

EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise

Kempin, Ronja (Ed.); Overhaus, Marco (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kempin, R., & Overhaus, M. (Hrsg.). (2013). *EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise* (SWP-Studie, 9/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-375660>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ronja Kempin / Marco Overhaus (Hg.)

EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise

S 9
April 2013
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfahren
durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2013

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
Ronja Kempin / Marco Overhaus
- 11 **EU-Erweiterungspolitik im Westbalkan:
Missliche Zeiten für schwierige Kandidaten**
Dušan Reljić
- 20 **Die EU und die südliche Nachbarschaft:
Weder Aufbruch noch Rückschritt**
Muriel Asseburg / Barbara Lippert
- 30 **Unter Rechtfertigungsdruck: Europas Schuldenkrise zwingt
die Entwicklungspolitik zur strategischen Anpassung**
Anne Lauenroth / Isabelle Tannous
- 40 **Die Europäische Union und die aufsteigenden
Schwellenländer: Das Beispiel Volksrepublik China**
Hanns W. Maull
- 50 **Außenwirtschaftliche Strategien der
Europäischen Union in der Krise**
Bettina Rudloff
- 59 **Europäische Finanz- und Schuldenkrise:
Negative Folgen für die europäische Klimapolitik**
Susanne Dröge
- 69 **Zaungast mit Ambitionen:
Die EU in der G20 und der globalen Finanzpolitik**
Ognian N. Hishov / Stormy-Annika Mildner
- 79 **Weniger Geld und politischer Stillstand:
Interne Effekte der Finanz- und Schuldenkrise auf die GASP**
Nicolai von Ondarza
- 88 **Europäische Verteidigung in der Krise**
Christian Mölling
- 95 **Auswirkungen der Finanz- und Schuldenkrise auf die
EU-Außenpolitik: Schlussfolgerungen und Ausblick**
Ronja Kempin / Marco Overhaus
- 104 **Anhang**
- 104 Abkürzungen
- 106 Die Autorinnen und Autoren

EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise

Ende Mai 2012 widersprach der Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, jenen Experten, die meinten, die Außen- und Sicherheitspolitik der EU falle der anhaltenden Finanz- und Schuldenkrise im Euro-Raum zum Opfer. Olli Rehn, EU-Kommissar für die gemeinsame Währung, vertritt dagegen eine andere Auffassung. Aus seiner Sicht verliert Europa aufgrund der Krise seinen geopolitischen und wirtschaftlichen Einfluss in der Welt.

Die beiden Aussagen verdeutlichen, wie unterschiedlich und teilweise widersprüchlich der Befund zu den Auswirkungen der Krise ausfällt. In der Debatte lassen sich, vereinfacht gesagt, drei Deutungen des Zusammenhangs zwischen der Finanz- und Schuldenkrise und der EU-Außenpolitik unterscheiden:

Einige Beobachter vertreten unter dem Schlagwort »Geo-Ökonomie« die Auffassung, dass Außenpolitik immer mehr zu einem Instrument wirtschaftlicher Interessenvertretung wird und sich diese ohnehin konfliktträchtige Tendenz durch die derzeitige Notlage verstärkt. Eine zweite Gruppe von Experten sieht die Effekte der Krise eher darin, dass sich der Erosionsprozess der EU-Außenpolitik durch den Geldmangel und den fortschreitenden Verlust von Kohärenz und politischem Willen beschleunigt. Ein dritter Kreis von Fachleuten kommt dagegen zu dem Schluss, dass die Finanz- und Schuldenkrise insgesamt bisher nur geringe Auswirkungen auf die gemeinsame europäische Außenpolitik hatte.

Bislang fehlt jedoch eine systematische und politikfeldübergreifende Bestandsaufnahme der Folgen der Finanz- und Schuldenkrise für die inneren und äußeren Voraussetzungen einer effektiven EU-Außenpolitik. Dies soll die vorliegende Studie leisten. Die Autorinnen und Autoren richten ihren Fokus auf jene Politikfelder, die zusammen den Kernbereich der EU-Außenpolitik ausmachen. Dabei untersuchen sie die Auswirkungen der Krise anhand von *fünf Analysekatoren*:

- ▶ *Ressourcenausstattung*. Hier geht es um die Frage, ob und in welchem Maße sich die Krise auf die finanziellen Grundlagen der jeweiligen Außenpolitik niederschlägt. Dabei werden die Etats – je nach Themenfeld mit unterschiedlicher Gewichtung – auf europäischer und/oder nationalstaatlicher Ebene in den Blick genommen.
- ▶ *Veränderungen im Binnengefüge der EU*. Hat die Finanz- und Schuldenkrise zu Kompetenz- und Machtverschiebungen zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten geführt? Etwa indem gemeinschaftliche Instrumente in der Außenpolitik auf- oder abgewertet wurden? Inwiefern haben sich infolge der Krise innerhalb der Union Interessenkonstellationen und Konfliktlinien verändert? Sind bestimmte EU-Akteure im

Zuge der Krise marginalisiert worden und, wenn ja, mit welchen Konsequenzen für die gemeinsame EU-Außenpolitik?

- ▶ *Prioritätenverschiebungen.* Angesichts knapper Budgets ist es denkbar, dass bestimmte Politikfelder »ökonomisiert« werden. In diesem Zusammenhang interessiert uns, ob wirtschaftliche Belange wie Lastenteilung, Wettbewerbsfähigkeit oder die Erschließung neuer Märkte für die EU-Außenpolitik an Bedeutung gewonnen haben.
- ▶ *Output-Dimension/Effektivität der EU-Außenpolitik.* Hier stellen wir die Frage nach der Wirksamkeit der EU-Außenpolitik. Beeinträchtigt die Finanz- und Schuldenkrise die Effektivität der Gemeinschaft im jeweiligen Politikfeld bzw. gegenüber internationalen Partnern?
- ▶ *»Soft power« bzw. normative Dimension.* Ihre normative Ausstrahlungskraft galt bislang als eine wesentliche Stärke der EU im internationalen System. Vielfach wird unterstellt, dass die Krise dieser »soft power« geschadet und sich somit negativ auf die außenpolitische Glaubwürdigkeit ausgewirkt habe, eine These, die die Autorinnen und Autoren im Kontext ihres jeweiligen Themas prüfen werden.

Diese fünf Kategorien beziehen somit die unmittelbaren (Ressourcenausstattung, Prioritätenverschiebungen) und mittelbaren (über das EU-Binnengefüge) Effekte der Finanz- und Schuldenkrise und schließlich die Wirksamkeit der EU-Außenpolitik (*output, soft power*) in die Betrachtung ein.

Die Studie kommt dabei zu dem Ergebnis, dass sich die europäische Finanz- und Schuldenkrise auf alle genannten Kategorien auswirkt, wenn auch mit deutlichen Unterschieden, je nachdem, welches Politikfeld beleuchtet wird.

So zeigt der Blick auf die Ressourcenausstattung, dass die Mittel, die die Mitgliedstaaten und die EU-Ebene für die Gestaltung von Außenpolitik zur Verfügung stellen, insgesamt deutlich reduziert wurden. Besonders drastisch schlug der Zwang zur Haushaltskonsolidierung auf die nationalen Verteidigungsbudgets durch.

In den von der Schulden- und Finanzkrise am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten der südlichen Peripherie sind nach und nach jedoch auch die Etats für Entwicklungszusammenarbeit und für Auswärtige Angelegenheiten unter Druck geraten. Spätestens im Frühjahr 2013 kam der Sparzwang schließlich im Haushalt der Gemeinschaft zum Tragen. Die Staats- und Regierungschefs der 27 EU-Staaten beschlossen, dass der EU-Topf für globale Aktionen in den Jahren 2014–2020 auf dem Niveau des vorherigen Mehrjährigen Finanzrahmens eingefroren wird.

Im Hinblick auf das Binnengefüge der EU zeigen die Beiträge, dass Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten im Verlauf der Krise zugenommen haben, aber auch mit größerer Härte ausgetragen werden als in der Vergangenheit. Der schwindende Konsens unter den Partnern wirkt sich negativ auf die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaftsinstitutionen aus. In der G20 konnte sich die Union aufgrund der Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten kein Gehör verschaffen; zur VN-Klimakonferenz in Doha musste die EU-Kommission ohne abgestimmtes Verhandlungsmandat reisen.

Auch in der Prioritätensetzung der europäischen Außenpolitik hat sich die Krise niedergeschlagen. Die Analysen der wichtigsten Politikfelder verdeutlichen, dass außenpolitische Entscheidungen immer stärker dem Diktat wirtschaftlicher Interessen unterworfen werden. Klimaschutzinitiativen werden nur noch dann gestützt, wenn sie keine Wettbewerbsnachteile für die heimische Industrie mit sich bringen. In der Investitions- und Rohstoffpolitik sowie in den Beziehungen zu den südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeers verhindern nationale Schutzreflexe, dass die von den EU-Institutionen lancierten Initiativen zur Herbeiführung einer größeren Marktöffnung und Freizügigkeit mit Leben gefüllt werden. Schließlich wird über außenpolitisches Engagement zusehends nach dem Kriterium der Sichtbarkeit der politischen Maßnahmen entschieden. Entwicklungshilfe wird künftig vermehrt dort geleistet, wo ihr Einfluss am deutlichsten zu bemessen ist.

Im Übrigen zeigen die Autorinnen und Autoren auf, dass die »soft power« der EU an Strahlkraft eingebüßt hat und die Effektivität der europäischen Außenpolitik weiter abnimmt. Die »soft power« der Union hat im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise insbesondere in der Erweiterungspolitik, der Klimapolitik, in den Beziehungen zu den Schwellenländern sowie im Rahmen der internationalen Finanzgovernance gelitten. In Bezug auf das letztgenannte Feld hat sich die EU sogar von einer normativen Agendasetzerin zu einem Problemfall entwickelt, da ihre Mitgliedstaaten nun zum Teil selbst auf die politische und finanzielle Hilfestellung Dritter angewiesen sind.

Der Verlust an Effektivität europäischer Außenpolitik ist besonders augenfällig im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Hier gelingt es im EU-Rahmen gegenwärtig nur noch, Trainingsmissionen durchzuführen und den Ausbau ziviler und militärischer Sicherheitskapazitäten in Drittstaaten zu unterstützen.

Die Mehrzahl der in dieser Studie skizzierten Entwicklungen ist nicht per se neu. In unterschiedlichem Maße waren sie bereits vor der Finanz- und Schuldenkrise zu beobachten. Doch hat die Krise die ihnen zugrundeliegenden strukturellen und langfristigen Defizite der europäischen Außenpolitik verschärft. Dabei besteht die Gefahr, dass die »alten«, schon seit geraumer Zeit feststellbaren Mängel zusammen mit den krisenbedingten Problemen zu einem »Lock-In« Effekt führen und sich die Außen- und Sicherheitspolitik der EU damit in eine Abwärtsspirale hineinbewegt. Dieses Risiko macht deutlich, wie notwendig es ist, dem Verlust außenpolitischer Handlungsfähigkeit entgegenzuwirken. Die Ergebnisse dieser Studie geben Hinweise darauf, wie das geschehen könnte und auf welche Bereiche sich entsprechende Maßnahmen konzentrieren sollten.

Es lässt sich nicht generell feststellen, dass die Finanz- und Schuldenkrise in jenen Feldern der Außenpolitik, wo den Gemeinschaftsorganen größere Kompetenzen eigen sind, weniger stark einwirkte als in den intergouvernementalen Politikbereichen. Dennoch war die EU dank ihres mehrjährigen Finanzrahmens und der damit verbundenen langfristigen Planungshorizonte zum Teil krisenresistenter als die Mitgliedstaaten. Ge-

meinschaftsorgane wie der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Kommission haben sich in einigen Bereichen, beispielsweise bei der entwicklungspolitischen Flankierung der Klimapolitik, erfolgreich dafür eingesetzt, dass die EU ihr Engagement ohne materielle Abstriche aufrechterhält. Darüber hinaus können durch den EU-Rahmen Einbrüche in den nationalen Ressourcen der Krisenstaaten in Südeuropa ein Stück weit kompensiert werden.

Die Ergebnisse der Beiträge lassen zwei zentrale Schlussfolgerungen zu. Erstens hat die Finanz- und Schuldenkrise in vielen außen- und sicherheitspolitischen Fragen die Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten weiter verschärft. Angesichts dessen erscheinen große Sprünge in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU auf absehbare Zeit unrealistisch. Umfassende Initiativen zur Steigerung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU haben – speziell dann, wenn sie mit Vertragsänderungen verknüpft sind – im gegenwärtigen politischen Umfeld wenig Aussicht auf Erfolg.

Die zweite Schlussfolgerung ergibt sich aus dem Befund der größeren Krisenresistenz der Unionsebene. Sie lautet, dass eine Stärkung der Gemeinschaftsinstitutionen – des Europäischen Auswärtigen Dienstes, der Kommission und des Europäischen Parlaments – in der Außenpolitik insbesondere dort sinnvoll wäre, wo es um langfristige Zeithorizonte geht und wo es auf Planungssicherheit und auf Verlässlichkeit in den Beziehungen zu Partnerländern ankommt. Dies gilt neben der Entwicklungspolitik, beispielsweise bei der zwischen Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft abgestimmten Planung (*Joint Programming*) von Entwicklungszusammenarbeit, für die Klima-Außenpolitik und für langfristige Prozesse in der internationalen Finanzgovernance.

Offensichtlich stehen diese beiden Schlussfolgerungen in einem Spannungsverhältnis zueinander. Sie legen daher ein pragmatisches und differenziertes Vorgehen der deutschen Europa-, Außen- und Sicherheitspolitik nahe:

Auf der einen Seite sollte die deutsche Politik Initiativen unterstützen, die die Gemeinschaftsinstitutionen unterhalb der Schwelle der Vertragsrevision in spezifischen Bereichen stärken. Die einzelnen Beiträge dieser Studie nennen dafür einige Anknüpfungspunkte, etwa wenn die Autorinnen und Autoren dafür plädieren, Monitoring- und Evaluierungskapazitäten von EU-Delegationen zu erweitern.

Darüber hinaus sollte erwogen werden, der Hohen Vertreterin und dem EAD bei der Aushandlung und Umsetzung langfristiger Assoziierungs-, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mehr Handlungsspielraum zu geben. Entsprechende Vorschläge liegen bereits im Zusammenhang mit der laufenden Revision des EAD auf dem Tisch. Schließlich erscheint es vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Studie ratsam, die bestehenden Leitlinien zur Verbesserung der Kooperation zwischen EU-Delegationen und nationalen Botschaften in den Partnerländern umzusetzen und auszuweiten. Dies betrifft ein weites Spektrum von außenpolitischen Aktivitäten, das vom *Joint Programming* in der Entwicklungszusammenarbeit bis

zur gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur reicht. Die durch die Finanz- und Schuldenkrise verursachten materiellen Engpässe liefern ein starkes Argument dafür, solche Synergien zu ermitteln und auszuschöpfen.

Auf der anderen Seite kann »mehr Europa« in den stark souveränitätsbezogenen und auf kurzfristiges Handeln ausgerichteten Feldern – vor allem in der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in der Außenfinanzpolitik – nicht die Antwort sein. Das derzeitige politische Umfeld lässt wesentlich mehr Vergemeinschaftung in den klassischen Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) auf absehbare Zeit nicht zu. Hier sollte Berlin eine Diskussion zwischen den 27 Partnerstaaten über die Frage anregen, ob nicht der Außenministerrat unter Vorsitz der Hohen Vertreterin wieder stärker die Rolle eines Konsultationsgremiums der Mitgliedstaaten wahrnehmen sollte.

Der Weg zu mehr außenpolitischer Handlungsfähigkeit scheint in diesen Bereichen zudem über eine Flexibilisierung der Zusammenarbeit zu führen. Die von der europäischen Schuldenkrise ausgehenden Zwänge haben differenzierten Formen der Integration in der EU bereits großen Vorschub geleistet (vgl. SWP-Studie 20/2012). Deutschland sollte sich dafür starkmachen, dass die bereits im Lissabonner Vertrag für die Außen- und Sicherheitspolitik enthaltenen Möglichkeiten der differenzierten Integration genutzt werden. Gleichzeitig wäre es wichtig, die gemeinsame Klammer für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union enger zu schließen, um ein weiteres Auseinanderdriften der EU-Staaten in der Außenpolitik zu verhindern. Auch hier kommt dem Außenministerrat als Koordinierungs- und Konsultationsgremium eine wichtige Aufgabe zu.

Schließlich hat die Finanz- und Schuldenkrise (erneut) erkennen lassen, dass die Bedeutung privater Kapitalströme im Verhältnis zu staatlichen Finanzmitteln zugenommen hat. Daraus folgt, dass die Bereitstellung – bzw. Wiederherstellung – globaler öffentlicher Güter wie Finanzstabilität nicht nur eine Herausforderung für die Finanzgovernance ist, sondern auch eine fundamentale Aufgabe für fast alle Bereiche der EU-Außenpolitik.

In der Außenwirtschaftspolitik hat die Krise allein schon deshalb nicht zu einem neuen Protektionismus der Union geführt, weil Handelspolitik heute durch den WTO- und den EU-Rahmen umfassend reglementiert ist. Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich, so eine der Schlussfolgerungen dieser Studie, dafür einsetzen, dass in den durch die Welthandelsorganisation bisher nicht regulierten Materien mehr Transparenz geschaffen wird. Maßnahmen in diesen Bereichen liegen in erster Linie in ihrer nationalen Kompetenz. Die EU insgesamt könnte auf diese Weise ihre Glaubwürdigkeit und damit ihre »soft power« in der internationalen Handelspolitik stärken.

Ronja Kempin / Marco Overhaus

EU-Erweiterungspolitik im Westbalkan: Missliche Zeiten für schwierige Kandidaten

Dušan Reljić

Die Finanz- und Schuldenkrise hat erhebliche Folgen für die EU-Erweiterungspolitik im Westbalkan.¹ Die Union hat sich zum Ziel gesetzt, diesen Teil Europas, der seit mehr als zwei Jahrzehnten eine Serie von Krisen und gewaltsamen Konflikten durchlebt, politisch zu stabilisieren und ihm wirtschaftlich aufzuhelfen. Daran, ob und in welchem Umfang ihr dies gelingt, lässt sich nach wie vor die Erfüllung des Anspruchs der EU messen, als wirksamer internationaler Akteur aufzutreten.² Im Verlauf der postjugoslawischen Kriege waren die EU-Staaten oft untereinander zerstritten und die Maßnahmen der Gemeinschaft erfolglos. Der Beitritt der Länder des Westbalkans zur Union soll die Konflikttransformation in dieser Region unter Brüsseler Regie besiegeln. In den Entschlüssen des EU-Gipfeltreffens vom Juni 2003 in Thessaloniki und weiteren Dokumenten der Gemeinschaft wurde den jugoslawischen Nachfolgestaaten und Albanien die »Beitrittsperspektive« zugesichert, sofern sie die vom Europäischen Rat festgesetzten konkreten Aufnahmebedingungen erfüllen. Seitdem ist die Europäische Kommission bemüht, die Westbalkanländer an die politischen und wirtschaftlichen Standards der Gemeinschaft heranzuführen.

Für die EU-Erweiterungspolitik gelten zwei Grundannahmen: Zum einen soll die Aufnahme neuer Staaten ein Schlüsselinstrument dafür sein, in ganz Europa Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten. Eng daran geknüpft ist die zweite Annahme, dass mit dem Beitritt neuer Mitglieder Wohlstand und Wachstum auch in der Gemeinschaft zunehmen.³ Entsprechend definiert der zuständige Kommissar Štefan Füle den EU-Erweiterungsprozess als einen Vorgang, in dessen Verlauf in den

¹ Anfang 2013 gelten die Türkei, Makedonien, Montenegro und Serbien als Beitrittskandidaten, Albanien und Bosnien-Herzegowina als mögliche Beitrittskandidaten, während Kosovo aufgrund seines umstrittenen völkerrechtlichen Status von der EU als Gebiet mit »europäischer Perspektive« bezeichnet wird. Kroatien soll Mitte 2013 in die EU aufgenommen werden.

