzlich ist die EU auf Basis dieses Aufgabenkataloges allein im Rahmen der GSVP in der Lage, vier Grundformen von Missionen und Operationen abzudecken.⁵ So setzt sie beispielsweise Operationen zur Stabilisierung eines Landes ein. Militärisch dienen sie der akuten Eskalationskontrolle und zielen darauf ab, einen Krisenherd durch die Trennung von Konfliktparteien zu stabilisieren, um weitere Maßnahmen, die zumeist ziviler Natur sind, überhaupt erst zu ermöglichen. Derartige Operationen können Strategien und Programme zum nationalen Kapazitätsaufbau, zum Beispiel im Feld der Sicherheitssektorreform, oder Maßnahmen der Demobilisierung und Abrüstung umfassen. Auch die militärische Absicherung von Wahlen fällt in diese Kategorie. Im Rahmen von Substitutionsmissionen oder -operationen können die EU-Einsatzkräfte für einen vorab definierten Zeitrahmen Exekutivaufgaben übernehmen. Dies wird dann notwendig, wenn im betroffenen Land legitimierte exekutive Elemente gänzlich fehlen, etwa im Bereich der Justiz oder im Strafvollzug. Eng verknüpft mit diesem Typus sind sogenannte Strengthening-Missionen und -operationen. Die EU trainiert, berät und beobachtet lokale

Exekutivkräfte bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten und begleitet so zum Beispiel Reformen während einer Phase des Wiederaufbaus nationaler Verwaltungen und des Sicherheitssektors. Auch Programme des Monitoring und des Mentoring nehmen einen wichtigen Stellenwert innerhalb der GSVP ein. Entsprechende Einsätze leisten hier einen wichtigen Beitrag zur „Prävention durch Präsenz“, indem sie beispielsweise die Umsetzung und Einhaltung eines Friedens- oder Waffenstillstandsabkommens beaufsichtigen oder die Rückführung von Flüchtlingen nach Beendigung der gewaltsamen Auseinandersetzungen begleiten.

Regionale Schwerpunkte der sicherheitspolitischen Außenaktivitäten der EU waren seit Beginn der Balkan und Eurasien. Vor allem die Balkanstaaten repräsentieren aufgrund der historischen Entwicklungen während der 1990er-Jahre von Beginn ihrer operativen Tätigkeit an eine Art „kritisches Testgebiet“ für das GSVP-Krisenmanagement. Ein Großteil des operativen und institutionellen Lernprozesses der GSVP fußt auf den Erfahrungen der EU in dieser Region. So setzte die EU ihre bislang größte zivile Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo ein: Seit 2008 trainiert die EU die lokale Polizei, Richter, Zollbeamte und zivile Angestellte des öffentlichen Dienstes im Rahmen der EULEX Kosovo-Mis-

Balkan und Eurasien waren regionale Schwerpunkte der SICHERHEITSPOLITISCHEN Außenaktivitäten der EU.



Quelle: ALBERTO PIZZOLI/Getty Images

Die Militäroperation EU NAVFOR MED soll gegen Schleuserkriminalität vorgehen.

sion. Zugleich assistiert die Mission dem Land bei der Umsetzung des Dialogs zur Normalisierung der Beziehungen zwischen dem Kosovo und Serbien, eine klassische friedenserhaltende Aufgabe.

Ihre erste militärische Operation implementierte die EU ebenfalls in der Balkanregion: 2003 übernahm die EU mit der Operation CONCORDIA von der NATO-Operation Allied Harmony in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Die Operation wurde durch das im März desselben Jahres beschlossene Berlin-Plus-Abkommen mit der NATO ermöglicht. Diese Vereinbarung ermöglicht der EU den Zugriff auf NATO-Kapazitäten im Rahmen von autonom geführten Einsätzen. CONCORDIA wurde auf der Grundlage einer Einladung der damaligen Regierung Mazedoniens und der Bitte an die EU, einen Beitrag zur weiteren Stabilisierung des

Landes zu leisten, implementiert und diente so auch der Überwachung des Rahmenabkommens von Ohrid.

In der Gesamtschau hat die EU die Hälfte ihrer GSVP-Operationen und -Missionen in Afrika eingesetzt. Dabei gilt das europäische Interesse in dieser Region in erster Linie der humanitären Situation in den entsprechenden Ländern, der geographischen Nachbarschaft der Region zur EU und den möglichen Überlappungseffekten potenzieller Krisenherde und deren Folgen auf die EU. Ganz deutlich werden diese Effekte derzeit an den enormen Fluchtbewegungen nach Europa, die unter anderem als eine Folge des Syrien-Krieges sowie der Fragilität und zunehmenden Überforderung der mittel- und unmittelbaren Nachbarstaaten wie dem Irak oder Jordanien zu werten sind. Im Juni 2015 startete die EU die Militäroperation EUNAVFOR MED

– sie läuft seit 28. September 2015 unter dem Namen „Sophia“, benannt nach einem Flüchtlingsbaby – im Mittelmeer, deren Auftrag es ist, in drei Phasen gegen Schleuserkriminalität vorzugehen und somit einen Beitrag zur Verhinderung weiterer Verluste von Menschenleben zu leisten. Die Operation ist Teil des Comprehensive Approach der EU für den Nahen und Mittleren Osten, welcher zum Beispiel auch eine zivile EU Boarder Assistance Mission in Libyen umfasst, die seit 2013 die libyschen Behörden im Aufbau eines Grenzmanagementsystems unterstützt. Auch die zivilen Programme zur Stärkung von Demokratie und Menschenrechten, welche federführend durch die Europäische Kommission betreut werden, zählen zum umfassenden Ansatz der EU für diese Region.

Das optimierte Ineinandergreifen all dieser Maßnahmen und die Beachtung von entsprechenden Synergieeffekten sind ein Beispiel dafür, wie sich der Comprehensive Approach in den politischen Gremien in Brüssel kontinuierlich institutionalisiert. Diese Verstetigung zeigt zudem die enorme Bedeutung dieses umfassenden Ansatzes für die GSVP: Vertrauen in die EU-Einsatzkräfte durch die lokale Bevölkerung ist ein wichtiges Element, damit entsprechende Maßnahmen vor Ort effektiv, effizient und somit nachhaltig implementiert und umgesetzt werden können. Die EU hat an dieser Stelle aus ihren anfänglichen Fehlern unkoor-

dinierten Agierens – wie etwa bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Bosnien und Herzegowina – gelernt. Die Absprache zwischen den verschiedenen EU-Institutionen und den internationalen Akteuren vor Ort wird kontinuierlich aufgebaut und gepflegt, damit Programme aufeinander abgestimmt und Lessons-Learned besser miteinander geteilt werden können.

Optionen für ein Fahrzeugtuning

Die künftige Entwicklung des EU-Krisenmanagements und der GSVP ist allen voran ein dynamischer Prozess, der sich immer wieder auch an den realen – politischen – Gegebenheiten der Mitgliedstaaten und der EU insgesamt orientieren muss. Dieser Umstand führte in der Vergangenheit nicht selten zu einem Entwicklungsstillstand innerhalb der GSVP. Zugleich erwächst aus ihm jedoch ein enormes Potenzial, welches die Mitgliedstaaten in der Zukunft stärker nutzen sollten. Exemplarisch kann dafür die aktuelle Debatte um die Notwendigkeit einer Europäischen Armee herausgegriffen werden. Die Notwendigkeit eines solchen Konstruktes erwächst ganz klar aus dem Wandel der internationalen Sicherheitspolitik. Wir sehen staatliche Akteure, die sich neuer, zum Beispiel hybrider Formen der Kriegsführung bedienen. Wir sehen aber auch nicht-staatliche Akteure, die auf konventionelle militärische Strategien zurückgreifen. Die derzeitige globale Flüchtlingskrise lehrt uns den Zusammenhang zwischen innerer und äußerer Stabilität eines Landes und den globalen Folgen, die aus einer Eskalation der Lage für die Welt erwachsen kann. Der Globalisierungsprozess lehrt uns die Notwendigkeit, multilateral zusammenzuarbeiten und gegebenenfalls die

Die lokale Bevölkerung muss **VERTRAUEN** in EU-Einsatzkräfte haben.

uns zur Verfügung stehenden Fähigkeiten und Mittel schnell und koordiniert einzusetzen.

Die Baustellen innerhalb der GSVP lassen sich anhand der Auswirkungen der Intergovernmentalität dieses Politikbereiches aufzeigen. Sie beziehen sich auf die klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Mittel. Eine Europäische Armee wäre aber genau das: ein multinationaler Verband, welcher sich durch ein einheitliches Führungs- und Systemverständnis, eine einheitliche Ausbildung, eine gemeinsame Analysebasis sowie durch die Kompatibilität der Logistik militärischer Systeme und ziviler Verfahren auszeichnet. Ihre Vorteile lägen in einer gemeinsamen Einsatz- und Designplanung und in einem abgestimmten Strategieverständnis. Idealerweise knüpft die Entwicklung einer solchen Struktur an die derzeitige Debatte und Ausarbeitung einer neuen EU-Sicherheitsstrategie an, welche auf die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen der Welt Bezug nimmt und aus ihnen Handlungsoptionen zur Beilegung selbiger für die EU ableitet. Dieser globalen Verantwortung für Frieden und Stabilität kann und will sich der Staatenverbund EU langfristig nicht entziehen.

Wie sähe ein Fahrzeugtuning für den GSVP-Käfer vor diesem Hintergrund also aus? Nun, die Mitgliedstaaten würden zunächst einmal mehr Geld in die Hand nehmen, um die vereinbarte Zwei-Prozent-Hürde im Verteidigungshaushalt zu erreichen. Er bekäme ein eigenes EU-Hauptquartier, welches ihm eine integrierte, zivil-militärische Krisenmanagementplanung ermöglichen und durch eine integrierte Führungs- und Kommandostruktur künftig die Richtung weisen würde. Verziert mit einem neuen Lack würde der GSVP-Käfer insgesamt

zu einem einheitlichen außen- und sicherheitspolitischen Auftreten der EU beitragen können. Das würde Vertrauen schaffen in das, was die Europäische Union insgesamt ist: ein gemeinsamer Werteverbund, der für Stabilität, für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie gute Regierungsführung steht und damit auch global ein Vorbild ist. ///



/// DR. ANJA OPITZ

ist Referentin für Internationale Beziehungen an der Akademie für Politische Bildung, Tutzing.

Anmerkungen

¹ So der ehemalige Hohe Vertreter der EU für die GASP, Javier Solana, auf der Verteidigungsministerkonferenz der EU 2009 in Innsbruck.

² Vgl. Scherer, Jean-Philippe: Cooperation and Coordination. The EU comprehensive approach, in: Handbook on CSDP Missions and Operations, hrsg. von Jochen Rehl und Galia Glume, Wien 2015, S. 43-49.

³ Vgl. Suggestions for crisis management procedures for CSDP crisis management operations, hrsg. von European External Action Service, Doc. 7660/2/12, Brüssel 2013; sowie Joint communication to the European Parliament and the Council, hrsg. von Europäische Kommission, JOIN (2013) 30 final, Brüssel 2013.

⁴ Vgl. Handbook on CSDP Missions and Operations.

⁵ Vgl. Serrano, Pedro: A strategic approach to the European Security and Defence Policy, in: Civilian crisis management: the EU way, hrsg. von Agnieszka Nowak, Paris 2006, S. 40-43.

/// Neue Herausforderungen für Europa

WO WOLLEN WIR SICHERHEITSPOLITISCH HIN?

FLORIAN HAHN /// Millionenfaches Flüchtlingselend, die Gräueltaten des „Islamischen Staats“ (IS), die Ukraine Krise, Kriege, Bürgerkriege und Terrorismus: Unser sicheres, friedliches Leben in der EU ist zerbrechlich und gefährdet. Um klassischen Gefahren und neuen Herausforderungen zu begegnen, muss Europa zusammenstehen und mutig den Weg in eine enge sicherheitspolitische Gemeinschaft gehen. Wir müssen vorhandene Ansätze ausbauen und neue Wege beschreiten. Stillstand ist keine Option.

Einheit und Geschlossenheit

Vielfältige Krisen und Zukunftsherausforderungen für Europa und den Westen bestimmen die sicherheitspolitische Diskussion – auch in der Wissenschaft.¹ Eins ist klar: Wir werden diese Probleme in Europa nur gemeinsam meistern können. Wolfgang Ischinger hat in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zu Recht an die Einsicht von Paul-Henri Spaak erinnert, der in Europa (mit Ausnahme von Russland) nur noch zwei Typen von Staaten sah: kleine Staaten und kleine Staaten, die noch nicht verstanden haben, dass sie klein sind.² Vielleicht fällt diese Erkenntnis einem Belgier einfacher als einem Deutschen. Um Sicherheit und Frieden in Europa und der Welt voranzubringen, brauchen wir zuallererst eine einig und starke Europäische Union (EU), in der alle 28 Mitglieder an

einem Strang ziehen. Entgegen den Erwartungen vieler Kritiker, die die EU in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wegen des Konsenserfordernisses für kaum handlungsfähig hielten, ist ein einheitlicher Kurs im Ukraine Konflikt gelungen. Geschlossenheit ist in dieser Krise Europas größter Trumpf. Trotz unvermeidlicher Meinungsverschiedenheiten und unterschiedlicher Betroffenheit stehen die Mitgliedstaaten bislang einig und solidarisch zusammen und haben sich nicht provozieren oder spalten lassen. Das ist auch auf eine erfolgreiche deutsche Politik zurückzuführen und gibt Hoffnung. Es ist wichtig, dass Deutschland auch in Zukunft in der EU seinen Einfluss nutzt, um Einigkeit und Konsens zu fördern und dabei auch die kleineren Mitgliedstaaten eng in die Entscheidungsfindung einzube-



Quelle: MARTIN BURBAU/Getty Images

Nach dem EU-Gipfel im Juni reist die Hohe Vertreterin Federica Mogherini mit einem Auftrag nach Hause: Sie muss eine neue Europäische Sicherheitsstrategie erarbeiten.

ziehen. Nur wenn Europa mit einer Stimme spricht, wird es auf internationaler Ebene gehört. Das hat sich zuletzt z. B. in den Verhandlungen über das iranische Atomprogramm gezeigt.

Auf dem Weg zur Europäischen Armee

Ich bin überzeugt davon, dass sich derzeit ein wichtiger Wandel vollzieht: War früher die Wirtschaft Katalysator der Fortentwicklung der EU, werden in Zukunft die Sicherheits- und Verteidigungspolitik die europäische Integration vorantreiben. Dabei ist auch eine Europäische Armee als Endpunkt der Entwicklung denkbar. Ein solcher eingängiger Begriff kann uns als Zielpunkt, als Leitfeuer auf unserem Weg zu mehr europäischer Verteidigungszusammenarbeit dienen. Insofern führt er uns in eine wünschenswerte Richtung. Die Kritik, der Ruf nach der Europäischen Armee lenke nur von den wirklichen Problemen europäischer Verteidigung im Hier und Jetzt ab,³ ist daher meines Erachtens zu harsch. Neben diesem leuchtenden Fernziel brauchen wir aber eine pragmatische Marschroute für die

In der Ukraine Krise ist der EU ein EINHEITLICHER Kurs gelungen.

nähere Zukunft. Die Möglichkeiten des geltenden EU-Rechts müssen schnell mit Leben gefüllt und zügig zu einer Europäischen Verteidigungsunion ausgebaut werden.⁴

Leider ist es auf der Tagung des Europäischen Rates vom 25./26. Juni 2015 noch nicht gelungen, das erhoffte Startsignal zu einer Neuaufstellung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidi-

gungspolitik (GSVP) zu geben. Weil anderes im Vordergrund stand, blieben die Schlussfolgerungen knapp und allgemein. Positiv zu sehen ist immerhin der

Auch die ÖFFENTLICHKEIT soll in die europäische sicherheitspolitische Debatte mit einbezogen werden.

Auftrag zur Erarbeitung einer neuen Europäischen Sicherheitsstrategie an die Hohe Vertreterin.⁵ Dabei ist es wichtig, die Teilnahme der Öffentlichkeit an der europäischen sicherheitspolitischen Debatte weiter zu verstärken. Wir sollten einen gesellschaftlichen Grundkonsens über die außen- und sicherheitspolitische Ausrichtung Europas anstreben.