² Vgl. European Commission, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2012/2013*, COM(2012) 600 final, Brüssel, 10.10.2012, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf>; dies., *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011/2012*, COM(2011) 666 final, Brüssel, 12.10.2011, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0666:FIN:EN:PDF>>; dies., *Enlargement Strategy and Main Challenges 2010/2011*, COM(2010) 660, Brüssel, 9.11.2010, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_en.pdf> (Zugriff jeweils am 14.3.2013).

³ Vgl. House of Lords, European Union Committee, *The Future of EU Enlargement. 10th Report of Session 2012–13*, 6.3.2013, S. 10f, <www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldcom/129/12902.htm> (Zugriff am 14.3.2013).

Anwärterstaaten, zusammen mit der Umsetzung des EU-Rechtsbestands, wirtschaftliche und finanzielle Stabilität gefördert und neue Handels- und Geschäftsmöglichkeiten geschaffen werden. Das sei sowohl im Interesse der EU als auch der beitriftswilligen Staaten, denn es entstünden auf beiden Seiten mehr Wachstum und Beschäftigung.⁴

Die langandauernde Krise in der Eurozone hat jedoch das ökonomische Fundament der EU-Erweiterungspolitik im Westbalkan untergraben: Wie in diesem Beitrag dargelegt wird, schwinden infolge der Krise die Vorteile, die sich aus der wirtschaftlichen Integration der Anwärterstaaten mit der Union ergeben müssten. In der EU wachsen die Bedenken, dass sich die Gemeinschaft mit der Aufnahme neuer Mitglieder nur neue ökonomische und finanzielle Probleme aufbürdet. Und auf der anderen Seite, in den Westbalkanländern, mehren sich die Zweifel, ob eine enge Anbindung an die EU die einzig richtige Option für die Zukunft ist.

Seit dem Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrisen wird die Tagesordnung in der EU dominiert von folgenschweren Entscheidungen über den zukünftigen institutionellen Aufbau der Gemeinschaft und ihrer politischen Lenkungsmechanismen. Nach weitverbreitetem Eindruck ist deswegen die Frage einer künftigen Erweiterung auf der politischen Agenda der EU-Gremien ganz weit nach hinten geschoben worden.⁵

Die Weiterungen der Krise der Eurozone im Westbalkan

Indes ist die EU trotz der Finanz- und Schuldenmisere nicht von ihrer Absicht abgerückt, ihren Beitrag zur Beschleunigung des ökonomischen Wachstums in den Beitrittsländern zu leisten. Allerdings ist es seit dem Ausbruch der Krise zu einer drastischen Verschlechterung der sozioökonomischen Lage in diesen Ländern gekommen: Eine der wesentlichen Ursachen dafür ist die mangelnde Nachfrage von Seiten der EU nach Produkten und Dienstleistungen aus den Beitrittsländern.⁶ Diese sind aber beim Handel, in der Finanzwirtschaft sowie bei der Anwerbung von Auslandsinvestoren stark an die EU angebunden. Im Jahre 2012 entfielen fast zwei Drittel des gesamten Außenhandels der Westbalkanländer auf EU-Staaten.⁷ Dabei sind Deutschland und Italien Vorreiter, mit größerem Abstand folgen Österreich, Ungarn und Griechenland.

Seit dem Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise in Europa 2008/2009 ist der Handel der Staaten des Westbalkans mit der EU geschrumpft, die In-

⁴ Štefan Füle, »Speech: Western Balkans on Their Road towards the European Union«, *EPP Group Conference »Western Balkans: A Future with Europe«*, Brüssel, 29.1.2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-76_en.htm?locale=FR> (Zugriff am 2.2.2013).

⁵ Vgl. House of Lords, European Union Committee, *The Future of EU Enlargement* [wie Fn. 3], S. 10ff und S. 45.

⁶ Vgl. European Commission, *EU Candidate and Pre-Accession EU Countries Economies Quarterly*, 4/2012, S. 5ff, <http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/cpaceq/documents/cceq_2012_q4_en.pdf> (Zugriff am 6.2.2013).

⁷ Vgl. EU DG Trade, *Western Balkan Countries, EU Bilateral Trade and Trade with the World*, 29.11.2012, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111477.pdf> (Zugriff am 5.2.2013).

vestitionen aus den Partnerstaaten der Gemeinschaft sind zurückgegangen und auch das Volumen der Überweisungen der Arbeitsmigranten hat sich reduziert. Für kleine, offene Volkswirtschaften, die nicht in der Lage sind, in ausreichendem Maße eigenes Kapital zu akkumulieren, ist es von entscheidender Bedeutung, zusätzliche Finanzierungsquellen im Ausland nutzen zu können, um ihr eigenes Wirtschaftswachstum zu stimulieren. Seit 2009 sind aber westliche Investitionen im Westbalkan nach Schätzungen von Experten um die Hälfte zurückgegangen.⁸ Derzeit gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass sich dieser Trend umkehren könnte.

Vielmehr haben westliche Banken zwischen Mitte 2011 und Mitte 2012 Einlagen aus den Staaten Ostmittel- und Südosteuropas im Wert von etwa 4 Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) dieser Länder abgezogen.⁹ Der Abfluss westlichen Kapitals verringert die Aussichten der Region auf ein erneutes Wirtschaftswachstum. Nach den Worten des Präsidenten der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), Sir Suma Chakrabarti, leiden die ostmittel- und südosteuropäischen Staaten an Problemen, »für die sie weitgehend nicht verantwortlich sind«.¹⁰ Auf dem von der Economist Intelligence Unit errechneten »Index der Schadensanfälligkeit als Folge der Krise der Eurozone« steht Ungarn an erster Stelle, aber die nachfolgenden drei Staaten sind Westbalkanländer: Kroatien, Albanien und Serbien.¹¹

In der von der Weltbank als SEE-6 geführten Ländergruppe (die südosteuropäischen »Sechs«: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Republik Makedonien, Montenegro und Serbien) ist das BSP 2012 erneut gesunken, um 0,6 Prozent. Das Wachstum wird 2013 vielleicht 1,6 Prozent erreichen, aber der Weg zu einer dauerhaften Erholung der Wirtschaft bleibt nach den Prognosen der Weltbank »mühsam«.¹² Überdies müsse man sich wegen der steigenden Nahrungsmittelpreise auf neue Schocks einrichten. Sollte der private Verbrauch weiter schrumpfen, die Investitionen und der Export weiter zurückgehen und in der Folge davon die Arbeitslosigkeit weiter zunehmen, steige, so warnt die Weltbank, das Risiko eines gesellschaftlichen Aufruhrs.¹³

⁸ Vgl. Valerija Botrić, »Foreign Direct Investment in the Western Balkans: Privatization, Institutional Change, and Banking Sector Dominance«, in: *Economic Annals*, 55 (Oktober-Dezember 2010) 187, S. 7–30 (10).

⁹ Mit Ausnahme Russlands und der Türkei, vgl. European Commission, *Vienna 2 Full Forum Focuses on Deleveraging and Bank Resolution*, 12.11.2012, <http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-11-12-vienna-2_en.htm> (Zugriff am 12.11.2012).

¹⁰ Vgl. Europäische Investitionsbank (EIB), *Neuer gemeinsamer Aktionsplan für Wachstum in Mittel- und Südosteuropa*, 8.11.2012, <www.eib.org/about/press/2012/2012-155-new-joint-iff-action-plan-for-growth-in-central-and-south-eastern-europe.htm> (Zugriff am 11.4.2013).

¹¹ Laza Kekić, »Balkan Politics and the Euro Zone Crisis« (Manuskript), Vortrag beim Balkan Security Forum, Sofia, Bulgarien, 14.6.2012. Der Index berücksichtigt zehn Faktoren, zum Beispiel den Anteil der Ausfuhren in die Eurozone, den Anteil der Direktinvestitionen aus der Eurozone usw.

¹² World Bank, *South East Europe Regular Economic Report No. 3: From Double-Dip Recession to Accelerated Reform*, 18.12.2012, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2193937> (Zugriff am 23.12.2012).

¹³ Ebd.

Finanzielle Ressourcen der EU-Erweiterungspolitik

Die EU hat seit 2009 mehrmals Maßnahmen angekündigt und einige auch ergriffen, um die Wirkungen der Finanz- und Schuldenkrise in der EU auf die Westbalkanstaaten abzumildern. Anfang 2013 bekräftigte Erweiterungskommissar Füle die Absicht, einen schon im Vorjahr avisierten »Dialog über Beschäftigung und Sozialreformprogramme« mit den Beitrittsländern zu führen. Beide Seiten sollten, um die »schwache soziale Situation« in den Westbalkanstaaten zu entschärfen, die prioritären Probleme bestimmen, zu deren Bearbeitung die EU Gelder des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) einsetzen würde.¹⁴ Die Union hat dieses Instrument 2007 kreiert, um damit Reformen und den Aufbau demokratischer Institutionen in den beitragswilligen Ländern finanziell und durch technische Hilfe zu unterstützen. Wie IPA zukünftig monetär ausgestattet sein wird, ist derzeit unklar, da das Europäische Parlament Mitte März 2013 den Kommissionsentwurf für den EU-Finanzrahmen 2014–2020 wegen der vorgesehenen Kürzungen zurückgewiesen hat. Für die zweite Auflage des IPA-Fonds in diesen sieben Jahren hatte die Kommission 14,11 Milliarden Euro veranschlagt. Nominell würde das eine Erhöhung des IPA-Budgets bedeuten, denn zwischen 2007 und 2013 sollten 11,5 Milliarden Euro ausgegeben werden.¹⁵ Wenn man jedoch die stetige Geldabwertung und die Zunahme der Bevölkerung mitberücksichtigt – vor allem in der Türkei, dem Land, das den Löwenanteil der IPA-Zuwendungen erhält (mehr als 50 Prozent) –, dann dürften die EU-Ausgaben im Rahmen von IPA II in den nächsten Jahren im besten Fall stagnieren.

Die Zuwendungen aus den IPA-Fonds tragen ohnehin nur mittelbar und langfristig zum Anstieg der Beschäftigung und zum Wirtschaftswachstum bei. Von entscheidender Bedeutung sind vielmehr die Handels- und Kapitalflüsse zwischen den Anwärterstaaten und ihren maßgeblichen Wirtschaftspartnern in der Europäischen Union. Im Handel mit der EU verbuchen die Westbalkanstaaten jedoch kontinuierlich hohe Defizite: Allein im Jahre 2011 gab es einen negativen Saldo von 13,8 Milliarden Euro.¹⁶ Angesichts der schrumpfenden Wachstumsraten und der dementsprechend sinkenden staatlichen Einnahmen kämpfen die Westbalkanländer zudem mit hohen Haushalts- und Zahlungsbilanzdefiziten. Die Europäische Kommission sah sich Mitte 2009 gezwungen, den Haushalt Serbiens mit 100 Millionen Euro zu alimentieren und weitere 150 Millionen Euro als Hilfen an die anderen Westbalkanstaaten zu verteilen. Ziel war es, die wirtschaftliche Erholung in der Region zu fördern und die sozialen Folgen der Krise

¹⁴ Štefan Füle, *Enlargement in Perspective: How Do Candidate and Potential Candidate Countries Perceive Accession in the Light of the Current Crises?*, Brüssel, 6.3.2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-195_en.htm> (Zugriff am 7.3.2013).

¹⁵ Vgl. European Commission, *Enlargement, Overview – Instrument of Pre-accession Assistance*, <http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm> (Zugriff am 7.3.2013).

¹⁶ Vgl. EU DG Trade, *Western Balkan Countries, Main Economic Indicators*, 18.1.2013, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113477.pdf> (Zugriff am 1.2.2013).

zu lindern.¹⁷ Diese Maßnahmen der EU konnten jedoch, wie die aktuellen Zahlen belegen, die Verschlechterung der ökonomischen und finanziellen Lage der Westbalkanländer nicht aufhalten.

Die zunehmend dramatische Situation bewegte Ende 2012 die wichtigsten westlichen Finanzinstitute dazu, ein gemeinsames Hilfsprogramm für Ostmittel- und Südosteuropa aufzulegen. Die Europäische Investitionsbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie die Weltbankgruppe verpflichteten sich, den Staaten in dieser Region in den Jahren 2013 und 2014 »als direkte Antwort auf die andauernden Folgen der Krise der Eurozone« mit Finanzinstrumenten im Wert von insgesamt 30 Milliarden Euro zu neuem Wirtschaftswachstum zu verhelfen.¹⁸ Die Wirkung dieser Kapitalangebote dürfte jedoch, nach ersten Einschätzungen von Rating-Agenturen, vermutlich nur langfristig festzustellen sein, da die »Abneigung« der wirtschaftlichen Akteure in der Region, sich weiter zu verschulden, und der westlichen Investoren, neue Risiken in Volkswirtschaften mit nachlassender Leistung einzugehen, nach wie vor stark ausgeprägt ist.¹⁹ Diese »Abneigung« ist, vor allem in Bezug auf den Westbalkan, letztlich auf die Ungewissheit zurückzuführen, wie die politische Zukunft der Region aussehen wird. Wird sich die weitverbreitete Vermutung bewahrheiten, der zufolge die EU-Schlüsselstaaten beabsichtigen, die Westbalkanländer in einer Warteschleife rotieren zu lassen, bis sich die Krise gelegt und die EU ihre inneren Probleme in den Griff bekommen hat?

EU-Erweiterung im Spannungsfeld zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten

Die bürokratische Maschinerie der Europäischen Kommission produziert nach wie vor in jedem Herbst die jährlichen »Fortschrittsberichte« über den Stand der Vorbereitungen der Beitrittsländer.²⁰ Sie zeigt sich erfindereich, wenn es darum geht, den Eindruck zu erwecken, dass die Erweiterungspolitik trotz vorhandener politischer Blockaden vorangekommen ist. So wurde 2012 für die Republik Makedonien ein »Beitrittsdialog auf hoher Ebene« eingerichtet, nachdem der Europäische Rat zuvor, in drei aufeinanderfolgenden Jahren, nicht der Empfehlung der Kommission hatte folgen wollen, Beitrittsverhandlungen mit Makedonien aufzunehmen. Grund dafür war der langandauernde »Namensstreit« zwischen Skopje und

¹⁷ Vgl. »EU Approves Euro 100 Million in Budget Support for Serbia and a Euro 85 Million Financial Crisis Package for the Western Balkans and Turkey«, *EU Press Releases Rapid*, Brüssel, 31.7.2009, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1213_en.pdf> (Zugriff am 14.3.2013).

¹⁸ EIB, *Neuer gemeinsamer Aktionsplan* [wie Fn. 10].

¹⁹ Vgl. Fitch Ratings, *New CEE Action Plan – No Short-Term Bank Lending Boost*, London, 14.11.2012, <www.fitchratings.com/gws/en/fitchwire/fitchwirearticle/New-CEE-Action?pr_id=769584> (Zugriff am 1.12.2012).

²⁰ Vgl. Europäische Kommission, Erweiterung, *Strategiepapiere und Fortschrittsberichte*, <http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_de.htm> (Zugriff am 15.3.2013).

Athen.²¹ Mitte 2012 verkündete die Kommission den Beginn einer »positiven Agenda« mit der Türkei, die »neue Dynamik« in die Beziehungen zu Ankara bringen soll. Kommissar Füle sieht es als eine essentielle Aufgabe der EU-Institutionen an, den »Schwung« in der EU-Erweiterungsdynamik zu erhalten, da es sonst »niemanden und nichts« gebe, das ihr in absehbarer Zukunft wieder einen Anstoß geben könnte.²² Füle weist jedoch auch regelmäßig darauf hin, dass die Erweiterungspolitik eine rechtliche und politische Domäne der Mitgliedstaaten sei, die im Konsens entscheiden müssten. Er will damit deutlich machen, dass die Verantwortung für die Dynamik und Ausgestaltung der EU-Erweiterungspolitik letztlich bei den Partnern der Gemeinschaft liege.

Es ist aber im Zuge der Krise unübersehbar geworden, dass in den EU-Schlüsselstaaten der politische Wille abhandengekommen ist, der bei früheren Erweiterungsrunden vorhandene Hindernisse mühelos beiseiteschob. In den Mitgliedstaaten gab es nach dem Ende des Kalten Krieges einen parteiübergreifenden Konsens, die »Einheit Europas« durch die EU-Erweiterung voranzutreiben. Der Europäischen Kommission oblag es, dieses Vorhaben in die Tat umzusetzen. Seit Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise sind allerdings die Zweifel gewachsen, ob es nach dem EU-Beitritt Kroatiens, der für Mitte 2013 erwartet wird, zu weiteren Aufnahmen in diesem Jahrzehnt kommen wird.²³ Maßgebliche Politiker in den Schlüsselländern der Gemeinschaft sehen die EU derzeit nicht in der Lage, weitere Länder zu integrieren, und verlangen, künftig sorgfältiger zu prüfen, ob Beitrittskandidaten den von der Union gestellten Anforderungen an die Wirtschafts- und Wettbewerbsfähigkeit auch genügen.²⁴ Sie wissen sich mit dieser Position im Einklang mit der Stimmung in der Bevölkerung: Ende 2012 waren im EU-Durchschnitt 52 Prozent der Befragten gegen eine weitere Ausdehnung der Union. Die Ablehnung ist besonders stark in Deutschland (73 Prozent), Österreich (72 Prozent) und Frankreich (68 Prozent). Hingegen gibt es in Polen, Ungarn, Bulgarien,

21 Athen findet es unzulässig, dass Skopje den Begriff »Makedonien« – der auch eine historische Region bezeichnet, zu der Teile Griechenlands und Bulgariens gehören – im Staatsnamen behalten möchte und dass es die Wurzeln des Staates im Reich der antiken makedonischen Herrscher sieht.

22 »If you lose momentum in enlargement, I do not see how anyone or anything can get it back in the foreseeable future«, House of Lords, European Union Committee, *The Future of EU Enlargement* [wie Fn. 3], S. 12.

23 Vgl. Andrea Despot/Dušan Reljić/Günter Seufert, *Zehn Jahre Einsamkeit. Zur Überbrückung der Pause im Erweiterungsprozess der Europäischen Union sollten dem Westbalkan und der Türkei praktische Integrationsschritte angeboten werden*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2012 (SWP-Aktuell 23/2012), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A23_despot_rlc_srt.pdf> (Zugriff am 2.2.2012).

24 Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 13. und 14. Dezember 2012 in Brüssel, Berlin 13.12.2013, <www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2012/2012-12-13-eu-rat.html> (Zugriff am 2.2.2013).

Rumänien und Slowenien nach wie vor eine Mehrheit, die sich für die Aufnahme neuer Staaten in die EU ausspricht.²⁵

Dieser Negativtrend hat sich in den vergangenen Krisenjahren offenbar verfestigt: Laut Umfragen des Eurobarometers war Mitte 2012 zum ersten Mal eine Mehrheit der EU-Bevölkerung gegen die Integration neuer Staaten. Es steht fest, dass zu einem Zeitpunkt, in dem, wie der Eurobarometer ebenso zeigt, die Menschen in den meisten Unionsstaaten große Sorge um die Lage auf dem Arbeitsmarkt haben und insgesamt Angst vor einer Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Situation empfinden, der Beitritt ökonomisch schwacher Staaten abgelehnt wird. Man schreckt davor zurück, sich weitere, wenig erfolgreiche neue EU-Mitglieder wie Griechenland, Bulgarien und Rumänien aufzubürden. In den meisten EU-Mitgliedsländern sind sich große Teile der politischen Klasse und der Bevölkerung einig, dass die Aufnahme neuer Staaten unerwünscht ist, solange deren wirtschaftliche und politische Bonität nicht einwandfrei ist.

Die Bedenken in der Bevölkerung greifen die Politiker auf, indem sie darauf drängen, die Befähigung der Kandidaten zur EU-Mitgliedschaft strenger und länger zu überprüfen. Die EU-Kommission wiederum reagiert auf die zunehmend ablehnende Haltung in den Partnerstaaten damit, dass sie den Erweiterungsprozess zusehends komplexer gestaltet und immer detailliertere *Benchmarks* für jedes einzelne Beitrittsland erstellen lässt. Damit soll die »Glaubwürdigkeit« des Erweiterungsprozesses in den Augen der EU-Bevölkerung gesteigert werden.²⁶ Allerdings werden dadurch auch die Hürden für den Beitritt zur Union immer höher.

Der Aufnahmeprozess für die Westbalkanländer ist in den letzten Jahren wesentlich aufwendiger geworden, als es bei den vorausgegangenen Beitrittsverfahren der Fall war. Während die EU früher keine Unsicherheit darüber aufkommen ließ, dass sie ein großes wirtschaftliches und politisches Interesse besaß, die Länder Mittelosteuropas aufzunehmen, wird jetzt durchgängig betont, dass der Integrationsprozess für die Westbalkanstaaten ergebnisoffen sei. Die Zuversicht, dass die EU-Partner den Eintritt neuer Staaten in die Gemeinschaft wirklich wollen, ist jedoch ein unersetzlicher Katalysator für Reformen in den Kandidatenländern, wie die Erfahrungen bei der Aufnahme der Staaten Mittel- und Südosteuropas gezeigt haben.²⁷ Wenn die Westbalkanstaaten mit immer strengeren Beitrittskriterien konfrontiert werden, sinkt in diesen Ländern die Hoffnung, dass die EU-Mitglieder zu ihrem Versprechen stehen werden, sie in die Gemeinschaft aufzunehmen. Dies untergräbt die Überzeugungskraft und Wirksamkeit der Erweiterungspolitik.

²⁵ Vgl. »Public Opinion in the European Union, Fieldwork: November 2012«, *Standard Eurobarometer* 78 (Herbst 2012), <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_anx_en.pdf>, S. 72 (Zugriff am 18.3.2013).

²⁶ Vgl. Füle, *Enlargement in Perspective* [wie Fn. 14].

²⁷ Vgl. Rede von Staatsminister Michael Georg Link vor dem Deutschen Bundestag bei der 1. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 9. Dezember 2011 über den Beitritt der Republik Kroatien zur Europäischen Union, 1. Februar 2013, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2013/130201-St_L_BT_Kroatien.html> (Zugriff am 2.2.2013).

Schwund der Transformationskraft der EU-Außenpolitik im Westbalkan

Die Erweiterungsperspektive ist die Essenz der »soft power« der EU und ein wichtiges Element ihrer Außenpolitik – das hat ein Bericht des Außenpolitischen Ausschusses des Europäischen Parlaments Ende 2012 erneut festgestellt.²⁸ Allerdings: Je ungewisser die Aufnahme neuer EU-Mitglieder wird, desto weniger »soft power« kann die EU entfalten. Gerade unter den Bedingungen der Wirtschaftskrise sind die Herausforderungen für die EU-Außenpolitik in der Erweiterungsregion Westbalkan größer als je zuvor. Durch die ökonomischen Begleiterscheinungen der Krise sind die Kandidatenländer im Westbalkan in einen Teufelskreis geraten: Ihre an die EU gekoppelten Volkswirtschaften sind erheblich geschwächt worden. Deswegen hat ihre Fähigkeit, politische Reformen durchzusetzen, weiter abgenommen. Weniger politische Reformen und wirtschaftlicher Rückgang bedeuten, dass die Erfüllung der Konvergenzkriterien für sie immer schwieriger wird.²⁹ Wie können sie diesem Teufelskreis entkommen?

Die meisten Staaten an der EU-Peripherie müssen nach neuen ökonomischen Chancen suchen: Ihr Blick richtet sich zunehmend nach Eurasien. Russland, die Türkei, China, Indien und andere Schwellenländer, vor allem aus Asien, rücken als Handels- und Investitionspartner und somit automatisch auch als politische Partner in ganz Südosteuropa in den Fokus. Gleichzeitig gibt es in Moskau, Ankara und Peking ein strategisches Interesse, die eigene politische Präsenz in Südosteuropa auszuweiten, um diese Region nicht komplett der westlichen Hegemonie zu überlassen.

Während die EU von den beitragswilligen Staaten im Westbalkan den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie und die Zurückdrängung von Korruption sowie andere Merkmale guter Regierungsführung fordert, spielen diese Themen für die potentiellen eurasischen Partner keine Rolle. Diese Staaten eröffnen neue Handelsmöglichkeiten und stellen Investitionskapital zur Verfügung, erwarten jedoch im Gegenzug keine Demokratisierungsbemühungen oder ähnliche Reformen von ihren Partnern. Im gleichen Maße, in dem die Glaubwürdigkeit der EU-Beitrittsperspektive schwindet und die »eurasischen« Einflüsse an Stärke gewinnen, lässt die Ausstrahlungskraft der EU in den beitragswilligen Staaten nach.

Zudem ist es alles andere als gewiss, ob der politische und soziale Frieden im Westbalkan, insbesondere in den derzeitigen Krisenzentren Kosovo und Makedonien, noch lange anhält.³⁰ Wenn die erwähnten Vorhersagen

²⁸ European Parliament, *Report on Enlargement: Policies, Criteria and the EU's Strategic Interests*, Rapporteur: Maria Eleni Koppa, A7-0274/2012, 3.10.2012, S. 4/18, <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+REPORT+A7-2012-0274+0+DOC+PDF+V0//EN> (Zugriff am 6.2.2013).

²⁹ Vgl. Ritsa Panagiotou, *The Impact of the Economic Crises on the Western Balkans and Their EU Accession Prospects*, Florenz: Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), 2012 (EUI Working Papers, RSCAS 2012/64), S. 11ff, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24557/RSCAS_2012_64.pdf?sequence=1> (Zugriff am 1.3.2013).

³⁰ In den ersten Monaten 2013 fand unter der Vermittlung der EU-Außenbeauftragten Catherine Ashton eine Serie von Verhandlungen zwischen Belgrad und Pristina über die

der Weltbank über den wirtschaftlichen Krebsgang und vor allem über die Gefahr einer weiteren Erhöhung der Nahrungsmittelpreise eintreffen – es drängt sich der Vergleich zur vorrevolutionären Situation in Ägypten und in den anderen arabischen Staaten vor zwei Jahren auf –, könnten die langjährigen Bemühungen der euroatlantischen Allianz um eine dauerhafte Stabilisierung Südosteuropas in kurzer Zeit zunichtegemacht werden.

Normalisierung der wechselseitigen Beziehungen statt. Die Gespräche drohten wiederholt zu scheitern, obwohl die EU ein Junktim vorgegeben hatte: Sie verlangte ein Abkommen mit Pristina als Voraussetzung für den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Serbien. Für die Führung in Belgrad war es indes nicht annehmbar, im Gegenzug dafür faktisch jeglichen Anspruch auf Kosovo aufzugeben. Die Regierung in Pristina wiederum konnte auf kein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU hoffen ohne Einigung in Brüssel, war aber nicht bereit, von ihrem Anspruch auf die Kontrolle über das gesamte Territorium Kosovos abzurücken. Das am 19. April in Brüssel geschlossene Abkommen ist von Ambivalenz gekennzeichnet, so dass Interpretationsspielräume offenbleiben und künftige politische Konflikte durchaus zu erwarten sind. Die Grenzen der »soft power« der EU im Westbalkan wurden erneut sichtbar.

Die EU und die südliche Nachbarschaft: Weder Aufbruch noch Rückschritt

Muriel Asseburg / Barbara Lippert

Angesichts der Finanz- und Schuldenkrise in der EU wird vielfach konstatiert bzw. prognostiziert, dass die wirtschaftlich-politische Schwäche¹ der Union auch ihr auswärtiges Handeln beschränke. Die schwierige Lage der EU, so heißt es von politischer wie wissenschaftlicher Seite, minimiere ihre Möglichkeiten, Finanzhilfe für Drittstaaten zu leisten, untergrabe ihre Politikfähigkeit und strahle negativ auf die Nachbarschaft aus. Dadurch verliere die EU im östlichen wie im südlichen Umfeld an Gestaltungskraft und strategischem Gewicht.² Sowohl der Befund einer strategischen Schwächung der EU als auch der behauptete Ursprung in der Eurozonen-Krise verdienen eine kritische Prüfung. Analysiert man nämlich die EU-Politik gegenüber der südlichen Nachbarschaft,³ besonders gegenüber dem Schüsselnd Ägypten, so zeichnet sich bislang nur ein schwacher Zusammenhang ab zwischen der Krise in der EU und ihrer Nachbarschaftspolitik. Dies gilt im Hinblick auf Ressourcenzuteilung, Prioritätensetzung, Output/Effektivität und »soft power« der EU-Politik.

Nicht Europas Finanz- und Schuldenkrise, sondern der Umbruch in der arabischen Welt, der Anfang 2011 mit dem Sturz des Regimes in Tunesien begann, ist das entscheidende Ereignis der jüngsten Zeit für die EU-Politik in der südlichen Nachbarschaft. Ob es sich dabei um eine Zäsur in den Beziehungen handelt, ist zwar noch offen. Doch die laufenden Transformations- und Anpassungsprozesse in den arabischen Ländern samt ihren geopolitischen Implikationen sind so bedeutend, dass sie andere Entwicklungen in den Hintergrund treten lassen.

Das Beispiel Ägypten – so wird zu zeigen sein – verdeutlicht nicht nur die Schwierigkeiten bei der Unterstützung der Transformationsprozesse, sondern auch grundlegende Probleme der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Dabei handelt es sich allerdings größtenteils um strukturelle Probleme, die schon existierten, bevor die Banken- und Finanzkrise aus

1 Wirtschaftlich zeigt sich diese Schwäche in niedrigen bzw. negativen Wachstumsraten, massiver Staatsverschuldung und hoher Arbeitslosigkeit, besonders unter jungen Menschen; politisch in der Fixierung auf Fragen der Absicherung von Eurozone und angeschlagenen Mitgliedstaaten, die einen finanziellen Rettungsschirm der EU benötigen.

2 Vgl. u.a. Bruce Stokes, *The Foreign and Security Policy Implications of the Eurozone Crisis. Testimony before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations*, Washington, D.C. 2011; Michael Emerson, *Implications of the Eurozone Crisis for EU Foreign Policy: Costs and Opportunities*, Brüssel: Centre for European Policy Studies, 2012 (CEPS Commentary); Justin Vaisse, »The Sick Man of Europe Is Europe«, in: *Foreign Policy*, 16.2.2012.

3 Die südliche Nachbarschaft umfasst dabei die folgenden Länder des südlichen und östlichen Mittelmeerraums: Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die Palästinensischen Autonomiegebiete, Syrien und Tunesien.

den USA auf Europa überschwappte. Ägypten ist das mit Abstand bevölkerungsreichste arabische Land; dank seiner zentralen Lage und der historischen Führungsrolle hat es zudem große geopolitische Bedeutung und Ausstrahlung auf die gesamte Region.

EU-Reaktion auf den Umbruch: Zusätzliche Ressourcen

Der Arabische Frühling stürzte die Europäer zunächst in eine kurze Phase der Konfusion. Doch schon bald begriffen die EU und ihre Mitgliedstaaten den Umbruch als Chance, die südlichen Nachbarn effektiver bei einer umfassenden Transformation der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu unterstützen. Dies sollte dazu beitragen, die betreffenden Staaten – nicht zuletzt im europäischen Interesse – nachhaltig zu stabilisieren. Außerdem versprach man sich auf EU-Seite eine Vertiefung der europäisch-arabischen Beziehungen.⁴

Folglich lässt sich auch die Annahme nicht bestätigen, die EU hätte ihr finanzielles Engagement für Drittstaaten krisenbedingt minimiert.⁵ Vielmehr ist die EU-Unterstützung für den Nachbarschaftsraum infolge des Umbruchs in der arabischen Welt ausgeweitet worden; die ENP-Mittel wurden aufgestockt und kurzfristige Sonderprogramme wie SPRING aufgelegt.⁶ Auch ist derzeit nicht absehbar, dass die Mittel in den kommenden Jahren zurückgehen werden. So hat die Europäische Kommission für den Zeitraum 2014–2020 eine 22-prozentige Steigerung des Budgets für den Nachbarschaftsraum gegenüber 2007–2013 vorgeschlagen.⁷

Prioritätenverschiebungen bei den Mitgliedstaaten

Zugleich hat die europäische Finanz- und Schuldenkrise protektionistische Tendenzen in einzelnen EU-Staaten verstärkt. Ursächlich ist hier insbeson-

⁴ Vgl. ausführlich Muriel Asseburg, *Der Arabische Frühling. Herausforderung und Chance für die deutsche und europäische Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2011 (SWP-Studie 17/2011).

⁵ Vgl. Daniel Möckli, »The Strategic Weakening of Debt-ridden Europe«, in: Center for Security Studies (CSS) (Hg.), *Strategic Trends 2012*, Zürich 2012, S. 55–78 (71f); Vaisse, »The Sick Man of Europe Is Europe« [wie Fn. 2].

⁶ SPRING (Support for partnership, reforms and inclusive growth) wurde im März 2011 von der Europäischen Kommission aufgelegt. Über das Programm wurden 2011/2012 zusätzliche Mittel in Höhe von 350 Millionen Euro für Sofortmaßnahmen in Tunesien, Ägypten, Jordanien und Marokko zur Verfügung gestellt. Vgl. Europäische Kommission (Hg.), *Commission Implementing Decision of 26/09/11*, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/aap-spe_2011_enpi-s_en.pdf> (Zugriff am 1.2.2013).

⁷ Europäische Kommission/Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, *Gemeinsame Mitteilung: Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik*, JOIN(2012) 14, Brüssel, 15.5.2012, hier S. 17. Der Kompromiss zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020, den der Europäische Rat auf seiner Tagung am 7. und 8. Februar 2013 erzielte (Ratsdokument EUCO 37/13), liegt insgesamt unter dem ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen Volumen. Statt 70 Milliarden Euro stehen für »Globales Regieren« nun circa 58,7 Milliarden Euro zur Verfügung. Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament dazu sind allerdings noch nicht abgeschlossen.

dere die krisenhafte Zuspitzung der wirtschaftlichen und sozialen Situation in den südlichen Mitgliedstaaten. Denn die Staaten der kränkelnden Eurozonen-Peripherie von Portugal über Spanien und Italien bis nach Griechenland und Zypern stellten bislang die Protagonisten der südlichen ENP. Die EU-Südländer ließen ihrer Rhetorik zugunsten einer effektiveren Nachbarschaftspolitik keine Taten folgen; stattdessen blieben sie in Fragen von Mobilität und Marktöffnung bei ihrer defensiven Grundeinstellung. So wird verhindert, dass die von der Hohen Vertreterin Catherine Ashton seitens der EU in Aussicht gestellten »drei Ms«⁸ – monetäre Hilfe, Marktöffnung und Mobilität – Substanz erhalten. Zwar wurden mit Tunesien und Marokko Gespräche über eine Mobilitätspartnerschaft aufgenommen; doch bislang ist mit keinem der südlichen ENP-Länder ein solches Programm vereinbart worden, das etwa den wiederholten befristeten Arbeitsaufenthalt von Migrantinnen und Migranten in der EU regeln würde.⁹ Die EU hält zudem an ihrer Politik der Reziprozität fest, denn sie erwartet, dass im Gegenzug für eine erleichterte Einreise in Mitgliedsländer Rückführungsabkommen geschlossen werden. Damit ist letztlich die reguläre Migration aus den Umbruchstaaten der südlichen Nachbarschaft quantitativ kaum erhöht worden – und die entsprechenden Stabilisierungseffekte blieben aus. Schnell verpufften auch Appelle wie der von Italiens ehemaligem Außenminister Franco Frattini, der einen Marshall-Plan für die Transitionsländer gefordert hatte – also ein Maßnahmenpaket, das deutlich über die Ad-hoc-Sonderprogramme und das ENPI-Budget (European Neighbourhood Policy Instrument) hinausgeht.¹⁰ Was blieb, war das altbekannte Tauziehen, das sich die jeweiligen Unterstützerlager in der EU um die Verteilung der Mittel zwischen östlichen und südlichen Nachbarn liefern.

Außerdem bewirkt die Eurozonen-Krise bei den am stärksten betroffenen Staaten wie Spanien und Frankreich, dass sie ihre Mittel für den bilateralen Austausch kürzen, die Präsenz in der Region verringern, sich auf traditionelle Partner konzentrieren und eigene Interessen betonen, etwa beim Schutz vor Terrorismus und irregulärer Migration.¹¹ Die Unter-

8 Catherine Ashton, »What Next in North Africa«, in: *New York Times*, 18.3.2011, <www.nytimes.com/2011/03/19/opinion/19iht-edashton19.html?_r=0> (Zugriff am 1.2.2013).

9 Auf dem Treffen des EU-Tunesien-Assoziierungsrates am 19. November 2012 betonten beide Parteien, weiter am Ziel einer verbesserten Mobilität festzuhalten; abgeschlossen sind die Verhandlungen bisher jedoch nicht. Stattdessen gingen lediglich die Vorbereitungen weiter, um mit Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien Verhandlungen über umfassende Freihandelszonen aufzunehmen. Mit Marokko leitete der Rat diese Verhandlungen am 23. November 2012 ein, nachdem die Kommission eine positive Vorstudie präsentiert hatte. Vgl. Rat der EU, *EU-Tunisia Association Council*, Ratsdokument 16435/12, Brüssel, 19.11.2012; Rat der EU (Auswärtige Angelegenheiten/Handel), 3203. Tagung, *Schlussfolgerungen*, Ratsdokument 16943/12, Brüssel, 29.11.2012, hier S. 12.

10 EU Neighbourhood Info Center, *Union for the Mediterranean Assembly Calls for a »Marshall Plan« for Transition Countries*, Rom, 4.3.2011; Marie-José Rinaldi-Larribe, »Bilateral and Multi-lateral Frameworks of Cooperation between the EU and Its Neighbourhood. Do They Really Add Value?«, in: *EU External Affairs Review*, Juli 2012, S. 72–83 (79).

11 Vgl. beispielhaft für Spanien: Jordi Vaquer i Fanés/Eduard Soler i Lecha, *Spain and the New Mediterranean: Overlapping Crises*, Washington, D.C./Rom: The German Marshall Fund of

stützung von Transformation und Demokratisierung in den Ländern des Südens gerät dabei einmal mehr deutlich in den Hintergrund. Andererseits hat Frankreich sein Engagement im Rahmen der »5 plus 5«-Initiative¹² wieder aufgenommen und sich als EU-Schlüsselland für die multilaterale mediterrane Zusammenarbeit positioniert – auch wenn es den Ko-Vorsitz in der Mittelmeerunion an die Hohe Vertreterin, die Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) abgeben musste.¹³

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Finanz- und Schuldenkrise die Gestaltungsfähigkeit europäischer Politik in der südlichen Nachbarschaft weiter schwächt. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil die Mitgliedstaaten die EU-Ebene nicht aktiver unterstützen. Ein Trendwechsel, der Öffnung vor Abschottung und Demokratisierung vor interessenbezogene Kooperation setzen würde, ist durch die Krise eher noch unwahrscheinlicher geworden.

Schwache »soft power«

Dagegen hat die Finanz- und Schuldenkrise weit weniger als behauptet auf die »soft power« der EU, ihre normative Ausstrahlungskraft, in der südlichen Nachbarschaft durchgeschlagen.¹⁴ Gesicherte Fakten, etwa in Form repräsentativer Umfragen in der Region, liegen hierzu nicht vor.¹⁵ Doch liegt die Vermutung nahe, dass sich das Ansehen der EU nur geringfügig verändert hat, da sie im südlichen und östlichen Mittelmeerraum ohnehin nur sehr bedingt als Vorbild gilt. Der Arabische Frühling eröffnet – anders als der Wandel in Mittel- und Osteuropa während der 1990er Jahre – keine »Rückkehr nach Europa«. Weder sehen arabische Gesellschaften nach dem Ende der Diktatur das europäische Modell aus liberaler Demokratie und sozialer Marktwirtschaft als einzigen Orientierungspunkt, noch bietet ihnen die EU eine Beitrittsperspektive an. Dennoch: Trotz geringen Wider-

the United States/Istituto Affari Internazionali, 2012, <www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1355157451VaqueriFanes_SoleriLecha_Spain_Dec12.pdf>.