Zu den Elementen einer Europäischen Verteidigungsunion sollten ein ständiges Hauptquartier gehören – mit Kapazitäten der militärischen und zivilen Planung und Führung – sowie die Schaffung von wirksameren Instrumenten zur schnellen Krisenprävention, -reaktion und Konfliktbeilegung. Die EU-Gefechtsverbände – Einheiten von 1.500 Mann, einsatzbereit innerhalb von 14 Tagen, jeweils für sechs Monate in Bereitschaft – müssen endlich sinnvoll eingesetzt werden können. Bislang wurde von den EU-Battlegroups seit ihrer Schaffung 2003 praktisch kein Gebrauch gemacht: Vorschläge, sie für Erst- eintrittsoperationen bzw. als „schnelle Einsatzbrigade der EU“ vorzusehen, gehen in die richtige Richtung.⁶ Konzepte für Luft- und Seekomponenten sollten dazukommen. Neben einer sinnvollen Bündelung von Verteidigungszuständigkeiten bei der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik haben Maßnahmen wie die Aufwer-



Quelle: © UNHCR/Achilleas Zavalis

Die Flüchtlingskrise stellt die EU auf eine harte Bewährungsprobe: Nur ein einiges und stabiles Europa kann sie bewältigen.

tung des Rats der Verteidigungsminister zu einer eigenständigen Ratsformation oder die Schaffung eines selbständigen Ausschusses für Sicherheit und Verteidigung im Europäischen Parlament hohen Symbolwert und können die substanziellen Elemente der engeren Zusammenarbeit sinnvoll ergänzen. Sie sollten aber nicht im Vordergrund unserer Bemühungen stehen. Überlegungen, die in den Europäischen Verträgen vorgesehene Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung einzusetzen, sollten weiter verfolgt werden.⁸

Interoperabilität – Aufgabenteilung – Europäisierung der Ausstattung

An sich verfügen die EU-Staaten über eine ausreichende Zahl an Soldaten – zusammengenommen eine der größten

Streitmächte der Welt – und über genügend militärische Systeme, um den Herausforderungen zu begegnen. Schwierigkeiten liegen aber in dem unterschiedlichen Qualitätsniveau, der extrem diversen Ausstattung, unabgestimmten Fähigkeitsprofilen der vielen verbündeten Streitkräfte sowie uneinheitlichen technischen und juristischen Anforderungen begründet. Vielfalt und ein gewisser Wettbewerb sind grundsätzlich nicht nur negativ: Ausstattungsalternativen können im Einsatz erprobt werden und sich bewähren. Fehlentwicklungen führen nicht zu flächendeckenden Totalausfällen. Für das effektive militärische Zusammenwirken ist aber ein Grundmaß an Kompatibilität und Abstimmung erforderlich. Auch die gemeinsamen Missionen zeigen die zen-

trale Bedeutung eines reibungslosen Zusammenwirkens europäischer Streitkräfte. Die Stärkung der Interoperabilität muss daher eine Priorität sein. Die ehemaligen Warschauer-Pakt-Armeen brauchen hier substanzielle Unterstützung. Zudem muss im Logistik- und Transportbereich viel geschehen: Die

Eine **EFFEKTIVERE** Aufgabenteilung zwischen den Streitkräften der EU-Mitgliedstaaten ist dringend erforderlich.

schnelle Verlegung von Truppen in Europa ist zurzeit aufgrund von Kapazitätsmängeln und bürokratischen Hindernissen außer im Kriegsfall kaum möglich.

Um militärisch handlungsfähig zu sein, brauchen wir zudem eine bessere Aufgabenteilung zwischen den Streitkräften der EU-Staaten und die gemeinsame Nutzung militärischer Fähigkeiten. Nicht jeder Bündnispartner kann das komplette Fähigkeitsspektrum abdecken. Die deutsche Bundeswehr ist breit aufgestellt. Deutschland ist in EU und NATO daher ein wichtiger „Anlehnungspartner“ für kleinere Nationen mit Spezialfähigkeiten. Gleichzeitig brauchen wir in Zukunft diese Partner, um militärisch handlungsfähig zu bleiben. Als eine der „Rahmennationen“ bei den EU-Gefechtsverbänden und in der NATO müssen wir uns für eine aktivere Umsetzung und bessere Abstimmung dieses Konzepts auf EU- und NATO-Ebene einsetzen.⁹ Wichtig sollte uns dabei auch eine faire Einbindung der kleineren Nationen sein, die sich darauf verlassen können müssen, auch in Zukunft die Verteidigungspolitik noch

maßgeblich mitgestalten zu können. Angesichts weiter bestehender Haushaltsengpässe in vielen Mitgliedstaaten müssen wir auch „Pooling and Sharing“ bzw. „Smart Defence“ endlich mit Leben füllen. Sonst drohen erhebliche Fähigkeitslücken. Konkrete gemeinsame Projekte wie ein europäischer Hub-schrauberverband könnten uns sichtbar voranbringen.

Europa braucht optimal ausgestattete Streitkräfte. Dafür müssen wir die Ausstattung unserer Armeen weiter europäisieren. Nur so können wir die vorhandenen Ressourcen effizient nutzen. Bei der Beschaffung moderner Waffensysteme sind die möglichen Synergien noch lange nicht ausgeschöpft. Viele parallele Rüstungsprogramme sind ein Luxus, den wir uns nicht mehr leisten können. Durch Standardisierung und gemeinsame Spezifikationen, d.h. den Verzicht auf Sonderwünsche, sparen wir Geld und stellen zugleich echte Interoperabilität her. Die von Deutschland, Frankreich und Italien auf den Weg gebrachte Entwicklung einer europäischen Drohne ist ein positives Signal. Über die bereits identifizierten Schlüsselfähigkeiten Luftbetankung, Satellitenkommunikation und Cyberabwehr hinaus gibt es ein breites Feld für engere Kooperation. Die deutsche wehrtechnische Industrie ist technologisch Weltspitze und wird von den gemeinsamen

EU-Missionen engagieren sich in der Pirateriebekämpfung und Seenotrettung von FLÜCHTLINGEN.

Projekten profitieren. Eine Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland steht daher nicht im Gegensatz zu einer weiteren Europäisierung.¹⁰

GSVP in der Praxis – die EU-Missionen

Die große Zahl ziviler und militärischer GSVP-Missionen der EU, vor allem in Afrika, hat bereits zu einer gewissen Routine bei der Durchführung gemeinsamer Operationen geführt. Die dort gemachten Erfahrungen bieten Lehrmaterial für die Zukunft. Auch wenn die EU auf dem afrikanischen Kontinent tätig wird, dienen die Einsätze doch der Bewältigung von Krisen, die uns hier in Europa ganz unmittelbar betreffen. Das zeigt die Flüchtlingsproblematik überdeutlich. Die EU verfolgt dabei zu Recht einen breiten Ansatz: So wird die bekannte Pirateriebekämpfung auf See (EUNAVFOR Atalanta) durch die Trainingsmissionen in Dschibuti, Tansania und auf den Seychellen (EUCAP Nestor) sowie in Somalia (EUTM SOM) ergänzt. Auch in Mali ist die EU mit einer militärischen (EUTM Mali) und einer zivilen Trainingsmission (EUCAP Sahel Mali) engagiert. Dabei wird darauf gesetzt, die Krisenreaktionsfähigkeit lokaler Akteure zu stärken: Unterstützung bei Reformen, Ausbildung von Militär- und Sicherheitskräften sind der richtige Weg, um diese fragilen Staaten zu stützen. Die Mission EUNAVFOR MED unterstützt die Seenotrettung von Flüchtlingen und soll helfen, wirksamer gegen Schleuserbanden vorzugehen und den Menschenschmuggel im südlichen und zentralen Mittelmeer zu unterbinden. Um unsere begrenzten Ressourcen effektiv einzusetzen, sollten wir uns nicht verzetteln und bei den

Missionen klare regionale Schwerpunkte in unserer erweiterten geographischen Nachbarschaft setzen – wozu sicherheitspolitisch auch Nordafrika bis zur Sahara-Sahel-Region gehört. Perspektivisch muss es stets unser Ziel sein, regionale Partner und Organisationen durch finanzielle und Ausbildungsunterstützung in die Lage zu versetzen, selbst mit den Problemen vor Ort fertig zu werden.

Bei den Einsätzen muss auch Europa noch mehr als bisher auf den vernetzten Ansatz setzen: Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik müssen Hand in Hand gehen. Die Erkenntnis, dass die zivilen Instrumente der EU zur Förderung von Stabilität, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Demokratie in bestimmten Konstellationen ohne eine militärische Komponente keine Aussicht auf Erfolg haben, hat sich weitgehend durchgesetzt. In der Praxis muss die organisatorische Verzahnung aber noch besser funktionieren.

Verhältnis zur NATO

Mit der Stärkung der GSVP und dem Ruf nach einer „Europäischen Armee“ sind oft auch Befürchtungen verbunden. Diese Ängste – z. B. aus den Reihen unserer osteuropäischen Partner – vor einer damit ggf. verbundenen Schwächung der NATO nehmen wir sehr ernst. Die NATO bleibt für Europa Garant von Sicherheit und Freiheit. Jede noch so enge Zusammenarbeit im europäischen Rahmen braucht auch in Zukunft das transatlantische Band, das uns nach den Verheerungen des Zweiten Weltkrieges in Europa den Frieden bewahrt hat. Durch viele Krisen und Schwierigkeiten hinweg haben die USA und Kanada stets loyal zu Deutschland und Europa gestanden. Europa und

Nordamerika verbinden eine enge Freundschaft und Wertegemeinschaft. In Forderungen nach einer stärkeren Emanzipation von Amerika zeigt sich gerade auf der Linken oft ein versteckter Antiamerikanismus, der sich mit dem isolationistischen Denken einiger Amerikaner unheilvoll verbinden könnte. Das dürfen wir nicht zulassen. Es darf immer nur darum gehen, europäische Initiativen anzustoßen, die mittelbar auch der NATO zugute kommen. 22 Mitglieder der Europäischen Union gehören zugleich der NATO an. Mit einer besser strukturierten und engeren Integration europäischer Streitkräfte stärken wir den europäischen Pfeiler in der NATO. EU und NATO ergänzen sich: Militärische Fähigkeiten müssen klar aufeinander abgestimmt sein. Bei der Cyber-Defense können EU und NATO nur gemeinsam erfolgreiche Abwehrstrategien entwickeln.

Realistisch gesehen sind wir mittelfristig, selbst bei massiven europäischen Anstrengungen, für viele Einsätze weiterhin auf die Unterstützung der Vereinigten Staaten angewiesen. Eine Bündnisverteidigung ohne die USA ist ohnehin undenkbar. Eine Konsolidierung der amerikanischen Truppenpräsenz in Europa oder eine Verlegung moderner Waffensysteme, wie F-22-Tarnkappenbomber, sind in der aktuellen Krisensituation daher uneingeschränkt zu begrüßen. Wir dürfen uns allerdings nicht zurücklehnen und unsere eigenen Anstrengungen vernachlässigen. Das lädt amerikanische Kritiker dazu ein, die Europäer als einseitige „Profiteure“ der amerikanischen Sicherheitsgarantien darzustellen. Zudem sind bei Auslandseinsätzen europäische und amerikanische strategische Überlegungen und politisch determinierte Zeithori-

zonte nicht immer deckungsgleich. Ambitioniertere, finanziell besser als bislang ausgestattete und daher unabhängige europäische Kräfte sind in unserem eigenen Interesse und kommen be-

Die **INTEGRATION** europäischer Streitkräfte stärkt den europäischen Pfeiler der NATO.

rechtigten amerikanischen Forderungen entgegen. Wir müssen als Europäer in der Lage sein, einzelne Auslandseinsätze bei Bedarf auch vollständig in Eigenregie abwickeln zu können.

Konkrete Schritte der engen Verflechtung mit europäischen Partnern

Um der Europäischen Verteidigungsunion und damit einer starken europäischen Säule in der NATO näherzukommen, sollten wir mit ganz konkreten Schritten der strategischen Kooperation mit Partnernationen beginnen. Wir können so schnell einen hohen Grad der Verflechtung erreichen. Die tiefe Integration der Bundeswehr mit niederländischen Streitkräften ist vorbildlich und weist den Weg. Mit unserem Nachbarn Polen wird Ähnliches angestrebt. Die bisherigen fünf dauerhaften bi- und multinationalen Kooperationen mit deutscher Beteiligung (Deutsch-französische Brigade, I. Deutsch-niederländisches Korps, Eurokorps, Multinationales Korps Nordost, Division Schnelle Kräfte) müssen wir ausweiten.

Das deutsch-niederländische Korps mit Sitz in Münster besteht seit 1995, mit ständig 1.200 Soldaten, bei einer Einsatzstärke von 40.000 Mann. Es stellt zurzeit wesentlich die neue Interim Very High Readiness Joint Task Force (Speerspitze) der NATO. Seit Mitte 2014 sind Teile des niederländischen Heeres (11. Luftbewegliche Brigade) deutschen Verbänden (Division Schnelle Kräfte)

Militärische VERFLECHTUNGEN der Bundeswehr z. B. mit niederländischen, polnischen oder skandinavischen Einheiten weisen den Weg in die europäische Verteidigungsunion.

vollständig unterstellt. Weitere Schritte sollen folgen. Zurzeit beginnt die Integration der niederländischen 43. Mechanisierten Brigade in Havelte in die deutsche 1. Panzerdivision in Hannover. Geplant ist ebenso eine gemeinsame Ausbildung an der Artillerieschule des Heeres. Geprüft wird, ob Teile des Seebataillons in Eckernförde der niederländischen Marineinfanterie unterstellt werden sollen.

Mit Polen arbeitet Deutschland u. a. im Hauptquartier des Multinationalen Korps Nordost (Deutschland, Polen, Dänemark) in Szczecin / Stettin zusammen. Der Bereitschaftsgrad des Hauptquartiers soll nach den Beschlüssen der NATO erhöht werden. Dort sollen zukünftig 400 Soldaten aus 19 Ländern stationiert sein, um die Speerspitze zu führen und den Schutz der NATO-Ostflanke zu verstärken. Jetzt werden Pläne für den Austausch eines Kampftruppenbataillons konkretisiert: Das deutsche Panzergrenadierbataillon 411 in Torgelow soll in die polnische Armee integriert und im Gegenzug ein polnisches

Panzerbataillon der deutschen Panzergrenadierbrigade 41 unterstellt werden. Auch eine Integration von Einsatzbesatzungen auf U-Booten ist angedacht.

Für weitere Kooperationen bieten sich die skandinavischen und baltischen Staaten an. Angesichts des aggressiven russischen Verhaltens im Ostseeraum kommt es dort schon jetzt zu neuartigen, vertieften Formen sicherheitspolitischer Zusammenarbeit.¹¹ Bislang bleiben all solche Verflechtungen auf europäischer Ebene aber noch Stückwerk, da sie im Wesentlichen unabgestimmt ablaufen. In Zukunft muss mehr Struktur in die fragmentierte Kooperation gebracht und eine feste Anbindung an den EU-Rahmen organisiert werden.

Für die angestrebte Europäisierung der Streitkräfte müssen wir zudem alle Voraussetzungen schaffen. Bei zunehmender Verflechtung müssen sich die Partner ganz auf den anderen und dessen Beitrag verlassen können. Ein einseitiger Ausstieg würde – z. B. bei Konzepten wie dem der Rahmennation – schwersten politischen Schaden anrichten. Künftig werden Einsätze dann oft insgesamt davon abhängen, dass jeder Beteiligte seinen Beitrag erbringt. Fähigkeiten eines Verbundes, die eine Nation übernommen hat, sind dann bei anderen Partnern häufig nicht mehr vorhanden und können auch kaum schnell anderweitig organisiert werden. Ein Herauslösen nationaler Anteile aus multinationalen Einheiten ist nur noch schwer möglich.