12 Diese lose Kooperation von Anrainern des westlichen Mittelmeerraums wurde 1990 in Rom etabliert. An den jährlichen Dialogtreffen beteiligen sich fünf Maghreb-Staaten (Tunesien, Marokko, Algerien, Mauretanien und Libyen) und fünf südeuropäische Länder (Frankreich, Portugal, Spanien, Italien und Malta).

13 Rat der EU, *Schlussfolgerungen des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zum nördlichen Ko-Vorsitz der Union für den Mittelmeerraum*, Ratsdokument 6981/12, Brüssel, 27.2.2012.

14 Vgl. Richard G. Whitman/Ana E. Juncos, »The Arab Spring, the Eurozone Crisis and the Neighbourhood: A Region in Flux«, in: *Journal of Common Market Studies. Annual Review*, 50 (2012), S. 147–161 (148).

15 Einen gewissen Aufschluss bietet das im Auftrag der EU erstellte EU Neighbourhood Barometer. Demnach hat sich das Image der EU in der südlichen Nachbarschaft zwischen einer ersten Befragung im Frühjahr 2012 und einer zweiten im Herbst 2012 sogar leicht verbessert. Im Herbst 2012 hatten 42 Prozent der Befragten (in allen Ländern der südlichen Nachbarschaft mit Ausnahme Syriens) ein positives oder überwiegend positives Bild von der EU, davor waren es 40 Prozent. ENPI; EU Neighbourhood Barometer, Herbst 2012, <http://euneighbourhood.eu/wp-content/uploads/2013/03/Presentation6009ENPIwave2_event20march1.pdf>, hier S. 15.

halls bei den arabischen Staaten setzt die EU in der überarbeiteten ENP darauf, dass Werte wie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie an Attraktivität und Akzeptanz gewinnen können – sie macht eine solche Entwicklung sogar zum Hauptkriterium ihres »Mehr für Mehr«-Ansatzes.¹⁶

Beschränkte Gestaltungs- und Transformationskraft der EU

Auch unabhängig von der Krise ist die Gestaltungsfähigkeit der EU in der südlichen Nachbarschaft als gering zu veranschlagen. Zwar wickeln alle Länder der Region einen beträchtlichen Teil ihres Handels mit der EU ab, und für viele von ihnen, etwa Ägypten, ist sie sogar der größte Handelspartner.¹⁷ Dennoch war und ist die EU in der Region nur ein Akteur unter vielen; ihre Mittel und Anreize sind begrenzt. Direktinvestitionen etwa kommen zu beträchtlichen Anteilen aus den arabischen Golfstaaten oder anderen Drittstaaten.¹⁸ Aus dem Golfkooperationsrat (GKR) fließt zudem finanzielle Unterstützung in Form von Entwicklungsprojekten, Budgethilfen und Absicherung der Devisenreserven. Und bei den nichtregionalen Akteuren überragt nach wie vor der politische Einfluss der USA und ihre sicherheitspolitische Kooperation etwa mit Ägypten bei weitem selbst die relativ profilierten Beziehungen, wie sie Frankreich, Großbritannien oder auch Italien und Spanien mit einzelnen Ländern der Region pflegen.

Die Instrumente und Anreize der EU liegen vor allem in den Bereichen von Handel, wirtschaftlicher Kooperation, finanzieller Hilfe und Angeboten diplomatischer Vermittlung. In den Staaten der südlichen Nachbarschaft wird die EU im Wesentlichen als Handelspartner und Geber wahrgenommen, nicht als zentraler politischer Akteur.¹⁹ Dies ist allerdings keine Folge oder Begleiterscheinung der Finanz- und Schuldenkrise, sondern war schon vorher der Fall. Kaum Fortschritte erbrachten denn auch

16 Die von der Kommission und der Hohen Vertreterin überarbeitete ENP war keine Antwort auf die Umbrüche im südlichen Mittelmeerraum, auch wenn sie kurze Zeit nach den ersten Führungswechseln in Nordafrika vorgelegt wurde. In den beiden Schlüsseldokumenten betont die EU die normativen Aspekte, namentlich die Unterstützung für den Aufbau nachhaltiger demokratischer Strukturen (»deep democracy«), und sie unterstreicht die leitenden Prinzipien von Differenzierung und Leistungsbezogenheit bei der Mittelvergabe (»mehr für mehr«). Vgl. Europäische Kommission/Hohe Vertreterin, *Gemeinsame Mitteilung: Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand*, KOM(2011) 200, Brüssel, 8.3.2011; dies., *Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel*, KOM(2011) 303, Brüssel, 25.5.2011.

17 Umgekehrt beläuft sich für die EU der Handel mit der Region auf weniger als 5 Prozent ihres gesamten Außenhandels. Zum Handel zwischen Ägypten und der EU siehe <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113375.pdf> (Zugriff am 1.2.2013).

18 The World Bank, *From Political to Economic Awakening in the Arab World. The Path of Economic Integration. A Trade and Foreign Direct Investment Report for the Deauville Partnership*, Washington, D.C. 2013, S. 43–58.

19 Laut EU Neighbourhood Barometer geben Befragte in der südlichen Nachbarschaft an, ihr Land habe von der EU-Politik vor allem in den Bereichen Handel, Tourismus und ökonomische Entwicklung profitiert. Zugleich wünschen sich die Befragten ein stärkeres europäisches Engagement auf den Feldern Frieden und Sicherheit, Armutsbekämpfung und Handel. Vgl. Fn. 15, hier S. 19.

die seit 1995 anhaltenden Bemühungen der EU im Rahmen von Euromediterraner Partnerschaft und Union für das Mittelmeer, eine politische und wirtschaftliche Öffnung der Region zu fördern und gleichzeitig die eigenen Beziehungen dorthin zu vertiefen.²⁰

Demnach ist Europas gegenwärtige Krise nicht ursächlich für die mangelnde Gestaltungsfähigkeit der EU in der südlichen Nachbarschaft. Dass die Europäer im Kontext des Arabischen Frühlings trotz aller Rhetorik nur begrenzten Einfluss entfalten konnten – was übrigens für Staaten wie die USA oder die Türkei ebenfalls gilt –, liegt in erster Linie an anderen Faktoren. Eine Rolle spielen dabei auch Entwicklungen auf der Partnerseite: Ungleichzeitigkeiten zwischen den Akteuren, entstanden durch Verzögerungen bei der Bildung demokratisch legitimierter und damit verhandlungsfähiger Regierungen; ein neues Selbstbewusstsein auf der Partnerseite, in einigen Ländern verbunden mit der Ablehnung äußerer »Einmischung«, die als neokolonial gewertet wird; und eine teils beträchtliche Immunität gegenüber Konditionen, an welche die Unterstützung gebunden wird – sei es aus eigenem Ressourcenreichtum (wie etwa in Libyen) oder dank geopolitischer Bedeutung (wie in Ägypten).

Ägypten: Ein sperriger Partner

Nach dem Sturz des Mubarak-Regimes im Februar 2011 bemühten sich die Europäer mit vielfältigen Maßnahmen darum, Ägypten zu stabilisieren und den Übergang des Landes zu einer demokratisch-marktwirtschaftlichen Ordnung zu unterstützen. Gleichwohl konnten sie nur geringen Einfluss auf den Pfad der Transformation entfalten. Im Frühjahr 2013 ist Ägypten infolge eines unglücklich verlaufenen Verfassungsprozesses stark polarisiert und destabilisiert. Die Volkswirtschaft steckt nach wie vor in einer tiefen Krise; die Zukunft des Übergangs liegt im Ungewissen.²¹ Zwar haben auch im Falle Ägyptens einzelne EU-Mitgliedstaaten ihr bilaterales Engagement zurückgefahren, und die Fortschritte im Bereich Marktzugang und Mobilität blieben gering. Insgesamt jedoch haben die Europäer einen deutlichen Mittelzuwachs in Aussicht gestellt. Vor allem aber wird erkennbar, dass die Unterstützung der dortigen Transformation durch die EU mit Schwierigkeiten verbunden ist, die sich nicht auf die Krise der Eurozone zurückführen lassen und die zugleich auch in anderen Umbruchländern relevant sind.

Dazu gehört insbesondere das Problem der Ungleichzeitigkeit, das die Effektivität und den Output europäischer Politik beträchtlich eingeschränkt hat. Die EU hätte gerne von Anfang an die Transformation unterstützt und stabilisierend gewirkt; dementsprechend war sie auch

²⁰ Zu Politikinstrumenten und Hemmnissen europäischer Unterstützung wirtschaftlicher und politischer Öffnung im südlichen Mittelmeerraum vgl. Muriel Asseburg, »Demokratieförderung in der arabischen Welt. Hat der partnerschaftliche Ansatz der Europäer versagt?«, in: *Orient*, 46 (2005) 2, S. 272–290.

²¹ Vgl. u.a. »Egypt. The Uprising Two Years On«, Sonderheft von *Middle East Report*, Januar 2013 (Heft Nr. 265).

bereit, mehr Mittel zur Verfügung zu stellen. Die ägyptischen Übergangsautoritäten dagegen lehnten mittelfristige Festlegungen und Verhandlungen ab und unterbrachen zunächst alle formalen bilateralen Dialoge mit der EU (Assoziierungsrat, Assoziierungsausschuss und sektorale Unterausschüsse). Diese Formate ließen sich erst wieder aktivieren, nachdem in Kairo eine demokratisch legitimierte Regierung eingesetzt worden war – rund eineinhalb Jahre nach dem Umsturz. Erst im September 2012 reiste Präsident Mohammed Mursi nach Brüssel; erst Mitte November 2012 fand das erste Treffen der EU-Egypt Task Force statt. Es eröffnete – im Zusammenhang mit dem vorläufigen IWF-Abkommen von November 2012 – eine substantielle Ausweitung der europäischen Hilfe für Ägypten. Zu den ursprünglich für 2011–2013 vorgesehenen Budgetposten von 450 Millionen Euro für Demokratieförderung und die Unterstützung von Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiger Entwicklung²² sollen nun weitere 800 Millionen Euro an Zuschüssen und Krediten kommen. Zudem soll Ägypten die Möglichkeit haben, Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) in Anspruch zu nehmen.²³ Allerdings war der IWF-Deal Ende März 2013 noch immer nicht unterzeichnet; als Folge wurde auch der Großteil der anderen europäischen Zusagen zunächst nicht in Zahlungen umgewandelt. Damit aber kommen die Mittel deutlich zu spät, um noch einen Einfluss auf die erste und entscheidende Phase der Transformation entfalten zu können.

In Ägypten zeigt sich zudem eine weitere Hürde für Unterstützung aus Europa: Gesellschaft und politische Klasse sind extrem kritisch gegenüber den Aktivitäten internationaler, insbesondere westlicher, Organisationen. Zwar fordern viele Ägypter politische und bürgerliche Rechte ein, die auch von der EU hochgehalten werden. Doch das heißt nicht, dass sie ein System nach europäischem Muster wollen oder gar wünschen, der gesellschaftliche Wandel in Ägypten solle von der EU durchgesetzt werden.²⁴ Dies schränkt nicht nur Europas »soft power« deutlich ein, sondern auch die konkreten Möglichkeiten, zivilgesellschaftliche Aktivitäten in Ägypten zu fördern. Betroffen sind dabei insbesondere die deutschen politischen Stiftungen, die eigentlich hervorragend positioniert gewesen wären, um die Transformation des Landes konstruktiv zu begleiten. Doch im Februar 2012 lancierten Kräfte des alten Regimes ein Gerichtsverfahren gegen die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) und amerikanische Organisationen (National Democratic Institute, International Republican Institute, Freedom House). Die Ermittlungen gingen einher mit Drohungen gegen andere

²² Europäische Kommission, *ENPI. Arab Republic of Egypt National Indicative Programme 2011–2013*, hier S. 7.

²³ EU-Egypt Task Force, *Co-chairs Conclusions*, 14.11.2012, S. 7ff, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/promoting-neighbourhood/egypt/files/egypttf2012-11-14_en.pdf> (Zugriff am 1.2.2013).

²⁴ Vgl. etwa die Umfragen des Pew Research Center, *The Tahrir Square Legacy: Egyptians Want Democracy, a Better Economy, and a Major Role for Islam*, 24.1.2013, <www.pewglobal.org/2013/01/24/the-tahrir-square-legacy-egyptians-want-democracy-a-better-economy-and-a-major-role-for-islam/> (Zugriff am 1.2.2013).

Nichtregierungsorganisationen und trafen in der Bevölkerung auf ein Klima, das von großem Misstrauen gegenüber unterstellten »foreign agendas« geprägt ist. Anlässlich des Besuchs von Präsident Mursi in Berlin Ende Januar 2013 konnte immerhin der künftige Rechtsstatus der KAS in Ägypten geklärt werden. Offen sind jedoch nach wie vor der Ausgang des Gerichtsprozesses, der künftige Status der politischen Stiftungen und der legale Rahmen für zivilgesellschaftliches Engagement (NGO-Gesetzgebung).

Der Fall Ägypten verdeutlicht auch die Problematik einer effektiven Konditionierung gemäß dem »Mehr für Mehr«-Prinzip. Nachdem Mursi Dekrete erlassen hatte, die die Macht des ägyptischen Präsidenten (wenn auch nur vorübergehend) beträchtlich ausweiteten, und die Verfassung in einer Marathonsitzung der verfassungsgebenden Versammlung durchgedrückt worden war, forderten Vertreter des Europäischen Parlaments eine Aussetzung der EU-Hilfen.²⁵ Im Dezember 2012 wurde dann Ägyptens neue Verfassung durch ein Referendum angenommen; seitdem steht die europäische Politik vor der Frage, wie sie die Lage im Land bewerten und gegebenenfalls sanktionieren soll. Schließlich ist der Verfassungsprozess formaldemokratisch korrekt zu Ende gebracht worden, auch wenn die ägyptische Opposition seine mangelnde Inklusivität beklagt. Es wäre demnach folgerichtig, den Prozess als Fortschritt zu werten. Dies gilt unabhängig davon, dass die Verfassung in einigen Bereichen als deutlich defizitär anzusehen ist, etwa hinsichtlich einer demokratischen Kontrolle des Sicherheitsapparates oder der Gleichstellung der Geschlechter.

Dabei stellt sich nicht zuletzt die Frage nach den Maßstäben für die Bewertung »vertiefter Demokratie«.²⁶ Zu klären ist, welche Kriterien gelten sollen, um Verfassung und Verfassungsprozess zu beurteilen: universelle Menschenrechte, politische Partizipation und wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten – oder die Werte des sozialkonservativen Mainstreams in Ägyptens Bevölkerung, zusammen mit dem weitverbreiteten Bedürfnis, den Übergang möglichst rasch abzuschließen, selbst wenn er zunächst nur unvollständig bleibt. Letztlich steht die EU einmal mehr vor einem Dilemma. Einerseits lässt der Prozess bislang ernste Ansätze zum Aufbau nachhaltiger demokratischer Strukturen vermissen. Andererseits kann Druck auf die ägyptische Führung kontraproduktiv sein, da externe »Einmischung« auch von weiten Teilen der Bevölkerung abgelehnt wird. Zudem liegt es nicht im europäischen Interesse, Unterstützungsleistungen zu streichen. Denn dies würde in einer ohnehin schon prekären Situation die Gefahr weiter verstärken, dass das bevölkerungsreichste arabische Land nachhaltig destabilisiert wird.

²⁵ »Kritik an Staatschef: EU-Politiker Brok droht Ägypten mit Zahlungsstopp«, *Spiegel Online*, 27.11.2012, <www.spiegel.de/politik/ausland/europa-politiker-brok-will-aegypten-eu-hilfe-kuerzen-a-869525.html> (Zugriff am 1.2.2013); »EU-Parlamentspräsident Schulz droht Mursi mit Ende der Zusammenarbeit«, *Open Report*, 1.12.2012, <www.martin-schulz.info/index.php?link=4&bereich=1&details=1&id=991> (Zugriff am 1.2.2013).

²⁶ Für das Konzept »vertiefte Demokratie« vgl. Europäische Kommission/Hohe Vertreterin, *Gemeinsame Mitteilung: Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel*, KOM(2011) 303, Brüssel, 25.5.2011, hier S. 2f.

Schlussfolgerungen

Die Finanz- und Schuldenkrise hatte bislang keine wesentlichen Auswirkungen auf die Beziehungen der EU zu ihrer südlichen Nachbarschaft. Vielmehr profitieren die Länder der Region im Zuge des Arabischen Frühlings von einer »politischen Sonderkonjunktur«, in der ihnen EU-Akteure und viele Mitgliedstaaten vergleichsweise große Aufmerksamkeit schenken. Auf europäischer Seite spielen bei dieser Aufwertung geographische Nähe und potentielle eigene Verwundbarkeit eine Rolle, ebenso wie das Interesse, auf die Entwicklungen in der Nachbarschaft Einfluss zu nehmen, um demokratische und marktwirtschaftliche Transformation zu unterstützen. Bei den materiellen Standardangeboten der EU – monetäre Hilfe, Marktöffnung und Mobilität – haben die Mitgliedstaaten den südlichen Nachbarn gegenüber allerdings keine großen Schritte gewagt, obwohl sie gerade hier eine besonders effektive Reaktion auf den Wandel in Aussicht gestellt hatten.²⁷ Der große Aufbruch blieb damit aus; doch die EU ruderte eben auch nicht zurück, obwohl sie von der Finanz- und Schuldenkrise gebeutelt wurde. Sie stockte die eigenen Ressourcen sogar kurzfristig auf, und für den Zeitraum 2014–2020 schrieben die EU-Mitglieder die Mittel für die ENP auf höherem Niveau fest. Auf Ebene der Mitgliedstaaten sind allerdings teilweise gegenläufige Entwicklungen zu registrieren. Zwar legten einzelne Länder, darunter Deutschland, zusätzlich nationale Unterstützungsprogramme auf (sogenannte Transformationspartnerschaften), doch andere wie Spanien oder Frankreich reduzierten ihre Förderung – nicht zuletzt unter Verweis auf die gestiegenen EU-Mittel.

In der Vergangenheit war die Nachbarschaftspolitik zwar kein europäisches Top-Thema, aber auch keines, das in der EU sonderlich kontrovers gewesen wäre. Vielmehr leidet die ENP, insbesondere ihre südliche Dimension, an den mageren Ergebnissen, wobei die Ursachen dafür nur zum Teil in den Defiziten und Inkonsistenzen auf EU-Seite liegen. Wie der Fall Ägypten zeigt, liegt es auch an Blockaden bei den südlichen Partnerländern, dass es der EU bislang kaum gelungen ist, die Pfade der Transformation entscheidend zu beeinflussen. Die normative Ausstrahlung der EU hängt nicht zuletzt davon ab, ob sie die eigenen Werte und Prinzipien (gemäß Art. 2 EUV) auch in ihrem auswärtigen Handeln glaubwürdig vertritt. Im kontinentalen Maßstab gelang ihr das durch die Erweiterungspolitik. Doch Zielkonflikte, etwa zwischen Stabilität und Demokratieförderung, treten gerade im südlichen Nachbarschaftsraum deutlich zutage. Sie wurden – auch dies zeigt das Beispiel Ägypten – durch den Arabischen Frühling keineswegs aufgelöst.

Die EU hält derzeit im Prinzip an weitgehenden Kooperationsangeboten fest – etwa den Deep and Comprehensive Free Trade Agreements (DCFTA) oder den Mobilitätspartnerschaften. Allerdings wird sich erst im Zuge der konkreten Verhandlungen erweisen, wie stark die Schutzinteressen ein-

²⁷ Vgl. Europäische Kommission/Hohe Vertreterin, *Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel* [wie Fn. 26].

zelter EU-Regierungen angesichts sozialer Spannungen und wirtschaftlicher Probleme in ihren eigenen Ländern sind. Zu rechnen ist hier mit Bremseffekten, die von der Konsolidierungspolitik der EU-Regierungen und der Sorge vor Sozialprotesten verursacht werden. Sie dürften zu Lasten einer liberaleren EU-Politik gegenüber den südlichen Nachbarn gehen. Damit könnten zeitversetzt Rückschritte eingeleitet werden, die tatsächlich der Eurozonen-Krise zuzuschreiben wären.

Dass die EU, wie vielfach behauptet, durch die Finanz- und Schuldenkrise an Ansehen verloren habe und strategisch geschwächt worden sei, ist in der südlichen Nachbarschaft nicht zu belegen. Innerhalb der Union dürfte die Krise allerdings die Argumente jener stärken, die dafür plädieren, die EU als eine auf Binnenmarkt, globale Wettbewerbsfähigkeit und gemeinsame Währung gegründete Gemeinschaft zu konsolidieren. Auf diesen Faktoren beruhen ihre Attraktivität und ihr internationales Gewicht. Zu erwarten ist demnach, dass Mitgliedstaaten und EU-Institutionen den Gefahren einer Überdehnung – territorial, politisch, sozial und wirtschaftlich – größere Aufmerksamkeit schenken werden. Das Leitbild der Konvergenz und die Zielvorstellung, eigene Regelwerke auf die Nachbarn zu übertragen, dürften in der EU künftig kritischer bewertet werden.

Alles in allem ist durchaus damit zu rechnen, dass die Finanz- und Schuldenkrise zu einem retardierenden Moment in den Beziehungen zur südlichen Nachbarschaft wird. In Zeiten eigener Konsolidierungszwänge wird sich die EU nicht zu einem großzügigen und zugleich gestaltungstarken Akteur in der Region entwickeln. Doch die Europäer können an Einfluss und Ansehen gewinnen, wenn sie konsequent auf konkrete Einzelmaßnahmen setzen und so Rückschritten entgegenwirken. Gefragt ist von der EU insbesondere ein stärkeres diplomatisches und zivil-militärisches Engagement, das in einer konfliktreichen Region umfassende Transformation und nachhaltige Stabilisierung überhaupt erst ermöglicht. Wichtig ist auch, die Mobilität von Arbeitskräften und Dienstleistern zu erhöhen – über die zaghaften Maßnahmen hinaus, die bislang in diesem Bereich ergriffen wurden. Und schließlich gilt es, Monitoring und Evaluierung des Transformationsprozesses durch die EU-Delegationen vor Ort zu intensivieren. Dabei sind die jeweiligen Zivilgesellschaften zu beteiligen, um deren Eigenverantwortung zu stärken. Genutzt werden sollte auch das auf polnische Initiative gegründete European Endowment for Democracy (EED), ungeachtet seiner dürftigen Finanzausstattung.²⁸ Dieser Fonds agiert nominell unabhängig von der EU und bietet so willkommene politische Spielräume, um Reformkräfte und Nichtregierungsorganisationen in Übergangsgesellschaften rasch und effektiv zu unterstützen.²⁹

²⁸ Rat der EU (Präsidentschaft), *Declaration on the Establishment of a European Endowment for Democracy*, Ratsdokument 18764/11, Brüssel, 20.12.2011.

²⁹ Das lange Tauziehen der Mitgliedstaaten um Status und Finanzierung des EED und die bisherigen Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten – etwa dem European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), der Civil Society Facility und der Governance Facility – dämpfen allerdings die Hoffnung auf schnelle und greifbare Erfolge.

Unter Rechtfertigungsdruck: Europas Schuldenkrise zwingt die Entwicklungspolitik zur strategischen Anpassung

Anne Lauenroth / Isabelle Tannous

Entwicklungspolitische Akteure sehen sich im krisengeschüttelten Europa einer schwierigen Situation ausgesetzt. Die Haushalte für Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) geraten im Zuge verstärkter Verteilungskämpfe um knapper werdende öffentliche Mittel zunehmend unter Rechtfertigungsdruck. Angesichts immer komplexer werdender Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit bedeutet dies eine zusätzliche Herausforderung für das sich wandelnde und nach neuer Legitimation strebende Politikfeld.¹ Die Europäische Union stellt den weltweit größten ODA-Anteil bereit; sie genießt den Ruf eines engagierten Gebers und prägt in internationalen Gremien die Entwicklungsagenda entscheidend mit. Der kompetenzrechtlich zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten geteilte Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nimmt dabei auch in der Selbstwahrnehmung der EU und im Kanon ihrer Außenbeziehungen einen hohen Stellenwert ein. Gleichzeitig ist es den Europäern bisher nur teilweise gelungen, den neuen entwicklungspolitischen Anforderungen gerecht zu werden, wie sie sich aus den Millennium-Entwicklungszielen der Vereinten Nationen ergeben. Umso dringlicher stellt sich angesichts der Finanz- und Schuldenkrise die Frage, welche Zukunft die europäische Entwicklungszusammenarbeit hat und wie es um die Handlungsfähigkeit von EU-Institutionen und Mitgliedstaaten auf diesem Politikfeld bestellt ist.

Ressourcen

Trotz der Krise erklärten Vertreter von EU-Kommission und Mitgliedstaaten, an ihren auf dem VN-Millenniumsgipfel im Jahr 2000 eingegangenen Verpflichtungen festzuhalten. Demnach sollen die EU-Staaten ihre jeweilige ODA-Quote bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) steigern. Einige von ihnen haben die vereinbarte Marke bereits heute erreicht (Dänemark, Luxemburg, die Niederlande und Schweden) oder dies für 2013 angekündigt (Großbritannien). Die Mehrheit der EU-Staaten aber ist weit von dem Ziel entfernt, und die Finanz- und Schuldenkrise wird es absehbar in noch weitere Ferne rücken. Schließlich hat sich der Spardruck auf nationale wie europäische Haushalte stark erhöht. Gravierende Einschnitte bei der Entwicklungshilfe nehmen vor allem jene Staaten vor, die

¹ Siehe Anne Schmidt/Clara Weinhardt, »Anforderungen an eine zukunftsfähige EU-Entwicklungspolitik«, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hg.), *Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2011 (SWP-Studie 18/2011), S. 81–91.

von der Krise direkt betroffen sind. Sie haben ihre Zahlungen seit 2009 kontinuierlich gekürzt, zuletzt 2012 – am stärksten Spanien und Italien mit 50 bzw. 35 Prozent (im Vorjahrsvergleich), gefolgt von Griechenland mit 17 und Portugal mit 13 Prozent.² OECD-weit sanken die bereitgestellten ODA-Mittel um 4 Prozent. Auch wenn die Musterschüler unter den EU-Gebern weitgehend an der Höhe ihrer Zuwendungen festhielten, meldete die OECD einen Einbruch von durchschnittlich 7,4 Prozent für die 15 EU-Staaten, die dem Entwicklungsausschuss der Organisation angehören.

Im Unterschied dazu ist zumindest auf europäischer Ebene das Volumen der ODA-Mittel im Durchschnitt bisher weitgehend konstant geblieben. So hat sich das EU-Budget für entwicklungspolitische Maßnahmen seit 2004 nicht verändert. Entwicklungsgelder aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sind noch bis 2010 gestiegen; erst 2011 gingen sie leicht zurück. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Höhe der Außen- und Entwicklungshilfe (ohne EEF) den komplexen Haushaltsverfahren des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFF) 2007–2013 unterliegt und damit an den Finanzierungsschlüssel des EU-Eigenmittelsystems gebunden ist. In der Summe gelang es der EU, ihre Position als weltweit größter Geber zu behaupten – auch wenn sie den selbstgesetzten Zielen nicht gerecht wird. Laut den Millennium-Vereinbarungen hätten bereits 2010 als Etappenziel des ODA-Stufenplans für die EU-27 0,51 Prozent des BNE erreicht sein müssen. Geschafft wurden nur 0,44 Prozent.

Die jüngsten Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 haben gezeigt, wie angespannt die Lage bei den öffentlichen Finanzen ist. Auf dem letzten EU-Haushaltsgipfel kürzten die Staats- und Regierungschefs das von der Kommission vorgeschlagene Budget für die europäische Außen- und Entwicklungshilfe in den kommenden sieben Jahren um rund 10 Milliarden Euro. Damit wurden die Entwicklungsausgaben bis 2020 praktisch eingefroren. Dies gleicht einer Absage an die Selbstverpflichtungen, die Europa im Rahmen der Millennium-Entwicklungsagenda eingegangen ist.

Die Entwicklungsländer sind wirtschaftlich auch deshalb von der europäischen Krise betroffen, weil durch den globalen Konjunkturzusammenhang entsprechende Impulse an sie weitergegeben werden.³ Unter ihren externen Finanzierungsquellen wiederum verliert die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit zunehmend an Bedeutung; wichtiger werden dagegen ausländische Direktinvestitionen und Rücküberweisungen von Migranten in die Herkunftsländer. Außerdem treten vermehrt nichtstaatliche Geber hinzu. Die mit der globalen Finanzkrise ab 2007 verbundene

² Zu den Anfang April 2013 veröffentlichten Zahlen siehe unter anderem die Meldung der Europäischen Kommission, *Publication of Preliminary Data on Official Development Assistance 2012*, MEMO/13/299, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-299_en.htm>, sowie der OECD, *Aid to Poor Countries Slips Further as Governments Tighten Budgets*, <www.oecd.org/dac/stats/aidtopoorcountrieslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm> (Zugriff am 12.4.2013).

³ Siehe Hans-Heinrich Bass/Hans-Hermann Steinbeck, *Afrika im Sog der Eurokrise*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2013 (GIGA Focus Nr. 2/2013).

Rezession ließ sich für die Entwicklungsländer noch weitgehend durch die Süd-Süd-Kooperation auffangen. Durch Europas Finanz- und Schuldenkrise jedoch könnten sie stärker in Mitleidenschaft gezogen werden. Dies gilt insbesondere für solche Staaten, die wirtschaftlich eng mit der EU verwoben und entsprechend abhängig sind.

Auch jenseits eines bloßen Rückgangs der ODA-Zahlen werden dadurch gewichtige Fragen zur Handlungsfähigkeit der EU aufgeworfen. Schließlich ist sie Haupthandelspartner jener Volkswirtschaften, die von der Weltbank als Länder mit geringem Einkommen (LIC) bzw. als am wenigsten entwickelte Länder (LDC) eingestuft werden. Zugleich definiert es die EU explizit als Teil ihrer entwicklungspolitischen Zielsetzung, die Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft einzugliedern. Diese Länder trifft es in besonderer Weise, wenn der Handel mit Europa an Volumen einbüßt und Direktinvestitionen, Rücküberweisungen oder Bankkredite von dort abnehmen.⁴

Neben IWF und Weltbank hat 2009 auch die EU damit begonnen, die schwächsten Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) bei der Bewältigung der Krisenfolgen zu unterstützen. Dafür wurde ein kurzfristig einsetzbares Instrument geschaffen, der sogenannte FLEX-Mechanismus.⁵ Er soll es ermöglichen, Lücken in der Haushaltsfinanzierung, die etwa durch Schwankungen bei Ausfuhrzöllen entstehen, über eine Budgethilfe auszugleichen. Gleichzeitig will man die Widerstandsfähigkeit dieser Länder gegenüber externen Schocks langfristig erhöhen – durch eine Mobilisierung inländischer Einnahmen, den Ausbau sozialer Sicherungsnetze, wirtschaftliche Diversifizierung und eine höhere Effizienz bei öffentlichen Ausgaben.

Trends europäischer Entwicklungszusammenarbeit

Die Millennium-Entwicklungsagenda und die herkömmlichen Instrumente des Politikbereichs werden der aktuellen Situation nur noch begrenzt gerecht. Angesichts eines grundlegend veränderten und komplexer werdenden Umfelds findet auch in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit eine Neuorientierung statt. Dieser Wandlungsprozess folgt mehreren (nur lose miteinander verknüpften) Trends, wie sie auch die Veränderung der globalen Entwicklungsagenda charakterisieren. Folglich sind viele der Tendenzen, die sich heute in Europa abzeichnen, eng mit der breiteren internationalen Debatte über die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit verknüpft. Gleichzeitig hat die Finanz- und Schuldenkrise einige dieser Trends verstärkt – vor allem durch den Rechtfertigungsdruck für staatliche Ausgaben, wie er mit der Austeritätspolitik ent-

⁴ Isabella Massa/Jodie Keane/Jane Kennan, *The Euro Zone Crisis and Developing Countries*, London: Overseas Development Institute (ODI), Mai 2012 (ODI Working Papers 345).

⁵ Dirk Willem te Velde/Stephany Griffith-Jones/Christian Kingombe/Jane Kennan/Judith Tyson, *Study on Shock Absorbing Schemes in ACP Countries: FLEX Study*, Report to the EC, London: ODI, 2011.

standen ist, und durch die krisenbedingte Beschleunigung globaler Kräfteverschiebungen.

Weniger Partner, gezieltere Maßnahmen

Die EU engagiert sich entwicklungspolitisch in mehr als 140 Staaten. Durch die Krise ist es zwar zu keinen signifikanten sektoralen oder regionalen Verschiebungen in der europäischen Entwicklungskooperation gekommen. Doch sowohl die Kommission als auch die EU-Mitgliedstaaten haben angekündigt, ihre Entwicklungsgelder für die Jahre nach 2014 stärker gemäß den BNE-Länderkategorien der Weltbank zu differenzieren. Die verfügbaren Mittel sollen dort konzentriert werden, wo ihr Einfluss auf die Armutsbekämpfung am besten zu messen und zu sehen ist (»aid efficiency«) und wo europäische oder nationale Sicherheitsinteressen am stärksten berührt sind (in »failed states« bzw. »conflict-affected states«).

Im Zuge der Diskussionen um den MFF 2014–2020 hat die Europäische Kommission daher eine »Agenda für den Wandel«⁶ vorgelegt, die eine Reform des europäischen Außenhilfe-Instrumentariums vorsieht. So sollen unter anderem das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Instrument, DCI) und der Europäische Entwicklungsfonds künftig gezielt auf Armutsbekämpfung und LDCs fokussiert werden. Für Länder mit mittleren Einkommensstrukturen dagegen sind andere Formen der Partnerschaft vorgesehen. So wird für 19 Länder,⁷ die bisher von den bilateralen Länderprogrammen des DCI abgedeckt werden, ein neues Partnerschaftsinstrument (PI) geschaffen.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass das Prinzip der Differenzierung lange vor der Krise angewandt wurde. Die Kommission unterhält seit Jahrzehnten ein unterschiedlich dicht geknüpftes Beziehungsnetz zu den sogenannten Entwicklungsländern wie auch zu den Überseeischen Ländern und Gebieten der EU (ÜLG). »Differenzierung« wurde eines von vier Grundprinzipien für die Partnerschaft der EU mit den AKP-Staaten. Besonders deutlich zeigt sich der Trend zur Differenzierung im Handelsbereich, und auch hier war er größtenteils vorgezeichnet. So verhandelt die EU seit mehr als einem Jahrzehnt mit einzelnen Regionen der heterogenen AKP-Gruppe über WTO-konforme Wirtschaftspartnerschaftsabkommen. Auch wird beispielsweise das aktualisierte Allgemeine Präferenzsystem der EU, das Zollbefreiungen für Importe vorsieht, ab 2014 weniger Länder als bisher umfassen, nämlich 89, davon 49 LDCs im »Everything but Arms«-Programm und 40 Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen, einschließlich China und Indien, aber ohne Brasilien und Kuba.

Auch die EU-Mitgliedstaaten hatten schon vor Beginn der Krisenjahre damit begonnen, ihre Entwicklungszusammenarbeit ausdifferenzieren.

⁶ Europäische Kommission, *Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel*, KOM(2011) 637 endgültig, Brüssel, 13.10.2011.

⁷ Argentinien, Brasilien, Chile, China, Costa Rica, Ecuador, Indien, Indonesien, Iran, Kasachstan, Kolumbien, Malaysia, Malediven, Mexiko, Panama, Peru, Thailand, Uruguay, Venezuela.

Vor allem nach Ende des Kalten Krieges nutzten sie entsprechende Möglichkeiten, um Effizienz und Effektivität ihrer Maßnahmen zu steigern. Auf EU-Ebene hatte man sich im Rahmen des 2005 verabschiedeten »Europäischen Konsenses« und mit dem »Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik«, der 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft folgte, auf Prinzipien der Geberharmonisierung geeinigt. Dazu gehörte unter anderem, die Zahl der Partnerländer und Sektoren zu reduzieren, um eine entsprechende Fokussierung zu ermöglichen. Die Finanz- und Schuldenkrise hat diese Entwicklung dann sicherlich beschleunigt: Zwischen 2010 und 2012 registrierte die Kommission in 43 Ländern 71 Programmausstiege. Beispielsweise wird Großbritannien die Zahl seiner Partnerländer 2015 von 49 auf offiziell 27 reduzieren (außen vor bleiben dann die ehemalige Kolonie Indien sowie China und Russland); Deutschland hat die Zahl der Partner seiner bilateralen Entwicklungskooperation von 84 auf offiziell 50 Länder verringert (exklusive China, aber noch inklusive Indien), Frankreich wird seine bilaterale Zusammenarbeit vor allem auf 14 Länder mit niedrigem Einkommen in Subsahara-Afrika konzentrieren, in 55 Ländern jedoch weiterhin aktiv sein (inklusive China und Indien; angekündigt wurde indes, den Anteil der Unterstützung für Schwellenländer auf 10 Prozent zu begrenzen).

Auf ein höheres Maß an Fokussierung zielt auch die mit der »Agenda für den Wandel« erneut festgeschriebene Vorgabe, dass EU-Maßnahmen in jedem Land auf nicht mehr als drei Bereiche konzentriert werden sollen. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten gehalten, klarer miteinander abzusprechen, wer von ihnen wo in welcher Form präsent ist. Auch dieses Anliegen besteht allerdings schon seit mehreren Jahren. Von der Krise sind jedenfalls keine Impulse ausgegangen, deutlichere Absprachen unter den Mitgliedstaaten zu treffen, um gegebenenfalls fehlendes eigenes Engagement auszugleichen bzw. fortgeführte Maßnahmen zu optimieren. Stattdessen setzt sich der Trend fort, dass die EU-Mitgliedstaaten in ihrem entwicklungspolitischen Engagement immer heterogener werden.⁸ Es ist nur wenig politischer Willen vorhanden, aus dem Nebeneinander ein Miteinander zu machen.

Strengere Konditionalität bei der Mittelvergabe

Der Druck der europäischen Schuldenkrise auf öffentliche Haushalte hat bei den Gebern das Bedürfnis verstärkt, konkrete Resultate vorzuweisen, um die Mittelvergabe im Ausland gegenüber der eigenen Öffentlichkeit besser rechtfertigen zu können. Damit wächst die Bedeutung von Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit – das heißt, der Mitteleinsatz wird stärker verknüpft mit der Anerkennung gemeinsamer Werte und der Erfüllung vereinbarter Zielmarken.

⁸ *EU Accountability Report 2012 on Financing for Development*, <http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/financing_for_development/accountability_report_2012_en.htm> (Zugriff am 12.4.2013).

EU-Entwicklungskommissar Andris Piebalgs und die nationalen Entwicklungsminister haben dies in der »Agenda für den Wandel« bestätigt. Zu den Standards, an deren Einhaltung die Mittelvergabe gekoppelt sein soll, gehören Menschenrechte, demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien sowie gute Regierungsführung. Werden solche Standards verfehlt, können die Konsequenzen von einem eingeschränkten Engagement, das nur noch lokale statt regionale Dimensionen hat, bis hin zum Aussetzen des Mittelzuflusses reichen. Politische Konditionalität ist heute fester Bestandteil europäischer Entwicklungspolitik, sowohl bei der EU als auch bei den Mitgliedstaaten. Bereits im Jahr 2000 wurden mit dem Abkommen von Cotonou Bedarfs- und Performance-Kriterien für die Mittelvergabe des EEF eingeführt. Das Konzept des »more for more«, das zumal nach dem Umbruch in der arabischen Welt auf striktere Konditionalität und mehr Eigenverantwortung der Partnerländer setzt, könnte angesichts der Krise allerdings eine neue Qualität bekommen. Doch so oder so werden Geber immer wieder neu abwägen müssen, wie sie im konkreten Fall mit den klassischen Dilemmata und Zielkonflikten umgehen. Dies gilt etwa dann, wenn repressive Regime gute Statistiken zur Armutsbekämpfung vorweisen können oder allgemein eine Spannung entsteht zwischen Konditionalität und »ownership« bzw. »empowerment« – also der Befähigung der Empfänger zur Eigenverantwortlichkeit, wie sie für eine nachhaltige Entwicklung notwendig erscheint.⁹

Sichtbarkeit und Bilateralität von Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungszusammenarbeit hat generell das Problem, in Gesellschaft und Medien nur geringe Aufmerksamkeit zu finden – ein Aspekt, der auch in internationalen Diskussionen über die Entwicklungspolitik thematisiert wird. Dass die öffentlichen Haushalte durch die Finanz- und Schuldenkrise in Bedrängnis geraten sind, hat in den EU-Staaten den Wunsch verstärkt, dem Politikbereich eine größere Sichtbarkeit zu verschaffen. Niederschlag gefunden hat dies etwa im neuen, einheitlichen Auslandslogo »Deutsche Zusammenarbeit«, das die Bundesregierung seit Ende 2012 einsetzt.