Als Deutsche müssen wir versuchen, Besorgnissen und Vorbehalten gegenüber Deutschland aktiv zu begegnen. Die deutsche Sicherheitspolitik muss für die europäischen Partner vorhersehbarer werden. Zudem sollten bei uns wie in allen Ländern, die Parlamentsbeteiligungen beim Streitkräfteeinsatz vorsehen,

pragmatische Lösungen gefunden werden, wie unsere Parlamente den Weg der Streitkräfte in zunehmende gegenseitige Bindungen konstruktiv begleiten können. In Deutschland sind die Ergebnisse der Rüge-Kommission grundsätzlich zu begrüßen.¹² Unsere Verlässlichkeit im Bündnis wird gesteigert, wenn etwa für den Einsatz von Soldaten in integrierten oder multinationalen Hauptquartieren sowie für Erkundungskommandos und Ausbildungsmissionen zukünftig regelmäßig kein Mandat mehr erforderlich sein soll.

Wehretats

Unter Berufung auf die „Friedensdividende“ nach Ende des Kalten Krieges mussten die europäischen Verteidigungshaushalte zu lange die Hauptlast bei Einsparungen und Haushaltskonsolidierungen tragen. Notwendige Reformen wurden teilweise einseitig an monetären Gesichtspunkten ausgerichtet und zudem nicht mit den europäischen Partnern abgestimmt. Damit muss angesichts der bekannten sicherheitspolitischen Lage Schluss sein. Die vielen Aufgaben, die das Europa der Zukunft verlangt, sind nicht umsonst zu haben. Eine Europäische Verteidigungsunion kann nicht dazu dienen, Einsparungen zu legitimieren – auch wenn sie helfen wird, begrenzte Ressourcen optimal zu nutzen.

Trotz Erhöhung des Verteidigungshaushalts muss Deutschland weiter in neue Waffensysteme INVESTIEREN und mit gutem Beispiel vorangehen.

Die jetzt auf den Weg gebrachte Erhöhung des Verteidigungshaushalts in Deutschland ist daher richtig, aber mittelfristig nicht ausreichend. Angesichts europäischer Ambitionen, neuer NATO-Verpflichtungen und steigender Personalkosten bleibt ein dringender Bedarf nach zusätzlichen Haushaltsmitteln zur Investition in neue sowie die kontinuierliche Modernisierung bestehender Waffensysteme. Mit steigendem BIP entfernt sich Deutschland weiter vom 2-Prozent-Ziel der NATO bei den Verteidigungsausgaben. Dabei – wie auch bei dem Ziel, eine Investitionsquote von 20 Prozent für Rüstungsinvestitionen zu erreichen – müssen wir in ganz Europa eine Trendwende schaffen. Deutschland darf nicht im Mittelfeld verharren oder sich an den Schlusslichtern orientieren, sondern muss mit gutem Beispiel vorangehen.

Sicherheitsdimensionen anderer EU-Probleme

Die sicherheitspolitische Bedeutung anderer Probleme, vor denen die EU steht, kann abschließend nur angedeutet werden. Auch die Flüchtlings- oder Eurorettungspolitik ebenso wie die Verhandlungen über weltweite Freihandelsabkommen der EU haben neben ihrer Bedeutung für den inneren Zusammenhalt der Union geostrategisches Gewicht. Hier erweist sich Europa als handlungsfähig oder nicht. Die Problemlösungskompetenz der EU in diesen Fragen entscheidet mit darüber, wie sie in der Welt wahrgenommen wird. Nach den Turbulenzen im Zusammenhang mit der Griechenlandkrise haben nun auch die Kontroversen um eine gerechte Verteilung von Flüchtlingen in der EU das Potenzial, die Union dauerhaft zu zerrütten. In der aktuellen weltpolitischen Situation ist aber ein einiges und stabiles

Europa unverzichtbar. Wir müssen die Krisen gemeinsam bewältigen. Eine Spaltung der Europäischen Union würde die Basis für den Wohlstand unseres Landes und den Frieden auf dem Kontinent untergraben. Das ist die größte Gefahr für das Wohlergehen künftiger Generationen.



Copyright: Deutscher Bundestag/
Stella von Saldern

/// FLORIAN HAHN MDB

ist außen- und sicherheitspolitischer Sprecher der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag und Landesvorsitzender des Außen- und Sicherheitspolitischen Arbeitskreises (ASP) der CSU, Berlin.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Politische Studien 461 (Mai/Juni 2015) mit dem Fokus: Die Ukraine-Krise und der Westen; Wientzeck, Olaf / Arzberger, Leonie: Die sicherheitspolitische Dimension der transatlantischen Beziehungen im Kontext der Ukraine-Krise und der Stärkung der GSPV, in: KAS Auslandsinformationen 5/15, S. 14; Keller, Patrick: Strategische Überlegungen zur Zukunft der deutschen Sicherheitspolitik, Analysen und Argumente, Ausgabe 167, April 2015, http://www.kas.de/wf/doc/kas_41124-544-1-30.pdf?150426183411, Stand: 15.9.2015; Applebaum, Anne: Obama and Europe, Missed Signals, Renewed Commitments, in: Foreign Affairs 5, September/Oktober 2015, S. 37; Major, Claudia / Mölling, Christian: Eine hybride Sicherheitspolitik für Europa, SWP-Aktuell 31, April 2015, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A31_mjr_mlg.pdf, Stand: 14.9.2015.
- ² Ischinger, Wolfgang: Dann aber alle Mann nach vorne, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.9.2015.
- ³ So Major, Claudia / Mölling, Christian: Debatte um die Europäische Armee: Pragmatismus statt Zukunftsvisionen, SWP Kurz gesagt, 11.3.2015, www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/debatte-um-die-europaeische-armee-pragmatismus-statt-zukunftsvisionen.html, Stand: 3.9.2015.

- ⁴ Vgl. CDU Bundesausschuss Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik sowie Bundesausschuss Europapolitik: Auf dem Weg zur Europäischen Verteidigungsunion, Beschluss vom 20.8.2015, <https://www.cdu.de/system/tmf/media/dokumente/150820-bfa-europaeische-verteidigungsunion.pdf?file=1>, Stand 2.9.2015.
- ⁵ EUCO 22/15, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2015/06/25-26/>, Stand: 14.9.2015; im Einzelnen dazu z. B. Bendiek, Annegret / Kaim, Markus: Die neue europäische Sicherheitsstrategie – der transatlantische Faktor, SWP-Aktuell 55, Juni 2015, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A55_bdk_kim.pdf, Stand: 14.9.2015.
- ⁶ Brief der Außen- und Verteidigungsminister des Weimarer Dreiecks (Frankreich, Polen, Deutschland) zur Weiterentwicklung der GSPV vom 30.3. / 3.4.2015 (abrufbar unter www.bmvg.de) und ähnlich Major / Mölling: Debatte um die Europäische Armee.
- ⁷ Gefordert u.a. im Positionspapier der CDU (vgl. Fn. 4).
- ⁸ Vgl. Kempin, Ronja / Scheler, Ronja: Auflösungserscheinungen in der GSPV vorbeugen. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit als Vehikel für mehr Integration, SWP-Aktuell 63, Juli 2015, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A63_kmp_sel.pdf, Stand: 14.9.2015.
- ⁹ Ausführlicher hierzu Mölling, Christian / Major, Claudia: Das Rahmennationen-Konzept, SWP Aktuell 67, November 2014, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A67_mjr_mlg.pdf, Stand: 4.9.2015.
- ¹⁰ Das wird auch im Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie in Deutschland betont, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiepapier-bundesregierung-staerkung-verteidigungsindustrie-deutschland,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, Stand: 14.9.2015.
- ¹¹ Opitz, Christian: Potentiale der nordisch-baltischen Sicherheitskooperation, SWP-Aktuell 69, Juli 2015, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A69_opt.pdf, Stand: 15.9.2015.
- ¹² Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, Abschlussbericht, Bundestagsdrucksache 18/5000 vom 16.6.2015; kritisch Mölling, Christian / von Voß, Alicia: Parlamentsvorbehalt: So wird es nichts mit der europäischen Armee, SWP Kurz gesagt, 18.6.2015, <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/parlamentsvorbehalt-so-wird-es-nichts-mit-der-europaeischen-armee.html> m. w. Nw., Stand: 4.9.2015.

/// Aus amerikanischer Perspektive

EUROPA UND DIE WELT

STEPHAN BIERLING /// ist Professor für Internationale Politik und transatlantische Beziehungen an der Universität Regensburg. Er lehrte überdies an zahlreichen renommierten Universitäten in den USA, Südafrika, Israel und Australien. Seine Hauptarbeitsgebiete sind die deutsche, europäische und amerikanische Außenpolitik, das transatlantische Verhältnis sowie die Innen- und Wirtschaftspolitik der USA. Neben zahlreichen Publikationen zu seinen Forschungsschwerpunkten ist er regelmäßig zu tagesaktuellen politischen Fragestellungen in den Medien vertreten. Zuletzt erschien von ihm „Vormacht wider Willen. Deutsche Außenpolitik seit der Wiedervereinigung“. Im nachfolgenden Gespräch beleuchtet er die Rolle Europas in der Welt angesichts der mannigfachen sicherheitspolitischen Herausforderungen. Hierbei zeichnet er ein eher pessimistisches Bild von Europas Zukunft auf der Weltbühne und betont die Bedeutung der transatlantischen Partnerschaft.

Politische Studien: Europa ist „ein wirtschaftlicher Riese, ein politischer Zwerg und ein militärischer Wurm“ – so lautete das harte Urteil des ehemaligen belgischen Außenministers Marc Eyskens zu Beginn der 1990er-Jahre. Wie sieht es Ihrer Meinung nach rund 25 Jahre später aus? Wie würden Sie Europas Rolle in der Welt heute beschreiben?

Stephan Bierling: Eher noch schlimmer. Wirtschaftlich haben nur einige Staaten wie Polen, Deutschland und Großbritannien größere Fortschritte gemacht, die EU insgesamt ist im Vergleich zu den USA oder zu China deutlich zurückgefallen. Seit fünf Jahren torkeln wir von

„ Der Hauptgrund der **ENTFREMUNG** ist, dass Europa allenfalls Regionalmacht ist und die USA Weltmacht sind.



Quelle: 2015 Getty Images

Immer noch beste Freunde? Amerika hat sich schon seit längerem von Europa ab- und stattdessen Asien zugewandt. Mit Schuld daran ist auch die deutsche Haltung bei wichtigen gemeinsamen Themen.

Eurokrise zu Eurokrise und haben kaum Energie übrig, uns mit drängenden außenpolitischen Problemen zu beschäftigen. Es brennt an der gesamten Peripherie der EU, und die Europäer haben kaum Antworten.

Politische Studien: Nach Ende des Zweiten Weltkrieges stellte die transatlantische Partnerschaft die wichtigste Säule der US-amerikanischen und westeuropäischen Außen- und Sicherheitspolitik dar. In jüngster Zeit scheinen allerdings vorwiegend Konflikte die transatlantischen Beziehungen zu bestimmen. Wie ist es aktuell um die transatlantischen Beziehungen bestellt – haben sie nachhaltigen Schaden genommen?

Stephan Bierling: Der Hauptgrund der Entfremdung ist, dass Europa allenfalls Regionalmacht ist und die USA Weltmacht sind, noch dazu eine, die sich mehr und mehr auf Probleme in Asien konzentriert. Das ist die Folge davon, dass die gemeinsamen Interessen, die uns im Kalten Krieg aneinander gebunden haben, geringer geworden sind. Zugleich kümmern sich beide Seiten seit Jahren primär um innenpolitische Schwierigkeiten und wenig um Außenpolitik. Ohne diese Klammer des Kampfs gegen die gemeinsame Bedrohung können Probleme wie die Snowden-Enthüllungen oder Guantanamo ihre destruktive Wirkung entfalten. Es gelingt uns deshalb nicht, das volle Potenzial unserer

„Europa muss sich nun erstmals seit 1941 **OHNE** Führung der USA um seine inneren und äußeren Probleme kümmern.“

Möglichkeiten auszuschöpfen. Wenn wir zusammen handeln wie bei den Atomgesprächen mit dem Iran oder beim russischen Krieg gegen die Ukraine, dann ist die Bilanz gar nicht so schlecht. Aber das sind eher Ausnahmen als die Regel.

Politische Studien: Wie nehmen die USA Europa als sicherheitspolitischen Akteur wahr? Welche Erwartungen gegenüber den Europäern sind daran gebunden?

Stephan Bierling: Washington sieht Deutschland als wichtigste Macht Europas, wenn es um wirtschaftliche Herausforderungen geht, etwa bei der Eurokrise oder bei den Sanktionen gegen Russland. Militärisch nehmen die USA Deutschland nicht ernst – eigentlich tut das auch niemand in Europa. Da ist bemerkenswerterweise Frankreich zum Ansprechpartner Nr. 1 der USA geworden. Ob in Libyen, in Mali oder in der Zentralafrikanischen Republik – Frankreich ist bereit, auch militärisch zu handeln.

Politische Studien: Präsident Obama erklärte sich nicht nur aufgrund seiner Herkunft als ersten „pazifischen“ Präsidenten der Vereinigten Staaten, sondern vollzog angesichts des rasanten Aufstiegs Chinas auch eine strategische Neuausrichtung der USA gen Asien. Dieser sog. „pivot to Asia“ spiegelt sich unter anderem im massiven Abbau amerikanischer Truppen in Europa wider. Was bedeutet Amerikas Zuwendung zum asiatischen Raum für uns Europäer?

Stephan Bierling: Dass wir wie Kevin im Hollywood-Film „allein zu Haus“ sind. Europa muss sich nun erstmals seit 1941 ohne Führung der USA um seine inneren und äußeren Probleme kümmern und tut das mehr schlecht als recht.

Politische Studien: Im Jahr 2011 kritisierte der scheidende US-Verteidigungsminister Robert Gates, dass sich die NATO zu einer „Zweiklassengesellschaft“ entwickelt habe, in der die USA den Großteil der Kosten übernehmen müssten, während europäische Verteidigungshaushalte schrumpften. Wie realistisch ist eine künftig ausgewogene Lastenverteilung zwischen den USA und Europa?

Stephan Bierling: Absolut unrealistisch. Angesichts der ökonomischen Dauerkrise Europas und der guten Wachstumsperspektiven der USA wird die Kluft eher breiter als schmaler. Beispiel Afghanistan: Von den verbliebenen gut 13.000 Soldaten stellen die USA 9.800. Nicht umsonst wollen die baltischen Staaten und Polen amerikanische Sicherheitsgarantien und keine westeuropäischen.

Politische Studien: Was sind derzeit die größten sicherheitspolitischen Herausforderungen für Europa?

Stephan Bierling: Da muss ich mit einer Gegenfrage antworten: Welche der

großen sicherheitspolitischen Herausforderungen sind keine für Europa? Die Flüchtlingsfrage, der Kollaps von Teilen der arabischen Welt, die Destabilisierung Nord- und Zentralafrikas, die russische Aggressionspolitik, der Neo-Sultanismus Erdogans, der IS-Terror – das sind Bedrohungen primär für Europa, erst in zweiter Linie der USA.

Müsste ich eine auswählen, wäre es die russische Droh- und Gewaltpolitik, weil sie darauf basiert, die europäische Ordnung zu zerstören. Putin weiß, dass er seinen eigenen Einfluss am besten dann steigern kann, wenn er die Peripherie der EU und die EU selbst, am besten gleich die gesamte europäisch-amerikanische Allianz, unterminiert. Deshalb will er die Ukraine destabilisieren, deshalb gibt er Le Pen 12 Millionen Euro für ihren Wahlkampf, deshalb kungelt er mit Orban und Frage, deshalb ist ein Anheizen des Bürgerkriegs in Syrien und der Flüchtlingsbewegung nach Europa ganz in seinem Sinn.

Politische Studien: Angesichts der Ukraine-Krise zeigte sich die Europäische Union überraschend geschlossen. EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker sprach sich im Zuge dessen sogar für die Gründung einer europäischen Armee aus, um „eine gemeinsame Außen- und

Sicherheitspolitik zu gestalten und gemeinsam die Verantwortung Europas in der Welt wahrzunehmen“. Könnten diese Herausforderungen tatsächlich als Katalysator der Integration in den sensiblen Politikfeldern der Außen- und Sicherheitspolitik dienen? Und vielleicht noch viel wichtiger: Ist dies angesichts der NATO, die über Jahrzehnte hinweg die westeuropäische Sicherheitsarchitektur prägte, überhaupt notwendig?

Stephan Bierling: Nein und nein. Die Europäer haben nach den Balkankriegen und nach 9/11 nicht wirklich eine gemeinsame Sicherheitspolitik entwickelt. Warum sollten sie es jetzt tun? Was notwendig wäre, wären höhere Investitionen in den europäischen Pfeiler der NATO. Und da müsste der einzige große Staat, der momentan ökonomisch handlungsfähig ist, nämlich Deutschland, mehr tun. Aber in Berlin frönt man lieber der „schwarzen Null“, also dem ausgeglichenen Haushalt, als dass man strategisch denkt und die Bundeswehr ordentlich ausstattet. Konzeptuell hat sich Berlin aus den NATO-Debatten eh abgemeldet. Das ist ein gefährlicher Sonderweg, den Deutschland hier einschlägt, und ich sehe weit und breit keinen Politiker mit strategischem Weitblick.

Politische Studien: Zum Abschluss: Neue und bereits obsolet geglaubte Herausforderungen, aufsteigende Mächte, die die bisherigen globalen Machtverhältnisse in

“

Den einzigen Partner, mit dem Europa über seinem politischen und militärischen Gewicht spielen könnte, die USA, verprellen die **DEUTSCHEN**.

Frage stellen, Amerikas strategische Neuausrichtung gen Asien – wie sehen Sie Europas künftige geopolitische Rolle in der Welt?

Stephan Bierling: Nicht sehr gut. Wir stellen immer weniger an Bevölkerung, Wirtschaftskraft und militärischer Macht auf der Welt. Die Zeit unserer globalen Bedeutung, die 1492 mit Kolumbus begann, ist schon seit 1945 vorüber, jetzt geht unsere Zeit als regionale Gestaltungsmacht zu Ende. Unsere gesamte Peripherie kollabiert, es gibt Abspaltungstendenzen in der EU, die Fliehkräfte werden stärker. Und den einzigen Partner, mit dem Europa über seinem politischen und militärischen Gewicht spielen könnte, nämlich die USA, verprellen die Deutschen mit ihrem Narzissmus und ihrer moralischen Rechthaberei bei TTIP und Geheimdienstenthüllungen.

Politische Studien: Herr Professor Bierling, wir danken Ihnen für das Gespräch.

Die Fragen stellte Andrea Rotter, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München. ///



Fotos: Stefan Obermeier

/// PROF. DR. STEPHAN BIERLING

ist Professor für Internationale Politik und transatlantische Beziehungen an der Universität Regensburg.

/// Einführung

DAS HAUS EUROPA HAT VIELE TÜREN

CLAUDIA SCHLEMBACH /// Europa ändert seine Gestalt, je nachdem von welcher Perspektive aus man sich dem Konstrukt nähert. Man kann auf derselben Kontinentalplatte leben, durch einen überschaubaren Kanal formal getrennt sein und deshalb komplett unterschiedliche Antworten auf europäische Fragen haben. Novalis brachte dieses Phänomen auf den Punkt: „Nicht nur England, sondern jeder Engländer ist eine Insel.“

Ob Insellösungen vorteilhaft sind, kann man diskutieren. Sicher ist aber, dass Inseln grundsätzlich nach allen Richtungen offen sind. In Großbritannien jedenfalls steht das Thema Brexit immer wieder auf der parlamentarischen Tagesordnung. Wenn Gisela Stuart uns im nachfolgenden Interview erklärt, dass viele Briten in Indien und Pakistan waren, aber noch nie in Paris und München und dass sie im Grunde wenig Solidarität mit Europa erkennen lassen, weil sie sich in erster Linie mit dem Commonwealth verbunden fühlen, dann ist damit der Radius ihrer insularen Mentalität vollkommen genutzt. Dass offenbar mit Schottland auch auf der Insel selbst Au-

tonomiebestrebungen die Energien der Entscheidungsträger bündeln, ist nicht neu, sollte aber nicht unterschätzt werden.

Diejenigen, die das Herzstück des Kontinents darstellen, haben statt des Blicks auf das offene Meer Grenzen und sie haben Nachbarn, mit denen sie sich auseinandersetzen dürfen. In der Geschichte waren diese Auseinandersetzungen nicht immer friedlich, in der jüngsten Vergangenheit haben sich vor allem Deutschland und Frankreich erbitterte Kriege geliefert. Daher stehen die beiden Nationen im Zentrum des europäischen Einigungsprozesses und die Antwort auf die Konflikte, die die Gründungsväter Europas damals mit der Montanunion in Gang gebracht haben, war ein Durchbruch, der zu einem 60 Jahre währenden Frieden in dieser kriegerischen Region geführt hat.

Brendan Simms und Benjamin Zeeb sehen darin eine Reaktion auf die „deutsche Frage“, die sich in ihren Augen als Herausforderung, als Wegbereiter des

gesamten europäischen Einigungs- oder auch Uneinigkeitsprozesses darstellt. Man kann trefflich über Deutschlands vergangene und künftige Rolle innerhalb der europäischen Union diskutieren. Mit Blick auf Europa ist die Wucht, mit der die beiden Autoren die These verfolgen, dass die meisten Veränderungen in der Geschichte nicht als Folge von Prozessen, sondern als einmalige Ereignisse ablaufen, eine radikale Vorgehensweise. Sie fordern eine finanzpolitische und militärische (Ver-)Einigung. In diesem Fall wären derzeit offene Fragen wie etwa, ob wir eine Transferunion wollen oder nicht, geklärt. Die sicherheitspolitischen Fragen hätten eine klare Ausrichtung. Und Europa könnte endlich als ein echter Player im weltpolitischen Kanon auftreten, keine Nationalstaaten in Sicht, keine nationalen Interessen. Die Frage, ob die globale Machtverteilung bipolar mit China und den USA angelegt ist oder es doch eine tripolare Ausrichtung mit Europa als Partner auf Augenhöhe geben kann, wäre wahrscheinlich.

Nationale Kompetenzen zu einem Gebäude aus 508 Millionen Einwohnern zusammenzuführen, ohne in dieser Zentralisierung die regionalen Eigenarten zu vernachlässigen ist eine Vision, eine Idee, eine Vorstellung. Ein schönes Europa! Eines, das Veränderungen einfordert und zwar durch eine klare politische Entscheidung zur bundesstaatlichen Einheit. Das aber, so Hans-Jürgen Papier, ist gar nicht in Sicht. In seinen Augen dürfe Europa nicht auf dem Reißbrett konstruiert werden, denn dann wäre es ein „Europa ohne Europäer“. Aber auch Papier gibt die Hoffnung auf Europa nicht auf. Hierfür sieht er jedoch eine voranschreitende Demokratisierung als notwendig an und Markus Ferber versichert mit vielen „best practice“-

Beispielen, dass das EU-Parlament sich eine ganze Menge von Kompetenzen erarbeitet hat und damit auch mehr Mitsprache ermöglicht.

Es gibt viele **MÖGLICHKEITEN**, ein „Haus Europa“ zu bauen.

Staatenbund, Bundesstaat, Vereinigte Staaten von Europa oder auch die Vereinten Staaten von Europa, die Theo Waigel gerne skizziert: Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten, das Haus Europa weiter zu bauen. Es ist gut, wenn unsere Wissenschaftler, die Politiker und auch die Gesellschaft Bilder davon entwickeln, wohin dieser Weg führen könnte. Sie sind in jedem Fall Wegweiser und Orientierungsgeber, gerade wenn deren Umsetzbarkeit dann letztlich von den Perspektiven abhängt, mit denen auf das Projekt geschaut wird. Zu manchen Zeiten entpuppt sich der ein oder andere Kontinentaleuropäer dann als echter Engländer. ///



/// **DR. CLAUDIA SCHLEMBACH**
ist Referentin für Wirtschaft und Finanzen der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.

Die Briten pflegen ihre
INSELMENTALITÄT.

/// Eine institutionelle Nabelschau

NACH LISSABON – DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT ZEIGT ZÄHNE

MARKUS FERBER /// Keine Europawahl wurde in Deutschland so intensiv in der Öffentlichkeit begleitet wie die Wahl zum Europäischen Parlament 2014. Das Europäische Parlament ist heute mehr als ein Beiwerk im Institutionengefüge der EU. Deshalb lohnt sich ein genauer Blick auf den europäischen Politikbetrieb mit besonderem Fokus auf das Parlament, seine Rolle im politischen System der EU heute und seine Bedeutung für die Legitimation und den demokratischen Prozess auf europäischer Ebene.

Das Europäische Parlament (EP) ist zu einem mächtigen Akteur im Verhandlungssystem der EU geworden. So konnte es in den letzten Jahrzehnten an Kompetenzen und praktischer Erfahrung hinzugewinnen. Auch sein Selbstverständnis hat sich damit gewandelt. Je nach Politikbereich ist es den Parlamentariern möglich, jeweils ganz unterschiedliche Rollen einzunehmen und Einflussmöglichkeiten auszuloten. Vor allem seit dem Vertrag von Lissabon sind die Mitgestaltungskompetenzen des EP deutlich gewachsen. So ist das EP Co-Gesetzgeber in allen Bereichen, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt. Dieses wurde mit dem Vertrag von Lissabon auf weitere Politikbereiche ausgeweitet und stellt nun den Normalfall der europäischen Rechtsetzung dar. Hier verhandeln der Ministerrat und das EP den Initiativvorschlag der Europäischen Kommission und stimmen in der Mehrheit der Fälle in

nur einer Lesung mit qualifizierter Mehrheit (Rat) bzw. einfacher Mehrheit (EP) ab. Das Verfahren galt nach dem Vertrag von Maastricht noch für relativ wenige Bereiche, etwa den Verbraucherschutz. Mittlerweile umfasst es auch sensiblere Politikbereiche wie Justiz und Inneres, Handel, die kostenintensiven Kohäsions- und Agrarpolitiken und Aspekte der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). So hat das Parlament beim EU-Haushalt gemeinsam mit dem Ministerrat das letzte Wort.

Das Europäische Parlament ist ein MÄCHTIGER Akteur im Verhandlungssystem der EU.

Besonders deutlich wurde dieser Machtanspruch im letzten Jahr bei den Verhandlungen über den Haushaltsentwurf



TTIP treibt die Menschen auf die Straßen:
Das Europäische Parlament nimmt die Sorgen der Bürger ernst und hat sich eindeutig gegen private Schiedsgerichte ausgesprochen.

für das Jahr 2015. Beim EU-Haushalt handelt es sich um die Planung der Einnahmen und Ausgaben der EU, beschlossen wird der Haushalt jährlich auf Vorschlag der Kommission von dem EP und den Mitgliedstaaten. Einnahmen des EU-Haushaltes sind Zölle, ein festgelegter Anteil der Mehrwertsteuer der Mitgliedstaaten und ein prozentualer Anteil des Bruttonationaleinkommens (BNE).¹ 2014 wollten die EU-Mitgliedstaaten die Ausgaben dort kürzen, wo nach Meinung des EP Investitionen dringend gebraucht werden. Wir als Parlamentarier wollten nicht unbedingt mehr ausgeben, sondern gezielter und nachhaltiger. Wichtig war es uns, in der Debatte deutlich zu machen, dass die Mitgliedstaaten nicht immer mehr finanzielle Hilfe aus Brüssel fordern können, aber auf der anderen Seite den Haushalt an diesen Stellen kürzen wollen. Es ging also nicht um „mehr Geld für Brüssel“, sondern um mehr Geld für gezielte Investitionen, die den Mitgliedstaaten vor Ort zugute kommen: zum Beispiel im Bereich der Wirtschaftsförderung, die wichtige Impulse im Kampf gegen die lahrende Konjunktur in Europa bedeuten. Nach langen und zähen Verhandlungen, in denen das EP wirklich Zähne und seine konfrontative Seite gezeigt hat, kam es letztlich zu einer Ei-

nigung. Für 2015 wurden Ausgaben von insgesamt 141,2 Milliarden Euro vereinbart.²

Auch die Zusammenarbeit des Parlaments mit anderen Organen hat sich verändert und die Abgeordneten haben nun mehr Einfluss auf die Entscheidungen über die Führungspositionen der EU. All diese Reformen haben sichergestellt, dass die Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Stimme bei der Wahl zum Europäischen Parlament einen noch größeren Einfluss auf die Gestaltung der Zukunft der EU nehmen.³

Wahl und Kontrolle der Kommission

Die Wahl und die verstärkte Kontrolle der Kommission ist ein Beispiel des Machtzuwachses: Seit 1979 als einziges direkt gewähltes Organ der EU stellte sich das EP 2014 bereits zum achten Mal dem Votum der mittlerweile etwa 400 Millionen Wahlberechtigten aus 28 EU-Mitgliedstaaten. Das Wahljahr 2014 geht auf Grund unterschiedlicher Faktoren in die Geschichte ein: Zum ersten Mal in der Geschichte der EU hat das EP den Präsidenten der Europäischen Kommission, vorgeschlagen vom Europäischen Rat, gewählt, so wie es der Lissabon-Vertrag von 2009 vorschreibt. Gemäß Art. 17(7) EUV schlägt der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit nach entsprechenden Konsultationen mit dem EP einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Aber das EP war es, das letztlich das Spitzenkandidatenprinzip durchgesetzt hat und so die Kommission enger an sich binden konnte als je zuvor. Fast alle europäischen Parteien zogen daher mit Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten

in den Wahlkampf.⁴ Hinter der Spitzenkandidatenfrage stand auch der politische Machtkampf zwischen Parlament und nationalen Regierungen über die Kontrolle der Europäischen Kommission und das zukünftige institutionelle Kräfteverhältnis. Jean-Claude Juncker ist der erste Kommissionspräsident, der dreifach legitimiert wurde: durch die Bürgerinnen und Bürger in der Europawahl, bei der er als Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei antrat, durch die Staats- und Regierungschefs, die ihn als Kommissionspräsidenten nominierten haben und durch das EP, das seine Kommission durch eine Parlamentsmehrheit bestätigt hat.

Das Europäische Parlament hat bereits ein Handels- und ein Bankentransferabkommen ABGELEHNT.

Die designierten Kommissare werden vor der entscheidenden Wahl im Plenum einer eingehenden Prüfung unterzogen. Alle Kandidaten müssen sich einer Anhörung im jeweiligen Fachausschuss stellen. Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker stieß mit einer Kandidatin für sein Team auf erbitterten Widerstand im EU-Parlament. Die slowenische Kandidatin Alenka Bratusek fiel bei der Anhörung für das Amt der Vizepräsidentin und als Verantwortliche für die Energie-Union durch.⁵ Daraufhin zog sie ihre Kandidatur zurück. Dieser Fall zeigt: Obwohl die Europaabgeordneten im Plenum nur über die gesamte Kommission abstimmen können, müssen Bedenken des Parlaments bei einzelnen Kandidaten ebenfalls ernstgenommen werden. So kann das EP auch die Zusammensetzung der Kommission

indirekt mitbeeinflussen. Wenn die neue Kommission im Amt ist, verfügt das Parlament auch über das Recht, der Kommission sein Misstrauen auszusprechen und damit deren Rücktritt zu erzwingen. Die Parlamentarier haben also die Macht, die Kommission ins Amt zu bringen und sie im Extremfall wieder abzusetzen.

ACTA, SWIFT und TTIP

Internationale Abkommen der EU treten nur mit Zustimmung des EP in Kraft. In der letzten Legislaturperiode hat das Parlament zum ersten Mal von seinem im Lissabon-Vertrag verankerten Recht Gebrauch gemacht und ein internationales Handelsabkommen abgelehnt – das Abkommen zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie (ACTA).⁶ Damit konnte es in der EU nicht rechtskräftig werden. Beim ACTA-Abkommen handelte es sich um ein multilaterales Abkommen auf völkerrechtlicher Ebene mit dem Ziel, die Schutzrechte geistigen Eigentums zu wahren. Viele Bürgerinnen und Bürger haben die Beschneidung ihrer Grundrechte im Internet durch das Abkommen befürchtet. Obwohl eine urheberrechtliche internationale Vereinbarung wünschenswert gewesen wäre, war das Votum des EP gegen das Abkommen angesichts der zahlreichen offenen Fragen richtig. Hier hat sich deutlich gezeigt, dass zivilgesellschaftliche Debatten und Protest durch das EP aufgegriffen werden und damit Öffentlichkeit durch das Parlament entsteht.