Verstärkt wurde der Wunsch nach Sichtbarkeit – wie aus dem OECD Multilateral Aid Review 2011 hervorgeht – auch durch die Fokussierung auf bilaterale Projekte und auf gebundene Mittelvergabe durch multilaterale Organisationen. So ist zum Beispiel im Falle Frankreichs der Anteil bilateraler programmierbarer Länderunterstützung von 28 Prozent 2005 auf 53 Prozent 2010 gestiegen; außerdem nahmen bilaterale Darlehen zwischen 2008 und 2012 um 400 Prozent zu, und für die Zukunft ist eine weitere Erhöhung bilateraler Projekthilfe vorgesehen.¹⁰ Zugleich bindet

⁹ Siehe Andrea Schmitz, *Konditionalität in der Entwicklungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (SWP-Studie 12/2006).

¹⁰ Siehe République Française, *Cross-Cutting Policy Document: French Policy in Favour of Development 2012* (Document de politique transversale: Politique française en faveur du développement 2012), August 2011, <www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/

etwa Deutschland seine Mittelvergabe überdurchschnittlich stark an Bedingungen. Laut OECD¹¹ hat die Bundesrepublik 2010 nur 77 Prozent ihrer bilateralen Entwicklungshilfe für LDCs und hochverschuldete Entwicklungsländer (HIPC) ohne Konditionen vergeben (zum Vergleich: Frankreich zu 97 Prozent, Großbritannien zu 100 Prozent); bei technischer Zusammenarbeit waren es sogar bloß 47 Prozent.

Zusätzliche Finanzmittel

Die Aussicht, dass künftig weniger öffentliche Mittel für Entwicklungspolitik verfügbar sein könnten, hat die Diskussion über zusätzliche Finanzierungsquellen angeheizt. In den letzten Ratsschlussfolgerungen zur Entwicklungsfinanzierung (vom 15. Oktober 2012) wurden Maßnahmen zugunsten von »domestic resource mobilisation«, Schuldenerlass-Initiativen sowie Anstrengungen mit Blick auf Rücküberweisungen und Klima-Finanzierung beschlossen. Darüber hinaus betont die Kommission in ihrer »Agenda für den Wandel« den Einsatz von Mischfinanzierung (»blending«) bei europäischen Förderungszuschüssen und Krediten. Ziel ist dabei, die Privatsektorfinanzierung zu »hebeln«. Angerechnet als öffentliche Entwicklungshilfe ist Mischfinanzierung attraktiv für Geberstaaten, da sie ihre ODA-Statistik aufbessert.

Kritiker heben die Risiken der Mischfinanzierung hervor: Sie eigne sich am ehesten für Schwellenländer und profitable Sektoren, drohe also von LDCs und nichtprofitablen Bereichen abzulenken; durch ihren Kreditcharakter vergrößere sie die Gefahr, dass Länder sich stärker verschulden und dadurch abhängiger werden; Mischfinanzierung könne lokale Finanzinstitutionen schwächen, wenn wie im Fall der deutschen öffentlichen Entwicklungsbank KfW die Finanzinstitutionen der Geber unterstützt werden; sie erhöhe sozusagen auf Pump künstlich die Werte in der ODA-Statistik, die nach Kredittilgung wieder sinken würden. Eine jüngere Studie für das Europäische Parlament zeigt dagegen auch die Chancen auf, Mischfinanzierung als komplementäres Instrument und zum besseren Hilfszahlungs-Management zu nutzen – unter der Voraussetzung, dass dies traditionelle europäische Unterstützungsmaßnahmen nicht ersetzt.¹² Bislang werden »ergebnisorientierte Finanzierungen«¹³ oder die verschiedenen Formen von Mischfinanzierung allerdings nur zurückhaltend genutzt.

medias/documents/ressources/PLF2012/DPT/DPT2012__politique_francaise_developpement.pdf» (Zugriff am 19.4.2013).

¹¹ Siehe OECD, *Aid Untying Report 2012*, DCD/DAC(2012)39, 15.10.2012, <<http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC%282012%2939&docLanguage=En>> (Zugriff am 19.4.2013).

¹² Siehe Jorge Núñez Ferrer/Pedro Morazán/Tobias Schäfer/Arno Behrens, *Blending Grants and Loans in the Light of the New DCI*, Study for the EP Policy Department, DG for External Policies, Juni 2012.

¹³ Siehe Helmut Goesner, *Ergebnisorientierte Finanzierungsmodelle in der Entwicklungszusammenarbeit*, Infobrief WD5 – 3010 – 046/11, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 25.2.2011, aktualisiert am 17.3.2011.

Kürzlich hat die EU eine »Plattform für Blending in den Außenbeziehungen« eingesetzt, die Mischfinanzierungen fördern soll.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Trends und Prioritätensetzungen in der europäischen Entwicklungspolitik bislang weit weniger von der Finanz- und Schuldenkrise beeinflusst wurden, als sich vermuten ließe. Das gilt auch für die Korrekturen bei der Mittelvergabe, die auf europäischer Ebene mit der »Agenda für den Wandel« angestoßen wurden. Im Gegensatz zu den nationalen Haushalten, wo es gerade bei den Krisenländern teils drastische Kürzungen in den Entwicklungsbudgets gab, erweist sich der von der EU-Kommission verwaltete Etat auch für die Jahre 2014–2020 als weitgehend stabil – ungeachtet der Tatsache, dass er de facto eine Absage an den ODA-Stufenplan bedeutet, mit dem sich die EU-Staaten zur Steigerung ihrer Entwicklungshilfe auf 0,7 Prozent des jeweiligen Bruttonationaleinkommens verpflichtet haben. Die Krise führt vor allem eines deutlich vor Augen: Die ODA-Zuwendungen der EU, des weltweit größten Gebers, sind marginal im Vergleich zu anderen externen Finanzierungsquellen der Empfängerstaaten, und ihr Einfluss ist gering gegenüber allgemeinen Konjunkturzusammenhängen – sieht man einmal von einigen ODA-abhängigen Staaten etwa in Subsahara-Afrika ab. Das eher zu vernachlässigende Gewicht von Entwicklungshilfe ist jedoch kein spezifisch europäisches Problem, sondern beschäftigt auch andere Geber.

Dabei kann die EU durchaus einen wichtigen Beitrag zur weltweiten Ordnungspolitik leisten, etwa wenn es um die Bereitstellung globaler Güter wie Finanzstabilität geht. Entscheidend ist daher, die Krise als Chance für eine Neuorientierung zu nutzen, die Wirksamkeit der verwendeten Mittel zu prüfen und sich auf die Stärken europäischer Entwicklungszusammenarbeit zu konzentrieren, damit ein strategischer Einsatz der knapper werdenden öffentlichen Mittel möglich ist. Die Europäer können einer Destabilisierung in den Empfängerländern nur dann vorbeugen bzw. begegnen, wenn sie aus dem weitgehend unkoordinierten Nebeneinander ihrer nationalen Politiken ein Miteinander machen – eine Aufgabe, die so alt ist wie die EU-Entwicklungszusammenarbeit selbst. Doch genau bei diesem Punkt kann es langfristig zu Problemen kommen, sollte auf dem kompetenzrechtlich bereits geteilten Politikfeld die Bereitschaft der Mitgliedstaaten noch weiter sinken, ihre Programme aufeinander abzustimmen und eine gemeinsame europäische Linie zu verfolgen. In diesem Fall würden Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Entwicklungszusammenarbeit vor Ort geschwächt, zumal es auch Koordinierungserfordernisse gegenüber Partnerländern und sonstigen entwicklungspolitischen Akteuren gibt.

Gerade am Beispiel des von Kommissar Piebalgs eingebrachten »Joint Programming«, durch das die Mitgliedstaaten enger in den Programmierungszyklus eingebunden werden sollen, lässt sich die Zweischneidigkeit der Krise aufzeigen. Auf der einen Seite hat die Gemeinsame Programm-

planung insbesondere für kleinere Mitgliedstaaten und für Empfängerländer in Umbruchsituationen das Potential, die verbleibenden Ressourcen besser zu bündeln. Andererseits erscheint wegen der Krise die Bereitschaft der Mitgliedstaaten begrenzt, dieses noch sehr junge Instrument einzusetzen, etwa mit Blick auf europäische und Drittstaaten-Programmierungszyklen sowie im Verhältnis zwischen EU und Mitgliedstaaten.

Auch wenn die Europäische Kommission unter diesen Vorzeichen sogar ein gewisses Maß an Eigenständigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten gewonnen hat, zeigte sich doch, dass sie ohne die Unterstützung der Hauptstädte nur ein »player« unter vielen im Rahmen der internationalen Entwicklungsagenda bleiben wird. Das Portfolio Entwicklung wird von den organisatorischen Umstrukturierungen zwischen der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst weitgehend ausgeklammert bleiben. So könnte die Kommission sogar an Relevanz einbüßen, weil die von ihr eingerichteten und verwalteten Fonds DCI und EEF zunehmend an Bedeutung verlieren.

Selbst wenn der größte Anteil der als arm geltenden Bevölkerung heute in Ländern mit mittleren Einkommen lebt, bleibt die europäische Entwicklungszusammenarbeit wichtig. Mit Blick auf *zusätzliche Finanzmittel für globale Entwicklung* sollten Chancen und Risiken abgewogen, regelmäßig evaluiert und die Maßnahmen gegebenenfalls nachjustiert werden. Um das globale Gut der Finanzstabilität zu erreichen, sollten risikoreichere Finanzierungsformen wie Mischfinanzierung (»blending«) nur vorsichtig genutzt werden. Gleichzeitig ist weiterhin an Instrumenten wie der Besteuerung von Emissionen, Luftverkehr und Finanzströmen, an Zertifikaten aus dem EU-Emissionshandel sowie an Klimazöllen zu arbeiten, auch wenn sich die mit ihnen verbundenen Hoffnungen noch nicht erfüllt haben oder globale Einführungen derzeit schwierig sind. Öffentliche Finanzierung ist – komplementär zu privater – weiterhin wichtig für ansonsten vernachlässigte Länder und Sektoren.

Bereits mit dem 2002 erzielten Konsens von Monterrey, dem Abschlussdokument der VN-Konferenz über die Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit, setzten Anstrengungen ein, die *Wirksamkeit der Entwicklungspolitik* zu steigern. Weiterentwickelt wurde diese Agenda auf den VN-Konferenzen in Rom 2003, Paris 2005, Accra 2008 und Busan 2011. Durch die Schuldenkrise und den damit einhergehenden Sparzwang für öffentliche Kassen bietet sich nun – zumindest theoretisch – eine Chance, die entsprechenden Prinzipien stärker umzusetzen als bisher. Klar sein sollte aber, dass entwicklungspolitische Maßnahmen in schwierigen Kontexten langfristige Risikoinvestitionen sind. Sie können immer nur einen Beitrag zu globaler Entwicklung leisten, indem sie künftigen Chancen auf Wandel gleichsam den Weg bereiten – nicht weniger, aber auch nicht mehr. Gleichzeitig möchten Geber ihren Wählern gegenüber in der Lage sein, Resultate der Entwicklungszusammenarbeit vorzuweisen. Dabei sollte man aufpassen, dass Sichtbarkeitsbedürfnisse nicht in Konflikt mit Bemühungen um Wirksamkeit geraten. Dies droht etwa dann, wenn Projekte ohne Absprache mit dem Partnerland und anderen Gebern umgesetzt

werden. Sichtbarkeit sollte vielmehr als größere Transparenz gegenüber den Wählern verstanden werden; die eigenen Projekte und Programme gilt es zugleich als Gemeinschaftsanstrengungen von Gebern und Empfängern zu vermitteln.¹⁴ In der Zusammenarbeit mit den Schwellenländern sollten europäische Akteure Süd-Süd-Kooperationen unterstützen oder auch Dreiecksoperationen weiter ausbauen und mit Blick auf die internationale Zusammenarbeit verbessern.

Nach wie vor ungenügend ist die *Koordinierung bzw. Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen und den mitgliedstaatlichen Akteuren*. Damit sich die Instrumente der gemeinsamen Analyse und der gemeinsamen Programmierung im europäischen Rahmen besser nutzen lassen, müssen die entsprechenden Kapazitäten der EU-Delegationen ausgebaut werden. Die Schuldenkrise, etwaige Schließungen von Botschaften oder Kürzungen beim Personal werden die Mitgliedstaaten vielleicht dazu zwingen, mehr Aktivitäten zusammen zu unternehmen oder sich zumindest stärker abzusprechen. Ansonsten droht die Wirksamkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen geschwächt zu werden. Wenn Hilfe unkoordiniert abgezogen wird, entstehen »Geberwaisen« unter bisherigen Empfängern. Und wo es an gemeinsamer Analyse, Risikoabwägung und Zielhierarchisierung bei Fragen politischer Konditionalität fehlt, können die Europäer von Dritten leicht gegeneinander ausgespielt werden.

14 Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), *Die »neue« Sichtbarkeit. Zur Auflösung des Zielkonfliktes zwischen der Wirksamkeit und Sichtbarkeit der Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn 2012 (Analysen und Stellungnahmen 6/2012).

Die Europäische Union und die aufsteigenden Schwellenländer: Das Beispiel Volksrepublik China

Hanns W. Maull

Die multiple Krise der Weltwirtschaft, die durch die Verwerfungen an den internationalen Finanzmärkten seit 2008 ausgelöst wurde, hat auch die Beziehungen Europas zu den aufsteigenden »Gestaltungsmächten«¹ der ehemaligen Dritten Welt nachhaltig beeinflusst, die die EU seit 2003 unter dem Signum der »strategischen Partnerschaften« zu vertiefen und auszubauen suchte. Die folgende Darstellung stützt sich vor allem auf die Analyse der strategischen Partnerschaft der EU mit der Volksrepublik China. Sie geht der Frage nach, welche Auswirkungen die Krise auf diese Partnerschaft bislang hatte und in welchem Maße es der EU gelang, ihre Zielsetzungen gegenüber China auch unter den neuen, ungünstigeren Umständen zu verfolgen, und zwar im Hinblick auf vier Kategorien, die im Mittelpunkt der vorliegenden Studie stehen: Haben sich Prioritäten verschoben? Ist die Effektivität der Beziehungen beeinträchtigt? Hat sich das Binnengefüge der EU verändert? Und hat die Krise Folgen für den weltpolitischen Einfluss Europas? Das zentrale Ergebnis des Beitrags lautet, dass die Finanz- und Schuldenkrise zu einer weiteren Fokussierung der Beziehungen zwischen der EU und den Schwellenländern, allen voran zwischen der Union und China, auf wirtschaftliche Kernfragen geführt hat. Die EU mutierte im bisherigen Verlauf der Krise zu einem »politischen Zwerg«.

Die strategischen Partnerschaften der EU in der Krise

Dass die Europäische Union seit 2003 eine Reihe von »strategischen Partnerschaften« angeknüpft hat, lässt sich als Teil ihrer Bemühungen verstehen, ihre außenpolitischen Ambitionen in stärkerem Maße in die Tat umzusetzen und den eigenen Anspruch zu erfüllen, als »global player« weltpolitisch gestaltend zu wirken. Die Hohe Vertreterin für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Lady Ashton, bezeichnete die strategischen Partnerschaften mit aufstrebenden Mächten bei Amtsantritt als einen ihrer drei inhaltlichen Schwerpunkte.

Bei diesen Partnerschaften ging es der EU um drei wesentliche Ziele, nämlich

¹ Die Bundesregierung, *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen: Konzept der Bundesregierung*, Berlin: Auswärtiges Amt, 2012, <www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169956/Gestaltungsmachtekonzzept.pdf>.

- ▶ ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen wirksamer zu verfolgen,
- ▶ das Projekt einer Transformation der Weltpolitik im Sinne der europäischen Vorstellungen von globaler Ordnungspolitik («effektiver Multilateralismus»²) voranzutreiben,
- ▶ zugleich aber auch Defizite in der Kohärenz und Konsistenz der Außenbeziehungen der EU und damit ihrer außenpolitischen Gestaltungsfähigkeit abzubauen.

In den wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen der EU und ihren strategischen Partnern fallen ausgeprägte Unterschiede auf: Während die USA, aber auch China als Absatzmärkte und Lieferländer der EU ein erhebliches Gewicht haben (im Jahr 2011 wickelte die Union 13,9 Prozent ihres Außenhandels mit den USA und 13,1 Prozent mit China ab), spielen Südafrika, Brasilien, Mexiko und Indien bislang nur eine recht bescheidene Rolle (Anteile am EU-Außenhandel 2010: 1,4, 2,2, 1,4 und 2,4 Prozent). Noch auffälliger sind die Unterschiede bei den Direktinvestitionen: Keines der anderen Partnerländer reichte 2010 in dieser Kategorie auch nur entfernt an die Größenordnungen der europäischen Direktinvestitionen in den USA oder der amerikanischen in Europa heran, und selbst Kanada übertraf dabei (mit einem Bestand an Direktinvestitionen von 157,9 Milliarden Euro aus der EU und 119,5 Milliarden Euro in Europa im Jahr 2009) alle Schwellenländer, einschließlich Brasilien (132,2/56,3 Milliarden Euro) und China (58,3/6,7 Milliarden Euro).

Andererseits entwickelten sich der Handel der EU mit den aufstrebenden Mächten und die Zu- und Abflüsse der Direktinvestitionen in den letzten Jahren besonders dynamisch. Dabei büßte die EU trotz erheblicher *absoluter* Zuwächse im Außenhandel und in den Direktinvestitionen strukturell Marktanteile in den Schwellenländern ein, weil sich die Außenwirtschaftsbeziehungen dieser Staaten vor allem untereinander und mit anderen Volkswirtschaften Asiens, Afrikas und Lateinamerikas intensivieren, während der Anteil des Westens (USA, Europa, Japan) generell rückläufig ist. Besonders ausgeprägt ist diese Tendenz im Falle Indiens. Dieser Trend gilt – wenn auch in geringerem Maße – sogar für die exportstärkste westliche Industrienation, Deutschland.

Die Hoffnungen und Erwartungen, die die Europäische Union an die strategischen Partnerschaften mit den aufstrebenden Schwellenländern knüpfte, wurden seit 2008 durch die Krise der Weltwirtschaft und dann der EU selbst durchkreuzt.

Insgesamt belegte die Krise, wie eng die nach wie vor bestehenden Verflechtungen zwischen den westlichen Industriestaaten und den aufsteigenden Mächten waren: Denn die Turbulenzen an den Finanzmärkten und dann in der Eurozone beeinträchtigten auch das Wachstum in den Schwellenländern und zwangen diese schließlich, Europa im eigenen Interesse

² »Effektiver Multilateralismus« heißt der Schlüsselbegriff in der 2003 von der EU verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie, ohne dass das Dokument freilich diesen Begriff wirklich inhaltlich gefüllt und präzisiert hätte, siehe *A More Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brüssel, 13.12.2003.

Tabelle

Die strategischen Partnerschaften der EU mit drei großen Schwellenländern im Überblick

| | <i>Brasilien</i> | <i>China</i> | <i>Indien</i> |
|--|--|--|---|
| Erste wirtschaftliche Kooperationsvereinbarungen mit der EG/EU | 18.9.1980 Vertrag von Montevideo | 3.4.1978 Handelsabkommen zwischen der EG und China | 23.6.1981 Handelsabkommen zwischen der EG und Indien |
| Begründung der strategischen Partnerschaft | 2007 | 2005 | 2004 |
| Schwerpunkte der Wirtschaftsbeziehungen (2010) | <input type="checkbox"/> <i>Handel – EU-Exporte:</i> Maschinen, Fahrzeuge, chemische Produkte <input type="checkbox"/> <i>EU-Importe:</i> Agrarprodukte, mineralische und energetische Rohstoffe <input type="checkbox"/> <i>EU-Direktinvestitionen</i> (in Mrd. Euro) – in Brasilien: 187,7 – aus Brasilien: 67,3 | <input type="checkbox"/> <i>Handel – EU-Exporte:</i> Maschinen, Fahrzeuge <input type="checkbox"/> <i>EU-Importe:</i> Maschinen, Fahrzeuge <input type="checkbox"/> <i>EU-Direktinvestitionen</i> (in Mrd. Euro) – in China: 75,1 – aus China: 6,7 | <input type="checkbox"/> <i>Handel – EU-Exporte:</i> Maschinen, Fahrzeuge <input type="checkbox"/> <i>EU-Importe:</i> Textilien, Bekleidung <input type="checkbox"/> <i>EU-Direktinvestitionen</i> (in Mrd. Euro) – in Indien: 34,4 – aus Indien: 7,0 |
| Außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der EU | | – Anti-Pirateriemission vor Somalia – (Aufhebung des) Waffenembargo(s) | – Anti-Pirateriemission vor Somalia – Waffenlieferungen (v.a. aus Frankreich) |
| Handelsvolumen 1990 (in Euro) | 43,8 Mrd. | 89,5 Mrd. | 32,4 Mrd. |
| Handelsvolumen 2010 (in Euro) | 299,1 Mrd. | 2132,5 Mrd. | 412,0 Mrd. |
| Außenhandelsaldo der EU 1990 (ECU) | Export: 3,6 Mrd. Import: 9,2 Mrd. = -5,6 Mrd. | Export: 5,3 Mrd. Import: 10,6 Mrd. = -5,3 Mrd. | Export: 6,0 Mrd. Import: 4,5 Mrd. = +1,5 Mrd. |
| Außenhandelsaldo der EU 2010 (Euro) | Export: 31,4 Mrd. Import: 32,5 Mrd. = -1,1 Mrd. | Export: 113,3 Mrd. Import: 282,5 Mrd. = -169,2 Mrd. | Export: 34,8 Mrd. Import: 33,2 Mrd. = +1,6 Mrd. |
| Anteil am EU-Außenhandel (%) | | | |
| | 1990 1,69 | 2,09 | 1,38 |
| | 2000 1,93 | 5,45 | 1,44 |
| | 2010 2,24 | 13,85 | 2,37 |
| Anteil der EU an den Importen (%) | | | |
| | 1990 18,46 | 13,09 | 32,43 |
| | 2000 25,57 | 11,76 | 25,32 |
| | 2010 21,20 | 11,75 | 14,18 |

Quellen: Eurostat, *External and Intra-EU Trade. A Statistical Yearbook. Data 1958–2010*, Luxemburg 2011, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GI-11-001/EN/KS-GI-11-001-EN.PDF>; Eurostat, *External and Intra-European Union Trade. Statistical Yearbook. Data 1958–2003*, Luxemburg 2004, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CV-04-001/EN/KS-CV-04-001-EN.PDF>; Giovanni Grevi (Hg.), *Mapping EU Strategic Partnerships*, Brüssel: FRIDE, 2012.

finanziell zu unterstützen, indem sie die Mittel des Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Krisenbewältigung mit aufstockten.

Der indische Staatspräsident Singh kommentierte dies mit nachvollziehbarer Bitterkeit so: »Statt unsere eigene Ökonomie zu stärken – die ebenfalls von den jüngsten Fluchtbewegungen ausländischen Kapitals betroffen wurde –, haben wir uns dafür entschieden, jenen zu helfen, die weit reicher sind als wir.«³

Mit den Hilfsmaßnahmen, die die G20 im Rahmen ihres Treffens im mexikanischen Los Cabos im Juni 2012 beschlossen, wurde die EU vom Subjekt zum Objekt der Weltpolitik – ein Hinweis darauf, dass Europa durch die sich gegenwärtig vollziehenden weltpolitischen Umbrüche nur allzu leicht marginalisiert werden könnte. »Schwellenländer helfen Europa«, überschrieb die *Süddeutsche Zeitung* ihren Bericht zur G20-Tagung.⁴

Dass diese Hilfe an Bedingungen (insbesondere an eine weitere Aufwertung des Gewichts der Schwellenländer im IWF) geknüpft und mit der Forderung verbunden wurde, die Europäer müssten nun ihre eigenen Probleme entschlossen in Angriff nehmen, kann nicht überraschen.

Auswirkungen der Krise: Das Beispiel der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und China

Die mit Abstand wichtigste der strategischen Partnerschaften mit aufstrebenden Mächten ist diejenige mit der Volksrepublik China. Dies belegen die Daten zu den wirtschaftlichen Verflechtungen: Das Volumen des Handels zwischen der EU und China wuchs von etwa 100 Milliarden Euro im Jahr 2000 auf rund 430 Milliarden Euro 2011.

Die Union ist seit einigen Jahren Chinas wichtigster Handelspartner; umgekehrt ist China nach den USA der zweitgrößte Handelspartner der EU und dürfte bald den ersten Platz erobern. Die Investitionen von EU-Unternehmen in der Volksrepublik summierten sich Ende 2010 auf insgesamt rund 80 Milliarden US-Dollar.⁵ Im Folgenden sollen die Auswirkungen der Krise auf diese strategische Partnerschaft der EU mit Blick auf die vier eingangs erwähnten Untersuchungskategorien beleuchtet werden: Haben sich Prioritäten verschoben? Hat sich der Output verändert? Lassen sich Konsequenzen für das Binnengefüge der EU und die »soft power« Europas feststellen?

Prioritätenverschiebungen: Das Aufbrechen der Krise und die Verschuldungsprobleme in Südeuropa im Frühjahr 2010 hatten negative Auswir-

³ »Instead of strengthening our own economy – also hit by recent flights of foreign capital – we’ve chosen to aid those far richer than us« (zitiert nach Jean-Joseph Boillot, »The EU and India: Reinvigorating a Tired Partnership«, in: Giovanni Grevi/Thomas Renard [Hg.], *Partners in Crisis: EU Strategic Partnerships and the Global Economic Downturn*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior [FRIDE], 2012 [European Strategic Partnership Observatory Report, 1], S. 33–44 [35]).

⁴ *Süddeutsche Zeitung*, 19.6.2012.

⁵ Chen Zhimin, *Results, Regrets and Reinvention: Premier Wen’s Last China-EU Summit*, Madrid/Brüssel: FRIDE/Egmont, Oktober 2012 (European Strategic Partnerships Observatory [ESPO] Policy Brief, 6), S. 2.

kungen auf die chinesischen Exporte nach Europa und auf die chinesische Wirtschaftsentwicklung insgesamt. Die Handelsbeziehungen mit der EU sind dadurch konfliktträchtiger geworden. Zugleich eröffnete die Krise China aber auch neue Chancen, die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu vertiefen. Die Volksrepublik leistete mit 43 Milliarden US-Dollar nicht nur einen gewichtigen Beitrag zur Mehrung der finanziellen Ressourcen des IWF, die der Fonds mit Blick auf die europäischen Verschuldungsprobleme aufstocken muss; sie gewährte darüber hinaus bilaterale Kredite an Krisenländer. Und vor allem nutzten chinesische Unternehmen die Gelegenheit, ihr Engagement in Europa auszuweiten. Die Direktinvestitionen aus der Volksrepublik in der EU nahmen 2010/2011 sprunghaft zu, von zuvor etwa 3 Milliarden auf beinahe 10 Milliarden US-Dollar.⁶ Alles in allem ist zu erkennen, dass sich das Verhältnis zwischen China und der EU im Zuge der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise somit zunehmend auf die Kernaspekte der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen fokussiert hat: auf Handel, Direktinvestitionen und inzwischen auch auf chinesische Kredite für hochverschuldete Euroländer. Politische Themen traten demgegenüber in den Hintergrund oder verkümmerten gar fast vollständig. Besonders betroffen hiervon ist nicht zuletzt die »normative« Agenda der EU wie etwa der Menschenrechtsdialog, den die Mitgliedstaaten inzwischen als »hinderlich« empfinden und deswegen weitgehend der Union überlassen, die dabei aber ohne aktive Unterstützung der Mitgliedstaaten hilflos ist.

Effektivität europäischer Politik: Die diplomatischen Beziehungen zwischen China und der EU folgten dem Trend zur Bilateralisierung, der sich schon für die Wirtschaftsbeziehungen beobachten ließ. Es gibt inzwischen unter dem Dach des EU-China-Dialogs mehr als 60 europäisch-chinesische »sektorale Arbeitsgruppen«, überwiegend zu spezifischen Aspekten der wirtschaftlichen, technologischen und kulturellen Zusammenarbeit. Im Jahr 2012 fanden nicht nur zwei Gipfelkonferenzen von Vertretern Europas und Chinas statt; es wurde auch ein neues, hochrangiges Treffen zu Energiefragen vereinbart, das im Mai 2012 erstmals abgehalten und vom (damals noch stellvertretenden) Ministerpräsidenten Li Keqiang eröffnet wurde. Ebenfalls zum ersten Mal fanden 2012 ein Dialog zu Möglichkeiten der Zusammenarbeit in der Weltraumtechnologie und ein »High Level People-to-People Dialogue« statt.

Infolge der Krise haben sich die Beziehungen der Volksrepublik China zur EU demnach bislang insgesamt eher intensiviert und vertieft, vor allem aber auf die wirtschaftlichen Kernaspekte fokussiert. Die Wirtschaftskooperation wurde dadurch konfliktträchtiger, und es lassen sich Machtverschiebungen zugunsten der Volksrepublik konstatieren, der es gelungen ist, in zwei gewichtigen Handelskonflikten eine Suspendierung der europäischen Maßnahmen zu erreichen (bei dem einen Konflikt ging es um die Wettbewerbspraktiken chinesischer Telekommunikationsunter-

⁶ Nicola Casarini, »The EU and China: Investing in a Troubled Partnership«, in: Grevi/Renard (Hg.), *Partners in Crisis* [wie Fn. 3], S. 23–32 (28).

nehmen in Europa, bei dem anderen um die Einbeziehung chinesischer Fluglinien in das Kohlendioxid-Abgabenregime der EU).

Dies zeigt, dass sich in der komplexen Interdependenzbeziehung mit China die Machtverhältnisse zugunsten Pekings verschoben haben. Allerdings gehen damit – anders als im Falle der meisten Mitgliedsländer, die in ihren Wirtschaftsbeziehungen zu China in einer viel schwächeren Position sind – (noch) keine politisch möglicherweise heiklen Abhängigkeiten einher. Die EU war bislang mit ihrer inzwischen robusteren Vorgehensweise gegenüber der Volksrepublik insgesamt durchaus in der Lage, ihre eigenen ökonomischen Interessen hinreichend zu vertreten und zu verwirklichen: »Suspendierte« Maßnahmen sind ja noch keineswegs abgesagte Maßnahmen.

Veränderungen im Binnengefüge der EU: Aber auch im Binnengefüge der EU-Institutionen kam es zu Verschiebungen. Einerseits bedeutete die stärkere Fokussierung des chinesisch-europäischen Verhältnisses auf den Kernbereich der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen eine relative Aufwertung der EU-Kommission, die die meisten praktisch relevanten Dossiers verwaltet, gegenüber dem Rat und der Präsidentschaft.

Parallel dazu haben sich aber auch die Gewichte zuungunsten der EU-Institutionen insgesamt in Richtung der Regierungen der Mitgliedstaaten verlagert, weil diese wegen der nach chinesischer Einschätzung offensichtlichen Irrelevanz der Union in den meisten Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik als politische Dialogpartner an Bedeutung gewonnen haben. Dies gilt insbesondere für Deutschland, das sich als der (gegenwärtig) präferierte und privilegierte Partner Chinas fühlen darf. Peking versuchte dabei auch, über die Regierungen einzelner Partnerstaaten auf Positionen der EU in den bilateralen Kernbereichen Einfluss zu nehmen, bislang allerdings ohne großen Erfolg.⁷

Welch geringe Bedeutung die Volksrepublik den Spitzentreffen mit der EU seither zuweist, machte sie etwa dadurch deutlich, dass sie den geplanten Gipfel im Jahr 2008 kurzerhand deshalb absetzte, weil der französische Staatspräsident Sarkozy den Dalai Lama getroffen hatte.⁸ Aber auch der auffällige Kontrast zwischen dem ausgeprägt praxisbezogenen deutsch-chinesischen Gipfel in Berlin 2012, an dem ein erheblicher Teil der beiden Regierungen teilnahm, und dem primär zeremoniellen europäisch-chinesischen Gipfel in Brüssel wenige Tage später zeigte, dass China seine politische Aufmerksamkeit nunmehr vor allem auf die Bundesregierung und auf seine anderen »strategischen Partner« in den großen Hauptstädten

⁷ So vermerkt etwa ein chinesischer Autor die »Verwirrung« in Peking über die Entscheidung der EU-Kommission, ein Anti-Dumping-Verfahren gegen chinesische Hersteller von Solarzellen fortzuführen, obwohl die deutsche Bundeskanzlerin sich nur eine Woche zuvor dafür ausgesprochen hatte, den Konflikt auf dem Wege gemeinsamer Konsultationen zu lösen (Chen, *Results, Regrets and Reinvention* [wie Fn. 5], S. 4). Auch in der Frage der Aufhebung des Waffenembargos konnte China bislang keine Fortschritte erzielen, obwohl es darin von mehreren Mitgliedstaaten unterstützt wird.

⁸ Tony Barber, »China Sees Europe as Mere Pawn«, in: *Financial Times*, 22.4.2009.

konzentrierte, während es im Dialog mit Brüssel vor allem um die Wirtschaftsbeziehungen ging.⁹

»Soft power«: Die europäische Erwartung, in China einen neuen Partner für sein Projekt eines »effektiven Multilateralismus« finden zu können, hatte sich bereits vor der Krise als ebenso trügerisch erwiesen wie die Hoffnung, die Volksrepublik durch eine enge Zusammenarbeit innenpolitisch im Sinne europäischer Vorstellungen von Demokratie, Rechts- und Sozialstaatlichkeit verändern zu können. China seinerseits musste erkennen, dass die EU nicht bereit und auch nicht in der Lage war, als strategischer Partner bei der Gestaltung einer »multipolaren Welt«¹⁰ die hegemoniale Führungsrolle der USA in Frage zu stellen. Wie massiv das Ansehen des Westens insgesamt und damit auch Europas durch die Krisen an den internationalen Finanzmärkten und ihre realwirtschaftlichen Weiterungen gelitten hat, zeigt das folgende, durchaus repräsentative Zitat des ehemaligen brasilianischen Staatspräsidenten Lula da Silva: Die Krise sei Folge des »irrationalen Verhaltens von Weißen mit blauen Augen, die vor der Krise alles zu wissen schienen, aber nun erkennen lassen, dass sie gar nichts wissen«.¹¹

Dieser Glaubwürdigkeitsverlust betraf nicht nur die USA, sondern auch Europa, das aus der Sicht vieler Aufsteiger das neoliberale Projekt des »Washington Consensus« mit vorangetrieben hat. Diese wechselseitig unrealistischen Erwartungen waren jedoch schon vor Ausbruch der Krise einer Revision unterzogen worden; die Krise verstärkte diesen Prozess der Ernüchterung weiter.

Schlussfolgerungen

Die Finanz- und Schuldenkrise im Euro-Raum hat sich in mehrfacher Hinsicht auf die Beziehungen der EU zu den Schwellenländern ausgewirkt. Was die Frage nach einer eventuellen Verschiebung der Prioritäten der EU betrifft, so ist festzustellen, dass die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu den aufstrebenden Schwellenländern an Bedeutung gewonnen haben. Die EU schrumpfte im bisherigen Verlauf der Krise, um ein geflügeltes Wort aufzugreifen, bei aller wirtschaftlichen Riesenhaftigkeit noch mehr zu einem »politischen Zwerg«. Europas noch verbleibende ökonomische Macht sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Krise den

⁹ Hans Kundnani/Jonas Parello-Plesner, *China and Germany: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), 2012.

¹⁰ Der Begriff der »Multipolarität« spielt seit langem eine zentrale Rolle in der außenpolitischen Ideologie der Volksrepublik. Mit ihm eng verbunden ist eine »anti-hegemoniale« Stoßrichtung, die sich nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes vor allem gegen die USA richtet. »Multipolarität« beinhaltet im Unterschied zum Multilateralismus keinerlei normative Elemente für die Gestaltung der internationalen Ordnung.

¹¹ »Irrational behavior of white people with blue eyes who before the crisis appeared to know everything but are now showing that they know nothing« (zitiert nach Miguel Otero-Iglesias, »The EU and Brazil: What Crisis? What Partner? What Strategy?«, in: Grevi/Renard [Hg.], *Partners in Crisis* [wie Fn. 3], S. 11–22 [12]).

säkularen Trend eines relativen Gewichtsverlusts des Kontinents in der Welt insgesamt weiter beschleunigt hat.

Die Dominanz der Wirtschaftsbeziehungen zu China unter den strategischen Partnerschaften mit Schwellenländern hat sich im Verlauf der Krise weiter verstärkt. Dabei verlagerten sich die Schwerpunkte allerdings vom bilateralen Handel zu den bislang noch recht einseitig in China konzentrierten Direktinvestitionen von Unternehmen (wobei die Volksrepublik allerdings mit ihren Direktinvestitionen in Deutschland rasch aufholt) und zu anderen Formen des Kapitalflusses.

Diese Prioritätenverschiebungen, die sich sowohl auf der EU-Ebene wie auf jener der Mitgliedstaaten feststellen lassen, verändern auch das Binnegefüge der Union. Davon profitiert auf der europäischen Ebene die Kommission gegenüber den anderen Organen der EU (insbesondere dem Rat und der Präsidentschaft), weil sie bei den Wirtschaftsbeziehungen über breite Zuständigkeiten, Sachkompetenz und Ressourcen verfügt und in der Regel die Verhandlungen führt. Zugleich hat die Krise aber auch dem relativen Bedeutungsverlust der europäischen Institutionen insgesamt gegenüber den Mitgliedstaaten weiteren Vorschub geleistet, weil diese ihre eigenen, bilateralen Bemühungen um die »strategischen Partner« wirtschaftlich und politisch vorantrieben und sich die Partnerstaaten ihrerseits bei außenpolitischen Themen verstärkt von der EU ab- und den einzelnen Mitgliedstaaten zugewandt haben. Derzeit profitieren unter den Mitgliedsländern insbesondere Deutschland, aber auch Frankreich (mit Indien) von dieser Entwicklung.

Was die Effektivität (*output*) der EU-Politik betrifft, so ergab die Analyse der Beziehungen zu China ein differenziertes Bild. Zwar hat Peking seine Verhandlungsposition gegenüber Brüssel weiter stärken können, doch ist die Kommission insgesamt (noch) durchaus in der Lage, sich zu behaupten. Dabei spielte die Tatsache eine wichtige Rolle, dass wechselseitig unrealistische Wahrnehmungen der Partner und überzogene bzw. fehlgeleitete Erwartungen bereits vor der Krise erkannt und korrigiert wurden. Die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen beruhen demnach inzwischen auf realistischen und pragmatischen Grundlagen. Hier unterscheidet sich der Fall China allerdings von jenen anderer Schwellenländer wie insbesondere Indien und Brasilien, deren Beziehungen mit der EU dementsprechend auch weniger effektiv gestaltet werden.

Die »soft power« Europas, also das Ansehen und die Möglichkeiten der EU, auf die Partnerstaaten einzuwirken, hat insgesamt unter den Auswirkungen der Krise deutlich gelitten. Im Zuge dieses Prozesses haben sich vor allem die Chancen Europas verringert, über bilaterale Abstimmungen mit den Partnern multilateralen Einfluss auf die politische Gestaltung der globalen Zukunftsherausforderungen nehmen zu können.

Die Hoffnungen und Erwartungen der europäischen Außenpolitik waren in diesem Punkt – wie auch in anderen Zusammenhängen – allerdings schon vor Ausbruch der Krise überzogen und unrealistisch. Die Krise hat sich eher dahingehend ausgewirkt, dass die bestehenden strukturellen Defizite der EU als globaler Akteur noch offener zutage traten.