Auch das zähe Ringen um das SWIFT-Abkommen (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) mit den USA zeigt die durchaus selbstbewusste Seite des EP.⁷ 2010

Das Europäische Parlament hat durch die direkte Wahl seiner Abgeordneten und durch seine Kontrollfunktion der Europäischen Kommission an MACHT gewonnen.

hat es dem Interimsabkommen zur Übertragung von EU-Bankdaten an die USA über den Finanzdienstleister SWIFT seine Zustimmung aufgrund von Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes und der Verhältnismäßigkeit verweigert. Diese Ablehnung erklärte den von EU-Ministerrat und USA unterzeichneten Text für ungültig. Das Parlament forderte daraufhin die Kommission und den Rat auf, die Ausarbeitung eines langfristigen Abkommens mit den USA einzuleiten. Die Abgeordneten haben darauf gepocht, dass jedes neue Abkommen den Anforderungen des Lissabon-Vertrags und der EU-Charta der Grundrechte entsprechen muss.⁸ Indem das Parlament das SWIFT-Abkommen zu Fall gebracht hat, hat es deutlich gemacht, dass es notfalls auch vollständig auf die Bremse tritt, wenn es von Kommission oder Ministerrat übergangen wird.

Auch über das transatlantische FREIHANDELSABKOMMEN mit den USA (TTIP) wird das Europäische Parlament nach dem Ende der Verhandlungen abstimmen.

Dies soll sich beim nächsten großen Projekt, dem in der Öffentlichkeit heftig diskutierten transatlantischen Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP), nicht wiederholen. Denn ohne die Zustimmung des EP tritt auch kein Freihandelsabkommen in Kraft. Am 8. Juli 2015 verabschiedete das Parlament eine Entschließung mit Empfehlungen und Forderungen an die Verhandlungsführer.⁹ Es nimmt darin zu allen Bereichen des Abkommens Stellung. Für den höchstumstrittenen Bereich des Investitionsschutzes stimmte

das EP mit deutlicher Mehrheit gegen private Schiedsgerichte (ISDS) in EU-Handelsverträgen. Die Positionierung des EP sendet zwei deutliche Signale an die Verhandlungsführer: einerseits, dass das EP die TTIP-Verhandlungen befürwortet und mehrheitlich konstruktiv unterstützt. Andererseits haben wir damit unsere roten Linien festgelegt, die in den Verhandlungen beachtet werden müssen. Damit kontrollieren und begleiten wir die laufenden Verhandlungen konstruktiv kritisch.

Verbraucherschutz: Das EP als Anwalt der Bürger

Das EP versteht sich als Anwalt der Bürgerinnen und Bürger und setzte bereits viele Rechte für Europas Verbraucher, mitunter auch gegen den Widerstand der Mitgliedstaaten, durch. In der Rückschau war aus Verbrauchersicht die letzte Legislaturperiode eine besonders wichtige. Die Bilanz des Parlaments kann sich auf jeden Fall sehen lassen. Das EP hat wesentlich zum europäischen Verbraucherschutz beigetragen und auch ganz konkret bessere Standards und bessere Rechte geschaffen. Beispiele dafür gibt es viele: Die EU hat die Kosten für Roaming seit 2007 kontinuierlich gesenkt. Das EP hat sich immer wieder für die komplette Abschaffung der Roaming-Gebühren eingesetzt. Nun soll dieses Vorhaben Wirklichkeit werden. Das Ende der Roaming-Gebühren ab 2017 ist der Erfolg des EP. Wir haben es geschafft, die Abschaffung der Roaming-Gebühren gegen den Widerstand des Ministerrats durchzusetzen.¹⁰ Auch die Verhandlungen über die Verbraucherschutz-Richtlinie sind an dieser Stelle erwähnenswert. Hier ging es vor allem um die Stärkung der Verbraucherrechte beim

Die VERBRAUCHERSCHUTZINTERESSEN sind dem Europäischen Parlament besonders wichtig.

Einkauf im Internet. So wurden zum Beispiel zum Schutz vor den sogenannten Internetkosten-Fallen auf Druck des Parlaments Maßnahmen festgeschrieben. Insgesamt schafft die neue EU-Richtlinie mehr Rechte und Sicherheit besonders beim grenzüberschreitenden Einkauf im Internet.¹¹

Das Parlament initiiert und gestaltet politische Debatten

Mit Diskussionen wie etwa zum Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA oder dem Auftritt von Alexis Tsipras im Plenum in Straßburg schafft das EP Transparenz, stellt Öffentlichkeit her, initiiert und gestaltet politische Debatten. Ohne die Bürde, aus seiner Mitte eine Regierung wählen und stützen zu müssen, kann das EP grundsätzlich mutiger und unabhängiger agieren als nationale Parlamente, denn die Kommission ist in ihrer Amtsführung und ihrem Bestand nicht dauerhaft auf die Unterstützung der sie bestellenden Parlamentsmehrheit angewiesen. An die Stelle eines festen Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Opposition treten im EP je nach Abstimmungsthema unterschiedliche Koalitionen, über Fraktions- und Landesgrenzen hinweg.

Zu jedem Thema, das dem EP wichtig erscheint, kann es auch sogenannte „Initiativberichte“ erarbeiten und Ent-

schließungen annehmen, um Diskussionen in Europa anzustoßen und Themen auf die politische Agenda zu heben. Dieses Instrument hat das EP z.B. beim Thema Urheberrechte genutzt und damit die Kommission aufgefordert, die Richtlinie von 2001 zu reformieren und das Urheberrecht an die digitalen Entwicklungen der letzten Jahre und damit an die heutigen Gegebenheiten und Herausforderungen anzupassen. Die EU-Kommission wird in den nächsten Monaten einen Legislativvorschlag erarbeiten, welcher dann den regulären europäischen Gesetzgebungsprozess durchläuft. Mit dem Initiativbericht hat das EP den Anstoß gegeben.¹² Öffentliche Anhörungen mit Fachleuten zu aktuellen Themen oder Gesetzesinitiativen sind weitere Instrumente, um die politische Debatte zu beeinflussen.

Das EP ist auch ein wesentlicher Treiber in der politischen Debatte beim Thema Steuerehrlichkeit und der Frage nach Steuerfairness. Nach der Affäre um massive Vergünstigungen für Großkonzerne in EU-Mitgliedstaaten („Luxleaks“) setzte das EP einen Sonderausschuss zur Untersuchung von Steuer-

Mit sog. INITIATIVBERICHTEN kann das Europäische Parlament Diskussionen anstoßen und Themen auf die politische Agenda setzen.

vorbescheiden und andere Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung (TAXE) ein. Dieser Ausschuss beschäftigt sich mit der Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung und das EP erhöht damit den Druck auf Unternehmen und die europäischen Regierung-

In Bezug auf die **WIRTSCHAFTS-POLITIK** fehlen dem Europäischen Parlament weiterhin Mitsprachekompetenzen.

gen. Das Ziel ist es, durch mehr Transparenz fairen Steuerwettbewerb und mehr Steuerehrlichkeit in Europa zu schaffen. In diesem Zusammenhang wurde sogar der amtierende EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker zu einer Anhörung geladen. Der Druck zeigte bereits nach wenigen Monaten Wirkung. Die Kommission hat ihre Bemühungen gegen die Steuerflucht von Konzernen verstärkt und einen „Aktionsplan für eine faireres System der Konzernbesteuerung in der EU“ vorgestellt.¹³

Gesetzgebung in Zeiten der Wirtschaftskrise und Finanzkrise

Die Legislaturperiode 2009-2014 war geprägt von einem zentralen Thema – dem Kampf gegen die Schulden-, Finanz- und Wirtschaftskrise. In dieser Zeit wurden die Strukturen zum Krisenmanagement der Schuldenproblematik in der Eurozone größtenteils außerhalb der Verträge geschaffen. So fehlen dem EP in Bereichen, die für die Wirtschaftspolitik von Bedeutung sind, weiterhin Mitsprachekompetenzen. Das Parlament kann den Europäischen Rat, in dem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten die zentralen Weichen für das Eurozonenkrisenmanagement gestellt haben, anders als die Kommission nicht kontrol-

lieren. Die Errichtung der Rettungsschirme, der Fiskalpakt, die Hilfskredite für Krisenstaaten und die Garantien für den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) fanden alle auf intergouvernementaler Ebene und damit außerhalb des Wirkungsbereichs des Parlaments statt. Zwar war das EP bei den frühen Maßnahmen zur Bewältigung der Schuldenkrise nicht unmittelbar beteiligt, aber eine Reihe von Maßnahmen mit dem Ziel, einen sicheren und soliden Finanzsektor im Binnenmarkt zu schaffen, konnte es aktiv mitgestalten: so die Errichtung der Bankenunion in der letzten Legislaturperiode, einem der ambitioniertesten politischen Projekte im Rahmen der Bewältigung der Finanz- und Staatsschuldenkrise.

Die Schwächen des alten Stabilitätspaktes gelten als Hauptursache der europäischen Schuldenkrise. Bei der Reformierung hat das EP an entscheidenden Stellen zur Verschärfung der Regeln beigetragen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde zur gleichen Zeit wie die einheitliche Währung eingeführt, um solide öffentliche Finanzen zu gewährleisten. Da er jedoch vor der Krise nicht konsequent genug durchgesetzt wurde, konnte die Entstehung schwerwiegender fiskalischer Ungleichgewichte in einigen Mitgliedstaaten nicht verhindert werden. In der Vergangenheit konnten die EU-Finanzminister Sanktionen gegen Euro-Länder, die gegen die Stabilitätskriterien verstießen, aus politischen Gründen abwenden. So wurden 2003 auch Sanktionen gegen Deutschland und Frankreich verhindert. Mit der Reform sollen die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Kriterien effektiver erzwungen werden und Sanktionen bei Verstößen früher greifen. Das

EP hat in den Verhandlungen um strenge Regeln gerungen und in einem langen Machtkampf mit den Mitgliedstaaten war es darin letztendlich erfolgreich. Mit den neuen Regeln sind jetzt Sanktionen bereits in einem früheren Verfahrensstadium möglich. Die Sanktionsverhängung erfolgt quasi-automatisch: Der Finanzministerrat kann eine Sanktionsempfehlung der Kommission nur mit qualifizierter Mehrheit stoppen, andernfalls gelten sie als angenommen. Diese „quasi-automatische“ Sanktionierung ist der Erfolg des EP und soll bewirken, dass die Regeln des Pakts nicht mehr so leicht auszuhebeln sind.¹⁴

Trend im Krisenmodus: Trilogverfahren

Das EP gestaltet die Gesetzgebung der EU nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit. Dieses Verfahren kann erheblich abgekürzt werden, indem die Kompromissfindung bei der ersten oder vor der zweiten Lesung eines Gesetzesvorschlags mittels informeller Trilogverhandlungen vor der jeweiligen Lesung vorbereitet wird.¹⁵ Das Ziel ist es, schneller zu einer gemeinsamen Entscheidung zu kommen.

Mit Hilfe des **TRIOLOGVERFAHRENS** können Entscheidungen schneller getroffen werden.

Dieser Trend konnte vor allem in der letzten Legislaturperiode beobachtet werden. Eine frühzeitige Einigung durch das so genannte Trilogverfahren wurde in 80 % der Gesetzgebungsverfahren erreicht und Gesetze konnten so bereits in der ersten Lesung verabschiedet werden. Die Verhandlungen zwi-

schen EP, Ministerrat und Kommission wurden dabei immer öfter in ein kleines, informelles Format verlagert. Während der Trilogsitzungen besprechen sie Änderungsvorschläge des Parlaments sowie des Rates und ringen um Kompromisse. Mittlerweile sind die Trilogie ein bewährtes und flexibles Instrument zur Kompromissfindung zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission. Dieses konsensorientierte System ist effizient und in Krisenzeiten sicherlich ein effektives Instrument, um wichtige Gesetzgebungsprojekte schneller zu verabschieden, wobei die Transparenz der Gesetzgebung dabei auf der Strecke bleibt.¹⁶ Dazu hat die Europäische Ombudsfrau, Emily O'Reilly, eine Untersuchung zur Transparenz von „Trilogien“ eröffnet, die das Ziel hat, die EU-Gesetzgebung insgesamt transparenter zu machen.¹⁷

Fazit

Die Macht und das Selbstbewusstsein des EP haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Es ist nun Mitentscheider in weiten Teilen der europäischen Politik und seine neuen Gestaltungsspielräume hat es in den letzten Jahren immer wieder erfolgreich genutzt, um die Interessen der Bürger gegenüber mitgliedstaatlichen Interessen im Ministerrat durchzusetzen. Die vorangegangenen Beispiele – die Ausgestaltung der Bankenunion, die Debatte über TTIP oder beim Verbraucherschutz – zeigen deutlich, dass die Europaabgeordneten mit harten Bandagen in die Verhandlungen mit Kommission und Ministerrat gehen. Mit der Ablehnung des SWIFT-Abkommens hat sich das EP profiliert und gezeigt, dass es bereit ist, im Notfall bis zum Äußersten zu gehen und Gesetzgebungsprozesse zu blockie-

ren oder Abkommen wie ACTA zu Fall zu bringen. Ohne die Bürde, eine Regierung stützen zu müssen, kann das EP grundsätzlich mutiger und unabhängiger agieren als nationale Parlamente.

Schließlich gibt es aber auch Bereiche in der europäischen Politik jenseits des Einflusses des EP. Weiterhin begrenzten Einfluss hat das EP in der Verteidigungspolitik oder wenn die Mitgliedstaaten auf zwischenstaatliche Lösungen außerhalb des EU-Rechtsrahmens ausweichen wie in der frühen Phase zur Bewältigung der Finanzkrise oder bei der aktuellen Diskussion über die Finanztransaktionssteuer. Doch ein Erstarken des Inter-gouvernementalismus in Krisenphasen ist in der Geschichte der europäischen Integration keine neue Erscheinung. Die Dominanz und Präsenz der Staats- und Regierungschefs kamen ganz besonders immer dann zum Tragen, wenn es darum ging, in Krisensituationen zügig effektive Entscheidungen zu treffen. Angesichts zunehmender Politikverdrossenheit und dem Vorwurf des Demokratiedefizits werden wir aber darüber diskutieren müssen, wie die demokratische Legitimation der EU verbessert werden kann. ///



/// MARKUS FERBER MDEP

ist Sprecher des Parlamentskreises Mittelstand (PKM Europe) und erster stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft und Währung im Europäischen Parlament, Brüssel.

Anmerkungen

- ¹ <http://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/42977/europaeischer-haushalt>, Stand: 1.4.2014.
- ² <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20141027STO76315/html/Parlament-verabschiedet-EU-Haushalt-f%C3%BCr-2015>, Stand: 18.12.2014.
- ³ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/20150201PVL00004/Legislativbefugnis>, Stand: o.A.
- ⁴ Europäische Volkspartei (EVP) mit Jean-Claude Juncker; Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) mit Guy Verhofstadt; Europäische freie Allianz (EFA) mit José Bové und Ska Keller; Europäische Linke (EL) mit Alexis Tsipras; Europäische Piratenpartei (PPEU) mit Amelia Andersdott und Peter Sunde; Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D) mit Martin Schulz.
- ⁵ <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-parlament-kommissionskandidatin-bratsek-faellt-durch-13197423.html>, Stand: 8.10.2014.
- ⁶ <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/201207031PR48247/html/Europ%C3%A4isches-Parlament-lehnt-ACTA-ab>, Stand: 4.7.2012.
- ⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+201002091PR68674+0+DOC+XML+V0//DE>, Stand: 10.2.2010.
- ⁸ <http://de.euronews.com/2010/02/11/swift-abkommen-von-eu-parlament-gekippt/>, Stand: 11.2.2010
- ⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+REPORT+A8-2015-0175+0+DOC+PDF+V0//DE>, Stand: 1.6.2015.
- ¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20150714STO81613/html/Ende-der-Roaming-Geb%C3%BChren-kommt-2017>, Stand: 15.7.2015.
- ¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:DE:PDF>, Stand: 25.10.2011.
- ¹² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P8-TA-2015-0273+0+DOC+PDF+V0//DE>, Stand: 9.7.2015.
- ¹³ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/fairer_corporate_taxation/index_en.htm, Stand: 17.6.2015.
- ¹⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_de.htm, Stand: 12.12.2011.
- ¹⁵ Unter einem Trilog versteht man ein Dreiertreffen zwischen den in den gesetzgebenden Prozess der EU involvierten Institutionen – der Europäischen Kommission, Vertretern der Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament.
- ¹⁶ http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_de.pdf, Stand: 1.12.2014.
- ¹⁷ <http://www.ombudsman.europa.eu/de/press/release.faces/de/59975/html.bookmark>, Stand: 25.5.2015.

/// Nationalstaat versus Union

DIE ZUKÜNFTIGE STRUKTUR DER EU – ZWEI „PERSPEKTIVEN“*

HANS-JÜRGEN PAPIER /// Nach Art. 4 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) achtet die Union die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten, also auch deren demokratische Ordnung. Die Union darf nur innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeiten tätig werden, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen übertragen haben (Art. 5 Abs. 2 EUV). Die Mitgliedstaaten bestimmen also als Herren der Verträge die Kompetenzen der Union, die überdies nur unter Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität ausgeübt werden dürfen (Art. 5 Abs. 3 EUV). Zugleich aber wird schon in der Präambel des Unionsvertrages das Prozesshafte der Union angesprochen. Es ist dort von einem „Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“ die Rede und davon, dass „Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe der Union“ zu stärken seien.

Perspektive 1

Im Zusammenhang mit der Europäischen Integration wird seit einiger Zeit von einem Eintritt in ein „postdemokratisches Zeitalter“ gesprochen. Man verweist auf die „Entmachtung“ der demokratisch legitimierten Parlamente und Regierungen der Einzelstaaten. In der Tat ist die Feststellung unabweisbar: Wenn die gewählte Vertretung des Volkes, also das nationale Parlament, nichts mehr zu entscheiden hat, weil alle wesentlichen Kompetenzen letztlich auf die Europäische Union verlagert sind, dann ist die demokratische Ordnung auf einzelstaatlicher Ebene ent-

leert. Für die Apologeten postdemokratischer Verhältnisse sind offensichtlich die hier angesprochenen Grenzen überschritten oder drohen, unmittelbar überschritten zu werden. Auf jeden Fall bewegen wir uns schon jetzt in einer Grauzone, sodass Überlegungen zu Strategien der Revitalisierung der demokratischen Ordnung in Europa durchaus angezeigt sind.

Als Königsweg erscheint hier der institutionelle Ausbau der Union selbst zu einer parlamentarischen Demokratie nach nationalstaatlichem Muster, und zwar nach der Devise: Wenn nach dem gegenwärtigen Stand der Europäischen



Entscheidet zukünftig das Europäische Parlament als demokratiestaatliches Kompensationsmodell über die Mitgliedstaaten?

Integration und wegen ihres unvermeidlichen weiteren Ausbaus, etwa im Sinne einer Fiskal- oder gar politischen Union, die parlamentarische Demokratie auf nationalstaatlicher Ebene kraft innerer

Den demokratisch legitimierten Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten könnte die ENTMACHTUNG durch die Europäische Union drohen.

Auszehung sich dem Ende zuneigt, muss diese demokratische Ordnung auf die Ebene der Union verlagert, Europa als demokratiestaatliches Kompensationsmodell ausgebaut werden.

Gegenwärtig haben wir in der Union nicht den Grad an parlamentarischer De-

mokratie, den wir etwa in Deutschland und in den anderen Mitgliedstaaten der Union von Verfassungen wegen verankert sehen. Eine „staatsanaloge“ demokratische Ordnung auf Unionsebene kann es derzeit auch gar nicht geben, solange die Union nicht als Bundesstaat, sondern als Staatenbund organisiert ist. Für viele folgt daraus der Schluss: Die Union müsse dann eben zu einem parlamentarisch-demokratischen Bundesstaat ausgebaut werden, um das Abgleiten der europäischen Gesellschaften in ein post-demokratisches Zeitalter aufzuhalten oder zu beenden. In der Sache verfügte eine solche zum Staat gewordene Union nicht mehr nur über die von den Mitgliedstaaten übertragenen Einzelkompetenzen, sondern über das Recht, ihre Kompetenzen selbst zu bestimmen, was man ge-

meinhin als „Kompetenz-Kompetenz“ bezeichnet.

Soll ein solcher europäischer Bundesstaat gegründet werden und will sich Deutschland in diesen eingliedern, müsste sich das deutsche Volk eine gänzlich neue Verfassung geben. Das ist sicherlich rechtlich möglich: Nach Art. 146 GG verliert das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Darüber hinaus müssten auch die anderen Völker Europas bereit und willens sein, einen europäischen Bundesstaat zu gründen und sich in ihn einzugliedern. Dafür besteht aber offenbar nirgendwo eine Bereitschaft. In diesem Zusammenhang ist Folgendes zu bedenken: Demokratie nach staatlichem Vorbild kann auf europäischer Ebene erst wirklich funktionieren, wenn bestimmte – vor allem tatsächliche – Voraussetzungen gegeben sind. Beispielhaft seien hier nur die Existenz eines gemeinsamen europäischen Staatsvolkes und eines identitätsstiftenden gesamteuropäischen Nationalbewusstseins, ein hinreichendes Maß an Homogenität in Sprache, Tradition, Werteorientierung, Wertebewusstsein und Kultur, also die Entwicklung einer gesamteuropäischen Zivilgesellschaft mit einer gewissen solidarischen Verbundenheit, erwähnt. Für eine transparente politische Willensbildung, die nicht allein in abgeschlossenen und abgehobenen institutionellen Sphären stattfindet, sondern von einer gesellschaftlichen Öffentlichkeit begleitet und kontrolliert wird, sind eine gesamteuropäische Medienöffentlichkeit und eine gesamteuropäische Parteienlandschaft unerlässlich. All diese Grundbedingungen einer wirksamen Demokratie fehlen auf gesamteuropäischer Ebene derzeit.

Es erscheint daher in jedem Fall momentan viel zu früh, nach einem europäischen Bundesstaat zu rufen.

Voraussetzung für einen europäischen Bundesstaat sind eine **VERFASSUNGS-ÄNDERUNG sowie identitätsstiftende Grundbedingungen.**

Perspektive 2

Auf absehbare Zeit wird man daher die künftige Grundstruktur der Europäischen Union nicht in einer überdimensionierten Staatlichkeit sehen können. Abgesehen von den verfassungsrechtlichen Implikationen auf mitgliedstaatlicher Ebene wäre eine solche Bundesstaatlichkeit notwendigerweise demokratisch defizitär. Die im Unionsvertrag verankerten Grundwerte wie Demokratie und Subsidiarität können nach den gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Grundlagen längerfristig nur gewahrt werden, wenn nicht immer die permanente Vertiefung der Integration, die weitere Unitarisierung und Zentralisierung zum politischen Hauptziel Europas erklärt wird. Es sollte daher mittelfristig nicht um den permanenten Ausbau der europäischen Integration, sondern um deren sinnvollen Umbau gehen. Auf bestimmten politischen Feldern mag der weitere Kompetenzzuwachs der Union unerlässlich sein, etwa im fiskalpolitischen Bereich. Auf anderen Feldern muss an einen angemessenen Kompetenzrückbau gedacht werden. Auf bestimmten Gebieten kann mit an-

deren Worten eine Erweiterung der Zuständigkeiten der Union sinnvoll und unerlässlich sein. Beispielsweise muss nach der Etablierung einer Währungsunion für ein angemessenes fiskalpolitisches Instrumentarium der Union gesorgt werden, das zur Sicherung der Währung erforderlich und unerlässlich ist. Auf anderen Feldern der Politik dagegen könnten Kompetenzen wieder von Brüssel auf die Mitgliedstaaten zurückverlagert werden. Auf jeden Fall bedarf der Subsidiaritätsgedanke der verstärkten juristischen Durchsetzung, vor allem aber auch der realpolitischen Verteidigung und Handhabung.

Es besteht im Gegensatz zu immer wieder

REALPOLITISCH gesehen sollte weiterhin das Subsidiaritätsprinzip gelten, mancherorts aber auch eine Kompetenzverlagerung zugunsten der Union als Verbund erfolgen.

vorgetragenen Behauptungen nicht nur die Alternative: entweder Ausbau der Europäischen Union zum Bundesstaat oder der Verfall der Union. An der Erhaltung der gegenwärtigen grundlegenden Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund sui generis führt kein Weg vorbei, anders gesprochen: Europa darf nicht an einer Überdimensionierung seiner Staatlichkeiten scheitern. Es erscheint in meinen Augen wenig diskutabel, die Europäische Union zu einem von oben oktroyierten Superstaat ohne Staatsvolk und damit ohne wirkliche Volksherr-

schaft auszubauen. Man darf nicht einen europäischen Bundesstaat gewissermaßen auf dem Reißbrett kreieren, ein Europa ohne Europäer. Ein solcher Versuch würde von europafeindlichen Populisten ausgeschlachtet und die gesamte europäische Idee desavouiert werden. ///



c/o: LMU, München

/// PROF. EM., DR. DRES. H. C. HANS-JÜRGEN PAPIER

ist ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts und entpflichteter Professor an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Anmerkung

*Siehe auch Papier, Hans-Jürgen: Verfassungsfragen der europäischen Integration, in: Rechtsstaatlichkeit, Freiheit und soziale Rechte in der Europäischen Union, hrsg. von Christian Callies, Wolfgang Kahl und Kirsten Schmalenbach, Berlin 2014, S. 11 ff.

/// Europas Krise

DIE RÜCKKEHR DER „DEUTSCHEN FRAGE“

BRENDAN SIMMS / BENJAMIN ZEEB /// Europa steht am Scheideweg. Konstruktionsfehler im Inneren und Handlungsunfähigkeit nach Außen machen deutlich, dass die Europäische Union gescheitert ist. Was wir Europäer als nächstes tun, wird die Sicherheit und den Lebensstandard aller Bürger der Eurozone über Generationen hinweg bestimmen.

Der Weg zur europäischen Einheit

Die Deutsche Frage war stets einer der maßgeblichen Impulse der europäischen Einigung. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde so konstruiert, dass sie eine erneute kriegerische Auseinandersetzung zwischen Frankreich und Deutschland unmöglich machen sollte. Für Washington war der europäische Integrationsprozess nicht nur Mittel zum Zweck, um deutsche Rachegefühle nach zwei verlorenen Kriegen zu besänftigen, es ging auch darum, die Bundesrepublik gegen die sowjetische Bedrohung zu mobilisieren. Der Marshall-Plan stützte sich auf die Hoffnung, dass deutsche Exporte die wirtschaftliche Erholung des Kontinents einleiten könnten. Bonn wurden, anders als Berlin nach dem Ersten Weltkrieg, Reparationen erspart und im Londoner Schuldenabkommen wurde Deutschland der Großteil seiner Aus-

landsschulden erlassen. Im Gegenzug verpflichtete sich Deutschland, sich in westliche internationale Strukturen zu integrieren. Von nun an fanden die militärische Integration und die deutsche Wiederaufrüstung im Kontext der NATO statt, während die Aufgabe der ökonomischen Integration an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft übertragen wurde. 1957 beschlossen, sollte diese 1992 schließlich in die Gründung der Europäischen Union münden.

Die Deutsche Frage war mit ein WEGBEREITER der europäischen Einigung.

Als sich die deutsche Industrie im Laufe der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erholte und wiedererstarkte, verlagerte sich der Fokus der Europäi-



Durch Adenauers Entscheidung zur Westintegration begann mit der wirtschaftlichen Integration der Weg zur europäischen Vereinigung.

Quelle: IMAGNO/Austrian Archives (S)/Getty Images

schen Integration darauf, Deutschlands Wirtschaftskraft einzudämmen. Der wachsende Konsens bestand nun darin, dass die mächtige Deutsche Mark, die den Deutschen letztlich die Kontrolle über die europäischen Leitzinsen verlieh, bald in einer Gemeinschaftswährung aufgehen müsse. Noch vor der europäischen Wiedervereinigung warnte der damalige französische Staatspräsident François Mitterand: „Ohne eine Gemeinschaftswährung sind wir [...] bereits jetzt dem deutschen Willen unterworfen.“

Die Deutschen brachten nicht nur ihre schnell wachsende Wirtschaft in die EU ein, sondern auch ihre politische Kultur, die maßgeblich von einer Neigung zur Verregelung und Verrechtlichung von Konflikten geprägt war. Dieser Hang zu ewigen Debatten und dem hohen Stellenwert, der im politischen Betrieb den rechtsstaatlichen Prinzipien zukam, ließ die EU nach und nach zu einem Spiegelbild des alten Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation werden. Der französische Innenminister Jean-Pierre Chevènement warf den Deutschen gar vor, das konstitutionelle Entwicklungsmodell des Heiligen Römischen Reichs gezielt zu nutzen, um damit die Macht der anderen Nationalstaaten aufzuweichen und unliebsame Positionen zu schwächen. Er hatte damit nur teilweise Recht. Denn ein Großteil der staatlichen Souveränität der EU-Mitgliedstaaten, insbesondere in den Bereichen Fiskalpolitik, Außenpolitik und Verteidigung, wurde weniger umverteilt als atomisiert. Wie das „alte“ Reich war die Europäische Union auf dem Prinzip der Zerstreuung von Macht gebaut, nicht auf dem Wunsch, souveräne Staatsgewalt zu konzentrieren.

Umbrüche

Etwa 50 Jahre lang funktionierte dieses Arrangement gut. Deutschland und Westeuropa erlebten einen Aufschwung. Die Bundesrepublik und die EU waren das beste Deutschland und beste Europa, die es jemals gegeben hatte. Trotz gegenteiliger Befürchtungen änderten auch der Umbruch 1989, der Fall der Mauer und der Untergang des Sowjet-Kommunismus daran zunächst wenig, obwohl sich das geographische und demographische Gewicht Deutschlands massiv erhöhte. Teilweise ließ sich dies darauf zurückführen, dass Deutschland deutlich länger brauchte als gedacht, um die Folgeschäden des Kommunismus im Osten aufzuräumen. Doch hauptsächlich lag es daran, dass die europäische Integration mit dem Vertrag von Maastricht und der Einführung des Euro, der nun die D-Mark ablöste, deutlich beschleunigt wurde, um Deutschland noch fester in den Prozess der Europäischen Vereinigung einzubinden. Der deutsche Finanzminister Theo Waigel sagte den Deutschen damals: „Wir bringen die D-Mark nach Europa.“ Die Währungsunion wurde jedoch nicht von einer politischen Union begleitet, und so behielt die EU die lose Struktur einer Konföderation.

Für einen kurzen Moment schien es, als sei die deutsche Frage durch die Eingliederung Deutschlands in den Westen

Im Zuge des Aufschwungs konnte sich Deutschland gut in die EU EINBINDEN.

gelöst worden. Hinsichtlich Deutschlands Verhalten war die Einschätzung absolut richtig. Die Deutschen hatten sich in der Tat verändert, aber nicht so Europa, oder zumindest nicht genug. Nach 2010 geriet dieses Modell unter erheblichen Druck, hauptsächlich aus strukturellen Gründen. Erstens nahm das Wirtschaftswachstum in Deutschland, dank der Reformen während Gerhard Schröders Kanzlerschaft, deutlich an Geschwindigkeit auf. Deutschland, das in dem Jahrzehnt davor als kranker Mann Europas gegolten hatte, gewann seine Konkurrenzfähigkeit zurück – auf Kosten Südeuropas. Anstelle von weiteren Integrationsschritten im Kern Europas war plötzlich vom „Modell Deutschland“ die Rede. Zweitens explodierte die Blase, die sich in Folge der Währungsunion in Südeuropa gebildet hatte. Ohne die Instrumente einer politischen Union fehlten der EU die notwendigen Werkzeuge, um darauf auf übernationaler Ebene reagieren zu können.

Neue Ansichten – neue Rolle

Als größte Wirtschaftsnation Europas war Deutschland am besten für die kommende Krise gewappnet und begann bald, die gesamteuropäische Krisenstrategie zu dominieren. Die letzten fünf Jahre waren daher von einem bemerkenswerten Machtzuwachs Deutschlands geprägt, das sich lange sträubte, die EZB zu ermächtigen, groß angelegte Anleihekäufe zu tätigen, welche die Staaten in der sogenannten europäischen „Peripherie“ immer verzweifelter forderten. Stattdessen verschrieb Berlin seinen Partnern im Süden Sparprogramme und bis heute schwer umsetzbare fiskalpolitische Regeln. Die Franzosen wurden in den europäischen Entscheidungsprozessen immer weiter marginalisiert. Andere Staaten ver-

loren einen Großteil ihrer Souveränität. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich in vielen Mitgliedstaaten der Union eine Anti-Deutschen-Stimmung breitmachte. „Wir leben jetzt“, um Timothy Garton Ash zu zitieren, „im Zeitalter der ‚Neuen Deutschen Frage‘.“

Während die deutsche Wiedervereinigung auf der ökonomischen Ebene also erst mit einem Jahrzehnt Verspätung ihre Wirkung entfaltete, waren ihre außenpolitischen Implikationen schon früher spürbar. Der wirkliche und häufig übersehene Wandel, der sich 1989 vollzog, hatte nichts mit der größeren Bevölkerung Deutschlands, sondern mit der größeren Sicherheit Deutschlands zu tun. Der Kollaps der Sowjetunion sowie die Osterweiterung der NATO und der EU bedeuteten, dass Deutschland zum ersten Mal in seiner Geschichte nur noch von freundlichen demokratischen Staaten umgeben war. Diese Entwicklung hat die Motivation Deutschlands, sich mit der Sicherheit des Kontinents zu befassen, jetzt da die eigene Sicherheit nicht mehr auf dem Spiel steht, erheblich verringert. Die Appelle, welche Polen, die baltischen Staaten und Ungarn im Angesicht der Bedrohung durch Putins Russland an Berlin richten, verhalten daher ebenso wirkungslos wie jene der Kroaten und Ungarn vor 500 Jahren, als diese den Reichstag um Hilfe ersuchten.

Die Fragen, die sich nun stellen, sind folgende: Wie kann die Bundesrepublik, wohlhabender und sicherer als je zuvor, davon überzeugt werden, die politische Initiative zu ergreifen? Wie können wir Deutschland dazu bewegen, kurzfristige ökonomische Opfer zu bringen, um das Werk der europäischen Vereinigung zu vollenden? Wie können die Deutschen Bürger Europas bleiben,

ohne sich über die Bürger aller anderen Länder der Eurozone zu erheben? Kann das Potenzial des Kontinents, inklusive Deutschlands, dafür mobilisiert werden, die enormen Herausforderungen, denen wir uns gegenübersehen anzupacken? Kann Europa im Angesicht der wachsenden Bedrohung durch Russland und der neuen Großmachtstellung Chinas den relativen Niedergang der USA ausgleichen? Wie sollen die Europäer die Lücke schließen, die sich zwischen der (außen-)politischen Integration auf der einen und der sozio-ökonomischen Integration auf der anderen Seite aufgetan hat? Wie kann es uns Europäern gelingen, die deutsche und die europäische Frage auf einen Schlag zu lösen? Denn eines ist klar: Lösen lassen sie sich nur zusammen.

Deutschland **VERHART** bezüglich Europa in alten und ihm bequemen Strukturen.

Neue Wege

Es gibt einen Weg. Grundvoraussetzung dafür wäre aber, dass die Deutschen die konföderative Tradition des alten Reiches aufgeben. Ebenso muss die Einstellung aufgegeben werden, dass sich Europa in Krisen automatisch weiterentwickelt. Denn diese Krisen haben in der Vergangenheit stets nur einen Ruf nach „mehr Europa“ zur Folge gehabt und damit weiteren Krisen geradezu den Weg geebnet. Mit einem einfachen Mehr an Europa ist es nicht getan. Diese Herangehensweise

kann irgendwann tatsächlich in einer föderalen Union enden. Ebenso wahrscheinlich, wenn nicht wahrscheinlicher, ist aber eine Auflösung nach dem Muster des Zusammenbruchs von 1806.

Was auch immer die Zukunft bringt: Das erste Opfer der Krise war der Irrglaube, dass man die Europäische Integration Schritt für Schritt, graduell, als langsamen Prozess voranbringen könnte. Die meisten großen Veränderungen in der Geschichte geschehen aber nicht als Folge von Prozessen, sondern als Folge von einmaligen Ereignissen. 1776, 1789, 1989 – Europa braucht jetzt wieder so einen zentralen historischen Moment. Es sind die kurz, aber heiß brennenden Feuer, in denen im Angesicht extremer politischer oder ökonomischer Verwerfungen neue politische Identitäten geschmiedet werden.

Im frühen 18. Jahrhundert beendeten die Briten und Schotten eine Jahrhunderte alte Periode ökonomischer, diplomatischer und militärischer Rivalität. Dabei wurden mit der Vereinigung der zwei Königreiche zwei Ziele verfolgt: Erstens sollte die Feindschaft beendet werden, welche Englands Feinden regelmäßig die Möglichkeit gab, Druck auf seine Nordgrenzen auszuüben. Zweitens sollten die gemeinsamen Ressourcen effektiver gegen auswärtige Aggression mobilisiert werden, die zuvor im gegenseitigen Wettbewerb auf dem Kontinent und in den Kolonien verschwendet worden waren. Diese Überlegungen kulminierten nach dem Spanischen Erbfolgekrieg schließlich im „Act of Union“ (1707), der den Schotten eine großzügige Vertretung im englischen Parlament gewährte. Zugleich behielt Schottland sein Bildungs- sowie Rechtssystem, gab aber seine eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik auf.

Gemeinsame Feinde wie das Papsttum und die universelle Monarchie trugen weit mehr dazu bei, die zwei Hälften zusammenzuschweißen, als es Bestechung, Einschüchterung oder wirtschaftliche Zwänge jemals vermocht hätten. Großbritannien war geboren

Die Beispiele England und USA zeigen, wie sich Krisen **POSITIV** auf Einigungsprozesse auswirken.

und damit ein wirtschaftlich und militärisch integriertes Staatswesen, das seitdem stets stärker in der Welt auftrat, als es sein eigentliches ökonomisches und politisches Gewicht erlaubt.

Eine ähnliche Entwicklung führte im späten 18. Jahrhundert zur Gründung der amerikanischen Union. Es wird oft davon ausgegangen, dass sich der neue Kontinent in völliger Abgrenzung zu Europa entwickelte. „Amerika Du hast es besser“, wusste Goethe, „Als unser Kontinent, der alte/Hast keine verfallenen Schlösser/Und keine Basalte/Dich stört nicht im Innern/Zu lebendiger Zeit/Unnützes Erinnern/Und verbgeblicher Streit.“ Tatsächlich wurde der amerikanische Staat aber nicht in Abwesenheit europäischer Einflüsse konstruiert, sondern gerade wegen ihnen.

Die dreizehn Kolonien gingen aus dem Krieg gegen Großbritannien zwar siegreich, aber auch mit enormen Schulden hervor. Gemeinsam fanden sie sich nun in einer feindseligen Welt wieder. Der Abzug der britischen Marine machte amerikanische Händler zum Ziel von Piraten, die von Nordafrika aus operierten. Kanada blieb weiter britisch und damit feindselig. Die konstitutionellen Vereinbarungen, die im Kontext des Un-

abhängigkeitskrieges entstanden waren, waren nun gänzlich ungeeignet, um den Herausforderungen Herr zu werden. Es gab keine echte Exekutive, das Parlament hatte nicht das Recht, Steuern zu erheben, und alle internationalen Vereinbarungen mussten einzeln von allen Mitgliedstaaten abgezeichnet werden. Zugleich fehlte eine Armee sowie eine funktionstüchtige Seemarine. Alles in allem eine Situation, die uns Europäern vertraut erscheinen muss. So locker waren die Bande, die die ehemaligen Kolonien zusammenhielten, dass viele Amerikaner fürchteten, die Vereinigten Staaten könnten wieder auseinander brechen. Es kam anders. 1789 gaben sich die Amerikaner eine neue Verfassung, die nach britischem Vorbild die Staatsfinanzen, die Schulden aller Mitgliedstaaten und die Außenpolitik zusammenlegte. Es entstand das mächtigste Land der Welt. Goethe hätte vielleicht schreiben sollen: „Amerika du machst es besser!“

Die Geschichte zeigt, dass erfolgreiche Unionen nicht aus graduellen Prozessen in ruhigen Zeiten entstehen, sondern als Konsequenz scharfer Rupturen

Europa **BRAUCHT** auch finanziell und militärisch eine Vereinigung.

in Perioden, die von extremen Krisen gekennzeichnet sind. Sie kommen nicht als Evolution zu Stande, sie benötigen gewissermaßen einen Big Bang, einen Urknall. Die politische Union, die Europa so dringend benötigt, bedarf nun ei-

nes einzigen Moments der kollektiven Kraftanstrengung seitens seiner Bürger und seiner Regierungen. Es ist dafür nicht notwendig, das Rad neu zu erfinden. Uns steht ein bereits erprobtes Modell zur Verfügung, das sich in der Geschichte nicht nur einmal, sondern zweimal bewähren konnte. Ein vollständige parlamentarische Schulden- und Verteidigungsunion ist der einzige Weg, um Europas Krise zu lösen und auswärtige Gefahren dauerhaft abzuwenden. Nur so kann Europa endlich zu der positiven Kraft auf der Weltbühne werden, die es eigentlich sein müsste. ///



/// PROF. DR. BRENDAN SIMMS

ist Professor für Geschichte der internationalen Beziehungen am Centre of International Studies der Universität Cambridge und Autor des Buches „Kampf um Vorherrschaft. Eine deutsche Geschichte Europas 1453 bis heute“ (München: DVA, 2014).



/// BENJAMIN ZEEB

ist Historiker, Publizist und CEO des Project for Democratic Union, München.

/// Say YES or NO!

DER WEG GROSSBRITANNIENS – MIT ODER OHNE EUROPÄISCHE UNION?

GISELA STUART /// geboren im niederbayerischen Velden, verließ 1974 nach einer Buchhändlerlehre Deutschland, um in England zu arbeiten. Später studierte sie dort Betriebswirtschaftslehre und Rechtswissenschaften. In Großbritannien wurde sie zu einer erfolgreichen Politikerin der britischen Labour Partei, für die sie erstmals 1997 im Wahlbezirk Birmingham Edgbaston den Sitz im Unterhaus gewann. Das Mandat verteidigt sie bis zum heutigen Tag. Im Interview spricht sie über das Verhältnis Großbritanniens zu Europa und die Sicht der Briten auf das geplante Referendum zum Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU. Die derzeitige Entwicklung der Flüchtlingskrise wird hierfür nicht unerheblich sein.

Politische Studien: Frau Stuart, bereits im Vorfeld der Parlamentswahlen 2015 hatte der britische Premierminister David Cameron die Abhaltung der schon lange diskutierten Volksabstimmung über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU angekündigt. Diese Aussage war einerseits dadurch motiviert, die Euroskeptiker innerhalb der Tories zu befriedigen und ein Abwandern von Wählern zur rechtspopulistischen UKIP zu verhindern. Andererseits diente sie aber auch der taktischen Überlegung, die EU mit einem möglichen Ausstiegsszenario des Vereinigten Königreichs zu veranlassen, weiteren Privilegien Großbritanniens sowie einer Änderung der Verträge zuzustimmen. Der Plan scheint aufgegangen zu sein, die Konservativen haben die Labour Partei, der auch Sie angehören, überholt. Sie selbst stehen dem Verbleib Großbritanni-

ens in der EU, im Gegensatz zu der allgemeinen Parteilinie, eher kritisch gegenüber. Wie sehen Sie diesen Sieg?

Gisela Stuart: Die parlamentarische Dynamik in Großbritannien hat sich in den letzten Wochen sehr geändert. Zum ersten Mal hat die Labour Partei einen Parteiführer, der erhebliche Skepsis gegenüber der EU an den Tag legt. Noch bis zur Wahl standen trotz des Sieges Camerons die Tendenzen durchaus für ein Abstimmungsergebnis, das einen Verbleib in der EU favorisierte. Durch die aktuelle Flüchtlingssituation kann der Ausgang dieser Befragung überhaupt nicht mehr vorher gesagt werden. Es vollzieht sich derzeit in Europa eine Veränderung mit einer Geschwindigkeit und einem Ausmaß, die ich noch nie gesehen habe. Für die Briten war die EU schon immer eine Wahlverwand-



Großbritannien und Kontinentaleuropa – das Verhältnis war schon immer ein spezielles.

schaft. Für die Deutschen, insbesondere die jüngere Generation ist es keine Wahl, sondern eine existenzielle Notwendigkeit – ohne die EU gäbe es kein modernes Deutschland. Die kontinentaleuropäischen Staaten brauchen die EU als großes Ganzes, das sie zusammenhält.

Die wirkliche Auseinandersetzung in Großbritannien gilt jedoch derzeit eigentlich nicht der EU in dem Sinne, dass sich die Briten mit den Voraussetzungen einer möglichen Zustimmung zum Verbleib auseinandersetzen. Was die Briten bewegt, ist die „Britische Union“. Die ganze Abstimmung wurde nur aus par-

teipolitischen Gründen hervorgebracht, weil David Cameron seine Partei zusammenhalten muss. Ein erheblicher Teil der Reaktion der Labour Partei darauf ist ebenfalls parteipolitisch. Das größte Problem für Großbritannien bei einem „Nein“ sind die Schotten. Das Verhältnis zu diesen ist für das Vereinigte Königreich viel schwieriger und existenzieller. Bei einem „Nein“ wäre ein zweites Unabhängigkeitsreferendum in Schottland nahezu nicht aufzuhalten, was ein wirkliches Problem wäre. Wie dies dann im Detail aussehen würde, wage ich nicht

„ Die kontinentaleuropäischen Staaten **BRÄUCHEN** die EU als großes Ganzes, das sie zusammenhält.

zu prognostizieren. Aber derzeit wissen wir ja nicht einmal genau, wann die Abstimmung sein wird. Durch die Ereignisse in Kontinentaleuropa und Überlegungen dazu, ob Deutschland oder Österreich Grenzen schließen sollen, wenn auch nur teilweise, kann der Ausgang dieser Befragung überhaupt nicht mehr vorhergesagt werden.

Politische Studien: Wie steht Großbritannien zu den Flüchtlingsströmen?

Gisela Stuart: Was Deutschland als Flüchtlingsströme ansieht, ist für Großbritannien der Normalzustand. Ich vertrete die Stadt Birmingham mit 1,1 Millionen Einwohnern, in der 285.000 Menschen leben, die nicht im Vereinigten Königreich geboren sind. Die Hälfte davon haben wir allein in den letzten zehn Jahren aufgenommen. Wenn ich mich hingegen in meiner Heimat Lands-hut umschaue, dann herrscht dort eine ganz andere Vorstellung von „multi cultural“. Etwas überspitzt ausgedrückt sind dafür bereits ein paar Familien aus Indien ausreichend. Aus diesem Grund ist es sehr schwer, hier Vergleiche zu ziehen und ein gemeinsames Verständnis aufzubauen. Außerdem hat Großbritannien als Nation das „Flüchtling-Sein“ im ehemals eigenen Land als eine Kriegsfolgeerfahrung nicht miterlebt wie die Deutschen. Die Ausgangsbasis für Diskussionen zwischen Deutschland und

Großbritannien ist deshalb sehr unterschiedlich.

Politische Studien: Die Rechtsfrage, ob ein Mitgliedstaat aus der Union überhaupt austreten darf, ist relativ leicht beantwortet: Gemäß Art. 50 Abs. 1 EUV (Vertrag über die Europäische Union) kann jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten und einen entsprechenden Antrag stellen.* Die Frage, die dem Volk am Referendumstag gestellt wird, wird wohl folgende sein: „Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?“ Abstimmungs-berechtigt sind alle Personen, die zum Zeitpunkt der Abhaltung des Referendums für eine der parlamentarischen Körperschaften im Vereinigten Königreich wahlberechtigt wären. Erwarten Sie, dass es im Falle eines „Nein“ als Ergebnis zu Schwierigkeiten zwischen der Europäischen Union und Großbritannien kommt?

Gisela Stuart: Ich habe damals diese Klausel verhandelt, die die britische Regierung zwar nicht wollte, aber ich bin Vertreterin des Parlaments und nicht der Regierung. Es ging darum, dass die Möglichkeit eröffnet werden muss, austreten zu können. Im Moment ist Europa schwach und die Briten sind stärker. Das hat immer Einfluss auf die Verhandlungsposition. Aber nach der Klausel steht fest, dass der Verhandlungszeitraum mit dem Zeitpunkt der Antragsstellung zunächst zwei Jahre andauert. Ich halte es durch-



Was Deutschland als Flüchtlingsströme ansieht, ist für Großbritannien der **NORMALZUSTAND**.



Großbritannien ist zwar geographisch ein Teil Europas, aber von der Denkweise her ist man **NICHT** europäisch.

aus für möglich, dass im Laufe der Verhandlungen Schwierigkeiten und Uneinigkeiten auftreten, insbesondere hinsichtlich der praktischen Umsetzung und der Ausgestaltung eines Abkommens zwischen Großbritannien und Europa.

Politische Studien: Zur Stellung Großbritanniens innerhalb Europas brachte es Winston Churchill schon 1930 in einem berühmten Magazin-Aufsatz so auf den Punkt: „Wir sind mit Europa, aber nicht von ihm. Wir sind verflochten, aber nicht eingebunden. Interessiert und verbunden, aber nicht absorbiert.“ Wie sehen Sie das Verhältnis Großbritanniens zur EU?

Gisela Stuart: Ich habe vor ein paar Monaten einen Vortrag gehalten und dafür zuvor mein bayerisches Erdkundebuch von 1963 aufgeschlagen. In diesem habe ich nachgelesen, was dort über die Britischen Inseln steht. Es hieß, Großbritannien sei zweifelsohne europäisch, da es Teil des europäischen Kontinentalsockels ist. Geographisch ist das durchaus richtig. Aber in ihrer eigenen Betrachtung haben sich die Briten schon immer als eine Brücke gesehen. Man ist zwar geographisch ein Teil Europas, aber von der Denkweise her ist man nicht europäisch.

In Birmingham gibt es viele Schulkinder, die schon in Pakistan oder Indien waren, aber noch nie in Paris oder München. Man hat hier einen anderen Blick auf die Welt. Vor ein paar Monaten hatte ich eine Unterhaltung mit Marcus Kerber, dem Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI). Ich fragte ihn: „Was ist es, was die Briten können und was Deutschland nicht kann?“ Und er sagte, die Briten könnten auf eine Art

und Weise mit dem Rest der Welt sprechen, wie es die Deutschen nicht können. Das geht auf die Grundeinstellung des Empires zurück. Es besteht eine natürliche Verbindung zu den „english speaking people“, die einen Großteil der Weltbevölkerung ausmachen. Den Briten gehört die ganze Welt und man verhandelt mit der ganzen Welt. Man ist echter Weltbürger und Europa ist Teil der Welt. Dies drückt sich auch darin aus, dass Großbritannien Mitglied von mehr internationalen Organisationen ist als irgendein anderes Land. Unter anderem auch dem Commonwealth, P5 (permanente fünf Mitglieder der NATO) und der EU. Die Menschen, die aus dem Commonwealth kommen, dürfen bei uns wählen, genauso wie die Iren. Das zeigt bereits die historisch gewachsene unterschiedliche Stellung Großbritanniens zu seinen Bündnissen.

Politische Studien: Nicht nur in Großbritannien, auch in Deutschland wird intensiv über den Sozialmissbrauch der Freizügigkeit diskutiert. Europa garantiert die Freiheit, sich in der EU frei bewegen zu können. Das ist ein wichtiges Prinzip. Die Freizügigkeit als solche darf nicht in Frage gestellt werden. Können Sie sich hier einen Kompromiss vorstellen? Cameron will Brüssel reformieren. Welche weiteren Reformen wären nötig, um auch Befürworter des Austritts wie Sie zum Umdenken zu bewegen?

Gisela Stuart: In der Denkweise der britischen Bürger und Regierungsminister

ist das Recht, in Großbritannien zu leben, immer noch unabdingbar mit der Arbeit verknüpft. Sie sehen das Recht auf freie grenzüberschreitende Bewegung als eine Freiheit der Arbeiter und nicht der Bürger an. Ich glaube, das wollen sie wieder zurückerlangen. Deshalb wollen die Briten die Freizügigkeit auf dem europäischen Arbeitsmarkt und das Niederlassungsrecht, nicht aber das freie Aufenthaltsrecht. Als ich hierher kam, konnte ich die ersten fünf Jahre nur bleiben, weil ich arbeitete. Der Aufenthalt wird daran geknüpft, dass jemand arbeitet und das ist es, was sich die meisten Briten erhoffen. Ich bin mir allerdings nicht sicher, ob Cameron diese Verhandlungsposition erreichen wird. Und wenn es zu einem Kompromiss kommt, bin ich gespannt, wie er diesen verkauft.

Politische Studien: Haben Sie als Befürworterin eines Austritts aus der EU gar keine Angst vor den unvorhersehbaren Folgen? Namhafte Ökonomen sagen im Falle eines „Brexit“ tiefgreifende Probleme für die britische Wirtschaft voraus. Schon heute gibt es erste kleinere Auswirkungen auf die Volkswirtschaft – nur weil es Spekulationen um einen „Brexit“ gibt. Unternehmen denken laut darüber nach, ihren Firmensitz zu verlagern. Wenn sie dies in die Tat umsetzen, würde Großbritannien Jobs und Steuereinnahmen in bedrohlichem Maße verlieren. Ist es die-

ses Risiko wert, Europa reformieren zu wollen?

Gisela Stuart: Es stimmt nicht ganz, dass ich den Austritt befürworte. Ich sehe es eher andersherum. Die EU hat uns schon längst verlassen. Wir stehen quasi draußen vor der Tür, was hauptsächlich mit der Einheitswährung zu tun hat, deren Teil wir nicht sind. Mitglieder der Währungsunion brauchen automatisch eine tiefere politische Integration. Für mich aber ist das Wichtigste was Cameron verhandeln muss und das Entscheidendste, wie sich die Architektur der EU im Stimmenprozess entwickelt. Länder, die nicht im Euro sind, müssen genau so wichtig sein wie alle anderen. Ich muss Ihnen ganz ehrlich sagen, wenn morgen die Abstimmung wäre, wüsste ich nicht, wie ich abstimmen sollte. Die ganzen Firmen, die verlauten lassen, bei einem Austritt Großbritanniens nicht mehr zu investieren und abzuwandern, haben hiermit bereits 1998 gedroht, als der Euro kam. Und obwohl Großbritannien nicht dem Euro beigetreten ist, sind sie immer noch hier. Deshalb nimmt das auch niemand Ernst.

Politische Studien: Gehen wir einen Schritt aus der EU hinaus und schauen auf die transatlantischen Beziehungen. Obama hat Großbritannien den Verbleib in der EU dringend ans Herz gelegt. Es sei das für Amerika wichtigste transatlantische Bindeglied in der Europäischen Union. „Mit Großbritannien in der EU haben wir ein viel größeres Vertrauen in die Stärke der transatlantischen



Wenn morgen die Abstimmung wäre, wüsste ich nicht, **WIE** ich abstimmen sollte.



Die EU ohne Großbritannien wäre weniger wichtig für die USA.

Union“, sagt er. Sehen Sie das Verhältnis zu den USA durch einen Austritt nicht gefährdet? Und wie steht es grundsätzlich mit Großbritanniens Solidarität zur EU?

Gisela Stuart: Die Frage geht auf die berühmte Frage Henry Kissingers, „Wenn ich Europa anrufen will, welche Nummer wähle ich?“, zurück. Die Amerikaner wollen einen Verhandlungspartner, der nur eine Nummer hat, der stark und auf ihrer Seite ist. Das ist in Europa nach wie vor das Vereinigte Königreich. Wirklich wichtig ist den USA die NATO und deshalb würden sie sich sehr freuen, wenn die Europäische Union mehr militärische Verantwortung übernehmen würde, auf die sie sich auch verlassen können. Meiner Ansicht nach würde die EU ohne Großbritannien weniger wichtig für die USA.

Um auf Ihre zweite Frage zu kommen: Großbritannien hat kein Solidaritätsgefühl zur EU. Dies ist historisch erklärbar. Die einzigen Länder, die echte Solidarität haben müssen, sind Deutschland und Frankreich. Die anderen waren schon immer Zuschauer. Großbritanniens Außenpolitik hat in den letzten 500 Jahren immer darauf gezielt, dass auf dem europäischen Kontinent nicht eine Macht entsteht, die dominiert. Sie wollten aber auch nicht Teil dieser Macht sein und waren nie daran interessiert, Europa zu dominieren. Die Briten schauen nicht auf den Kontinent. Sie fühlen sich solidarisch mit den Ländern des Commonwealth. Ich persönlich kann zwar intellektuell die Verbindung der Briten zu Indien verstehen. Wenn ich aber das Verhältnis zu Prag anschau, habe ich aus meiner eigenen Geschichte dazu sowohl ein intellektuelles als auch ein emotionales Verhältnis. Den Briten fehlt ganz ein-

fach diese Geschichte mit den Europäischen Ländern. Diese haben sie nur in Bezug auf den Commonwealth.

Politische Studien: Frau Stuart, wir danken Ihnen für das Gespräch.

Die Fragen stellte Kea-Sophie Stieber, Referentin für Europäische Integration, Europa- und Völkerrecht, Bürgerrechte und Verfassungsstaat der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München. ///



/// GISELA STUART MP

ist Juristin und Abgeordnete des Britischen Unterhauses für die Labour Partei des Wahlkreises Birmingham Edgbaston.

Anmerkung

* Art. 50 Abs. 2 EUV sieht für den Austritt ein konkretes Verfahren vor: Ein Mitgliedstaat, der beschließt auszutreten, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit. Im Falle des Vereinigten Königreichs könnte dies wohl erst nach einer den Austritt bejahenden Volksabstimmung erfolgen. Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus. Dabei wird der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt. Das Abkommen wird vom Rat im Namen der Union geschlossen. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

POLITISCHE STUDIEN

6 X IM JAHR

THEMENHEFTE

POLITISCHE STUDIEN
Umfeldung durch Information und Dialog

66. Jahrgang | November-Dezember 2015 | ISSN 0032-3462 | € 5,50

INNERE SICHERHEIT UND EINBRUCHSKRIMINALITÄT

Mit Beiträgen von
 Joachim Herrmann | Franz Pressath | Volker Ullrich



/// CAROL MESSLER: Politische Studien-Zeitschrift: Die Welt in Sicherheit?
 /// SEBASTIAN FRIEDL: Die Kriminalität und die Grenzkontrollen
 /// WOLFGANG SCHWENDE: Zur Zukunft der Grenzkontrollen in Spanien und bei uns

www.hss.de

POLITISCHE STUDIEN
Umfeldung durch Information und Dialog

66. Jahrgang | September-Oktober 2015 | ISSN 0032-3462 | € 5,50

BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG

Mit Beiträgen von
 Hans-Joachim Lauth | Konrad A. Heflig | Stephan Krause | Josef Schmid | Thomas Silberhorn



/// MARCEL BLUME: Politische Studien-Zeitschrift: Die Zukunft auf dem Programm
 /// GEMINUS WETTER: Wirtschaftliche Nachhaltigkeit unter Druck
 /// PETER WITTEBACH: Diskursen um die Dageb

www.hss.de

POLITISCHE STUDIEN
Umfeldung durch Information und Dialog

66. Jahrgang | Juli-August 2015 | ISSN 0032-3462 | € 5,50

BRAUCHEN WIR EIN EINWANDERUNGSGESETZ?

Mit Beiträgen von
 Armin Schuster | Sarp Güler | Kay Heikinnen | Stefan Loh | Stephan Meyer



/// MICHAEL STEDER: Politische Studien-Zeitschrift: Der Schicksal für junge Flüchtlinge
 /// OLIVIA STREICER: Die neue Weltkarte der Migration
 /// CLAUDIA SCHREIBACH: Barmherzige Gastfreundschaft?

www.hss.de

POLITISCHE STUDIEN Themenheft
 1/2015
Umfeldung durch Information und Dialog

66. Jahrgang | Februar 2015 | ISSN 0032-3462 | € 5,50

KRISENREGIONEN ZWISCHEN GEWALT UND ENTWICKLUNG

Aus dem Inhalt:
 Entwicklungspolitik als Stabilitätspolitik | Europäische Verantwortung | Konfliktprävention | Staatszerfall als Herausforderung | Armutsbekämpfung in Afrika



www.hss.de

POLITISCHE STUDIEN Themenheft
 2/2013
Umfeldung durch Information und Dialog

64. Jahrgang | Juli 2013 | ISSN 0032-3462 | € 5,50

DIE RENAISSANCE DES CHRISTLICH-SOZIALEN

Aus dem Inhalt:
 200. Geburtstag von Adolph Kolping | Zukunft der Christlichen Sozialbewegung | Politik für Chancengerechtigkeit | Soziale Marktwirtschaft



www.hss.de

POLITISCHE STUDIEN
Umfeldung durch Information und Dialog

66. Jahrgang | Mai-Juni 2015 | ISSN 0032-3462 | € 5,50

DIE UKRAINE-KRISE UND DER WESTEN

Mit Beiträgen von
 Christian Becke | Elena Neumann | Michael Röhrl | Robin Sikora, Johannes Verwek



/// BERGAN SIMMS: Politische Studien-Zeitschrift: Kann die Zukunft liegt in der politischen Union
 /// HANS-JOACHIM LAUTH: Was bedeutet die „Ankündigung der Annullierung“?
 /// CHRISTIAN HÄCKE: Die Wahlen zum 21. Jahrestag in der Krise

www.hss.de

POLITISCHE STUDIEN
Umfeldung durch Information und Dialog

66. Jahrgang | März-April 2015 | ISSN 0032-3462 | € 5,50

INTEGRATION DURCH SPORT

Mit Beiträgen von
 Helmut Wittenberger | Joachim Herrmann | Günther Lemmer



/// BRIGITTE KÖRBER: Politische Studien-Zeitschrift: Ist alles nicht auf
 /// MATTHIAS LÖNN: Die Welt als Open-Air-Klasse
 /// BERND HELL: Soziale Bewegungen und die deutsche Fußball-Liga

www.hss.de

POLITISCHE STUDIEN
Umfeldung durch Information und Dialog

66. Jahrgang | Januar-Februar 2015 | ISSN 0032-3462 | € 5,50

MIGRATION – EINE EUROPÄISCHE HERAUSFORDERUNG

Mit Beiträgen von
 Stefan Heikinnen | Michael Griesbeck | Markus Gruber



/// MARLÉN FELD: Politische Studien-Zeitschrift: Über 50 Millionen weltweit auf der Flucht
 /// GÖZ BARTH: Die 50-Cent-Euro-Münze
 /// DENNIS FRANKE: Humaner Kapital

www.hss.de

Herausgeber:

© 2015, Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München
Lazarettstraße 33, 80636 München,
Tel. +49 (0)89 1258-0, E-Mail: polstud@hss.de,
Online: www.hss.de

Vorsitzende: Prof. Ursula Männle,
Staatsministerin a. D.
Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf
Leiter der Akademie für Politik und Zeit-
geschehen: Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
Leiter PRÖ/Publikationen: Hubertus Klingsbögl

Redaktion:

Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
(Chefredakteur, V.i.S.d.P.)
Barbara Fürbeth
(Redaktionsleiterin; fuerbeth@hss.de)
Verena Hausner (Stv. Redaktionsleiterin)
Susanne Berke (Redakteurin)
Claudia Magg-Frank (Redakteurin)
Marion Steib (Redaktionsassistentin; steib@hss.de)
Irene Krampfl (Abo-Verwaltung; krampfl@hss.de)
Graphik: trurnit Publishers GmbH, München
Druck: Bosch-Druck, Landshut

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e. V. reproduziert oder

unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e. V.

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder; die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.

Bezugspreis:

Einzelhefte € 5,50.
Jahresabonnement € 30,00
Schüler/Studenten bei Vorlage einer Bescheinigung kostenfreies Semester-Abonnement
Keine Versandkosten

Die Zeitschrift Politische Studien erscheint als zweimonatiges Nummernheft und Themenheft. Abonnement- und Einzelheftbestellungen sind über die Redaktion und den Buchhandel möglich.

Kündigungen müssen der Redaktion schriftlich mindestens 8 Wochen vor Ablauf des Abonnements vorliegen, ansonsten verlängert sich der Bezug um weitere 12 Monate.

Bildnachweis für Titel:
Max Weber/trurnit Publishers GmbH