Betrachtet man die Folgen der Krise für die strategischen Partnerschaften mit aufstrebenden Schwellenländern unter dem Aspekt der Zielsetzungen der EU, so lässt sich in einer Hinsicht noch am ehesten eine positive Bilanz ziehen: Es gelang, die Partnerschaften im Sinne der wirtschaftlichen Eigeninteressen (Absatzmärkte, Kredite) zu nutzen. Dies gilt jedoch nur für die bilateralen Beziehungen, und auch dort nur mit Einschränkungen: Der Druck zur strukturellen Anpassung, den Europa und insbesondere die Länder des Südens spüren, ist dadurch bestenfalls marginal schwächer geworden, aber gewiss nicht weggefallen.

Kaum Erfolge verzeichnete die EU bislang im Blick auf das zweite Ziel, das sie mit den strategischen Partnerschaften verbindet: gemeinsam mit den Partnern effektive multilaterale Lösungen für globale Probleme anzubahnen. Allerdings beruhten diese Hoffnungen schon vor der Krise auf wenig realistischen Annahmen und Einschätzungen der Partner. In dem Maße, in dem die Krise die wirtschaftlichen, politischen und organisatorischen Defizite der EU offenlegte, verringerten sich deren Chancen, das Projekt einer weltpolitischen Transformation voranzutreiben.

Schließlich haben sich unter dem Einfluss der Krise auch die Aussichten der Union erheblich verschlechtert, das dritte Ziel zu erreichen, das sie mit ihren strategischen Partnerschaften verknüpft, nämlich die eigene Handlungsfähigkeit als globaler Akteur zu stärken. Dies gilt insbesondere für jene Bereiche, in denen die globalpolitischen Ambitionen der EU wegen ihres Mangels an geschlossener Handlungsfähigkeit bzw. wegen der fehlenden Effektivität, Kohärenz und Konsistenz ihres Auftretens in weltpolitischen Zusammenhängen schon vor der Krise auf tönernen Beinen gestanden hatten.

Empfehlungen

Der Schlüssel zur weltpolitischen Gestaltungsfähigkeit liegt für die EU auch weiterhin in der effektiven Nutzung ihren enormen wirtschaftlichen, technologischen und wissenschaftlichen Ressourcen. Die globale Finanzkrise hat indes Entwicklungstendenzen aufgezeigt und beschleunigt, die dafür sorgen, dass in Zukunft das relative Gewicht dieser Ressourcen in der Welt weiter sinken wird: Europa agiert derzeit also noch in einem Zeitfenster der Möglichkeiten, das sich rasch schließen wird. Und es agiert nicht überzeugend, weil es der EU auf globaler Bühne häufig an Entschlossenheit, Homogenität und Standfestigkeit fehlt.

Daraus folgt, dass die EU ihre diplomatische Gesprächsfähigkeit nicht als gegeben ansehen, sondern konzentriert in wenigen ausgewählten Bereichen zunächst vertiefen bzw. überhaupt herstellen sollte. Dies setzt politische Initiativen voraus, die nach Lage der Dinge von Regierungen einzelner Mitgliedstaaten kommen müssen; Deutschland ist hier gegenwärtig in einer besonders günstigen, aber auch besonders verantwortungsvollen Lage.

Wenn die Europäische Union nach der Krise im Rahmen ihrer tatsächlichen Möglichkeiten erneut ein weltpolitisch handlungsfähiger Akteur

werden will, muss sie sich allerdings zunächst ein »neues Denken« zu eigen machen und die Strukturen und Institutionen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik so umbauen, dass sie effektiver werden. Anstatt überkommene Besitzstände in internationalen Institutionen wie dem IWF oder dem VN-Sicherheitsrat mit Klauen und Zähnen zu verteidigen und dabei der Reputation und dem Einfluss Europas weiteren Schaden zuzufügen, sollte die Union – längerfristig unhaltbare – Positionen der Überrepräsentation Europas räumen und neue Lösungen suchen, die den tatsächlichen Einfluss Europas steigern könnten, wie etwa die Konsolidierung der beiden europäischen Sitze im Sicherheitsrat in einem einzigen¹² oder die Umwandlung der nationalen Präsenz der Eurozonen-Länder im IWF in eine einzige europäische.

¹² Ein Gedankenexperiment hierzu entwickelten Daniel Deudney und der Autor vor einigen Jahren: »How Britain and France Could Reform the Security Council«, in: *Survival*, 53 (Oktober/November 2011) 5, S. 107–128.

Außenwirtschaftliche Strategien der Europäischen Union in der Krise

Bettina Rudloff

Protektionsreflexe in der Geschichte

Finanz- und Wirtschaftskrisen haben in der Geschichte oft dazu geführt, dass nationale Regierungen vor allem das Wohl der eigenen Volkswirtschaft und ihrer wichtigsten Branchen in den Blick nehmen. Die Folge waren protektionistische Ansätze in der Handels- und Investitionspolitik, die zum Ziel hatten, ausländische Güter, fremdes Kapital oder Unternehmen des Auslands vom heimischen Markt fernzuhalten. So erhoben beispielsweise im 19. Jahrhundert viele Staaten Kontinentaleuropas prohibitive Zölle für Getreide aus den USA. Während der großen Depression im folgenden Jahrhundert schaukelten Zölle sich weltweit so hoch, dass der globale Handel um die Hälfte einbrach.¹

Diese Entwicklung nährte den Wunsch nach weltweit bindenden Regeln, für die das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), Vorläufer der Welthandelsorganisation (WTO), bereits Ende der 1940er Jahre den Grundstein legte. Die einklagbaren Regeln setzen dem beliebigen Einsatz protektionistischer Maßnahmen Grenzen, und dies mittlerweile in 157 Staaten (siehe Box 1, S. 53).

Seit Beginn der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 wurden erneut vielfältige Initiativen gestartet, um ein Wiederaufleben protektionistischer Tendenzen zu verhindern. So warnen etwa die WTO und die VN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) nicht nur unmissverständlich vor den Risiken des Protektionismus, sondern beobachten auch kontinuierlich, welche Staaten welche neuen Maßnahmen zur Abschottung von Handel und Investitionen ergreifen.² Die G20 will sogar explizit versuchen, protektionistische Maßnahmen ihrer Mitglieder zu unterbinden.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, inwiefern die Finanz- und Schuldenkrise³ ungeachtet der negativen historischen Erfahrungen und trotz der

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Keeping Markets Open at Times of Economic Crisis*, Paris, April 2009 (Policy Brief), S. 7, <www.oecd.org/trade/42459971.pdf> (Zugriff am 10.4.2013).

² Stormy-Annika Mildner/Claudia Schmucker, »WTO: Kampf dem Protektionismus«, in: Josef Braml/Stefan Mair/Eberhard Sandschneider (Hg.), *Außenpolitik in der Wirtschafts- und Finanzkrise*, München 2012, S. 283–291.

³ Im Folgenden gilt die Annahme, dass die Krise von sich gegenseitig verstärkenden Prozessen geprägt wird. Sie begannen im Jahr 2008 mit der Weltwirtschafts- und Finanzkrise und setzten sich bis in die aktuelle Euro- und Schuldenkrise der EU fort. Vgl. auch den Beitrag von Endrik Henderlein zu globalen Ungleichgewichten der Zahlungsbilanz als entscheidender Ursache; die folgende Finanzkrise habe diese Ungleichgewichte lediglich zusätzlich negativ beeinflusst. Vgl. Endrik Henderlein, »Globale Ungleichgewichte und

multilateralen Regeln der WTO Auslöser für einen neuerlichen Protektionismus-Reflex in der Europäischen Union und bei ihren Mitgliedstaaten war: Hat die EU ihre Prioritäten geändert und ihr erklärtes Ziel, die internationalen Handelsbeziehungen weiter zu liberalisieren, wegen der Krise aufgegeben? Hat sie seit 2008 mehr abschottende Maßnahmen ergriffen und reagierte sie bei Handels- und bei Investitionsströmen in gleicher Weise? Welche Rolle spielen einzelne Mitgliedstaaten der EU in diesem Kontext?

EU mit großem außenwirtschaftlichem Einfluss

Trotz kurzfristiger Einbrüche im Handel und bei Investitionen 2008 ist die Europäische Union nach wie vor der größte Wirtschaftsakteur der Welt:

- ▶ Im *Güter- und Dienstleistungshandel* hält sie mit jeweils rund 15 und 24 Prozent die weltweit größten Handelsanteile (2011).⁴
- ▶ Auch bei den *Auslandsdirektinvestitionen* (ADIs) sind die EU-Mitgliedstaaten international führend, sie leistet 44 Prozent aller globalen ADIs. Zudem flossen 36 Prozent sämtlicher ADIs in die EU (2011), im Jahr 2012 allerdings schrumpfte das Volumen neuer ADIs.⁵

Aufgrund dieser wirtschaftlichen Dominanz würde jeder Eingriff der EU und ihrer Mitglieder in internationale Handels- und Investitionsströme andere Länder besonders stark treffen. Gerade ihr Protektionsverhalten hätte also große Auswirkungen auf die globale Wirtschaft.

Als generelle Reaktion auf die Krise nutzen die EU und insbesondere die Mitgliedstaaten die Spielräume besonders intensiv, die die WTO für den Schutz eigener Märkte gewährt (Box 1, S. 53). Die EU greift dabei weniger zu klassischen, normalen Zollerhöhungen, sondern zu Schutzzöllen. Die Mitgliedstaaten dagegen nutzen eher Maßnahmen, die indirekt auf den Handel einwirken: Hierzu zählen erlaubte Subventionen oder auch Maßnahmen, die noch nicht von der WTO reglementiert wurden, wie beispielsweise wettbewerbsrechtliche Vorschriften oder Verfahren bei Ausschreibungen. Mit Investitionsmaßnahmen reagieren die EU und ihre Mitglieder eher auf das abschottende Verhalten anderer Staaten, als dass sie selber agieren: Konkret versuchen sie, die Abschottung insbesondere bei Rohstoffen durch bilaterale Abkommen zu durchbrechen, um Zugang zu den Märkten der Vertragspartner zu erlangen.

Governance«, in: Braml/Mair/Sandschneider (Hg.), *Außenpolitik in der Wirtschafts- und Finanzkrise* [wie Fn. 2], S. 18–26.

⁴ Internationaler Währungsfonds (IWF), *Direction of Trade Statistics*, <www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDoQFjAB&url=http%3A%2F%2Fdata.imf.org%2FFindDataReports.aspx%3Fd%3D33061%26e%3D170921&ei=70FrUdzRFJHltQb5jYHACw&usg=AFQjCNFsQ2cdvuAGh3XR7Fb3us00OeMFpw&bvm=bv.45175338,d.Yms> (Zugriff am 7.11.2012); Eurostat, *International Trade*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/international_trade/data/database> (Zugriff am 7.11.2012).

⁵ UNCTADstat Stocks; EU-Kommission, DG Industry, *European Competitiveness Report 2012*, Kapitel 4, S. 124ff, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/competitiveness-analysis/european-competitiveness-report/files/ecr2012_ch4_en.pdf> (Zugriff am 7.11.2012), UNCTAD, *Global Investment Trends Monitor*, (Januar 2013) 11, S. 6.

Unterschiedliche Protektionsoptionen bei Handels- und Investitionsmaßnahmen

Die außenwirtschaftliche Tätigkeit eines Landes umfasst den Austausch von erwirtschafteten Gütern und Dienstleistungen, aber auch Investitionen in einem anderen Land, etwa in Form von Niederlassungen ausländischer Unternehmen im eigenen Markt oder von eigenen Firmen im Auslandsmarkt. Letztere wiederum erwirtschaften Güter und Leistungen, die entweder exportiert werden oder aber zuvor importierte Güter und Leistungen im Zielland der Investition verdrängen. Insofern hängen Handels- und Investitionstätigkeiten unmittelbar zusammen und bedingen einander – je stärker die Abschottung zum Beispiel durch Zölle, desto attraktiver kann es sein, diese durch direkte Produktion und somit Investition im Land des Handelspartners zu umgehen.

Um den Zugang zu Gütern oder Investitionen zu blockieren, sind unterschiedliche handels- oder investitionspolitische Maßnahmen möglich. Zudem lässt die WTO je nach Maßnahmentyp unterschiedliche Freiräume für Protektion. Und schließlich definiert auch die interne Regelung der Kompetenzen innerhalb der EU, wer welche Maßnahmen überhaupt etablieren darf:

(1) *Innerhalb der EU* ergeben sich aus den EU-Kompetenzen Spielräume für die Mitgliedstaaten und für einzelne Handelsmaßnahmen. Die Handelspolitik ist ein Politikfeld, das mit am frühesten vergemeinschaftet wurde. Die EU-Kommission hat das Mandat für die Aushandlung von Abkommen und darin zu vereinbarenden Maßnahmen, die später im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren⁶ verabschiedet werden.⁷ Viele kleinere, eher technische Entscheidungen werden unabhängig von neu zu verabschiedenden Abkommen getroffen (etwa die Auslösung von Exporterstattungen bei Milch). Hier kommt der Kommission die größte Kompetenz zu.⁸ Nationale Spielräume bestehen bei indirekt handelsbeeinflussenden Maßnahmen wie etwa Staatsbeihilfen als Teil des Wettbewerbsrechts, die heimische Akteure im eigenen Markt gegenüber Konkurrenten besserstellen. Ein großer Teil solcher indirekt wirkenden Maßnahmen liegt ohnehin vollständig in nationaler Kompetenz (Steuer- und Arbeitsmarktpolitik). Die nationale Kompetenz bei Auslandsinvestitionen löste erst der Lissabonner Vertrag ab, der die Kompetenz für diese Investitionen in die EU-Handelspolitik überführte. In Zukunft muss es daher für bislang nationale Abkommen

⁶ Nach Artikel 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁷ Vgl. zu Einzelheiten und Ausnahmen Andreas Maurer/Bettina Rudloff, »Handelspolitik und Internationale Abkommen«, in: Julia Lieb/Andreas Maurer (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon: Kurzkommentar*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 3. Aufl., April 2009, S. 58–60 (Diskussionspapier FG1, 9/2009), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Vertrag_Lissabon_Kurzkommentar_3rd_edition_090421_KS.pdf> (Zugriff am 11.4.2013).

⁸ Abhängig von der Art des Verfahrens, ob es sich also um delegierte Rechtsakte nach Artikel 290 AEUV oder um Durchführungsrechtsakte nach Artikel 291 AEUV handelt.

Box 1

»Darf der das?«

Von der WTO erlaubte Handels- und Investitionsmaßnahmen

Erlaubte Protektion

- ▶ Alle nicht explizit verbotenen oder nicht bedingt erlaubten Maßnahmen.

Explizit nicht erlaubte (verbotene) Protektion

- ▶ *Zölle* jenseits definierter Maximalzölle (»Bound tariff«);
- ▶ *Mengenmäßige Export- und Importbegrenzungen*;
- ▶ *Subventionen*, die den Export und die Nutzung inländischer Produkte an Bedingungen knüpfen oder internationale Konkurrenten schädigen;
- ▶ *Entschädigungslose Enteignung von Investoren*, Exporte aus Investitionsleistung dürfen nicht untersagt werden.

Explizit bedingt erlaubte Protektion

- ▶ Zeitlich befristete *Schutzzölle* als Reaktion auf Fehlverhalten anderer (verbotene Subvention, Dumping) oder bei einem Anstieg von Importen, der eine unzumutbare Härte darstellt;
- ▶ *Qualitätsbezogene Nicht-Zoll-Maßnahmen*, wenn sie nach wissenschaftlichen Erkenntnissen relevant sind für den Schutz von Gesundheit oder Umwelt;
- ▶ *Ausnahmen vom Verbot der Export- und Importbeschränkungen* im Falle von Krisen bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln und anderen essentiellen Rohstoffen, im Interesse der Stärkung der eigenen Agrar- und Fischerei-Produktion und als Importbegrenzung bei Zahlungsbilanzproblemen;
- ▶ *Generelle Ausnahmeklausel* für prinzipielle Verbote, wenn Maßnahmen anerkanntermaßen notwendig sind, um bestimmte Ziele zu erreichen (Schutz von Gesundheit, Umwelt);
- ▶ *Investitionsabschottung* durch Ausschluss von Auslandseigentum, um den Schutz nationaler Sicherheit zu gewährleisten und die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten (betrifft strategische Sektoren wie Verteidigung, Telekommunikation oder Transport); Enteignung ohne Entschädigung nur im Fall einer politischen Krise.

Ungeregelte Protektion

- ▶ *Intern-Regulatorische Nicht-Zoll-Maßnahmen* wie Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit bestimmter Unternehmen (Wettbewerbsregelungen, Ausschreibungsverfahren).

über Schutzmaßnahmen eine EU-weite Lösung geben. Diese wird auch Unterschiede zwischen den Ansätzen der EU-Mitgliedstaaten ausgleichen müssen. Bisher werden die zu beobachtenden Maßnahmen aber sämtlich noch von den Mitgliedstaaten getroffen, nicht von der EU (Grafik 1, S. 56).⁹

(2) *WTO-Spielräume für Protektion* bestehen für die Handels- und die Investitionspolitik in unterschiedlich starkem Ausmaß (siehe Box 1, S. 53): Bei Handelsmaßnahmen existiert eine lange Tradition sehr ausdifferenzierter Regeln für Verbote oder die bedingte Zulassung von Protektion bis hin zu konkreten Abbauvorgaben: Diese Regelungen betreffen klassische Maßnahmen wie Zölle oder Importbegrenzungen. Bislang keinen Regeln unterliegen dagegen neuere Arten von Maßnahmen, die in der EU zudem in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen. Für Investitionsmaßnahmen hat die WTO auf multilateraler Ebene eher generelle Regeln festgelegt, die in bilateralen Abkommen stärker differenziert werden.

Aktive Renationalisierung bei Marktabschottung: Ausschöpfung nationaler Spielräume durch die Krise

Das Centre for Economic Policy Research (CEPR) erfasst seit Ausbruch der Krise 2008 mit Unterstützung der Weltbank die von den Staaten jährlich ergriffenen Maßnahmen, und zwar sowohl handelsöffnende als auch handelsabschottende. Diese Daten werden im sogenannten Global Trade Alert (GTA)¹⁰ zusammengeführt und veröffentlicht. An ihnen zeigt sich, dass seit Krisenbeginn die Zahl aller neu getroffenen Maßnahmen drastisch zugenommen hat: Bis zum Frühjahr 2013 wurden weltweit mehr als 1960 neue *handelsbezogene Maßnahmen* implementiert. Nur 20 Prozent davon sind marktöffnend, was den Schluss erlaubt, dass die Krise Auslöser für globale Abschottung war. Die G20 ist dabei die aktivste Gruppe, sie verantwortet zwei Drittel aller protektionistischen Maßnahmen. Auf ihr Konto gehen aber immerhin auch mehr als die Hälfte aller marktöffnenden Maßnahmen.¹¹ Bei den *Investitionsmaßnahmen* dominieren in der G20 mit 80 Prozent aller Maßnahmen sogar jene, die der Marktöffnung dienen.¹² Die Krise gab somit bei Auslandsinvestitionen eher der liberalistischen Idee Auftrieb, über ausländisches Kapital Wachstumsimpulse zu erzielen. Eine Ausnahme bildet der Rohstoffsektor, der seit Krisenbeginn weltweit in größerem Maße abgeschottet wird.

⁹ Maurer/Rudloff, »Handelspolitik und Internationale Abkommen« [wie Fn. 7], und »Verordnung (EU) Nr. 1219/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 zur Einführung einer Übergangsregelung für bilaterale Investitionsschutzabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 351/2012, 20.12.2012, S. 40–46.

¹⁰ Ins Leben gerufen wurde die GTA-Initiative vom Londoner Centre for Economic Policy Research (CEPR): <www.globaltradealert.org/network/centre-economic-policy-research>.

¹¹ Simon J. Evenett, »The Landscape of Crisis-Era Protectionism«, in: ders. (Hg.), *Débâcle: The 11th GTA Report on Protectionism*, London: CEPR, Juli 2012, S. 19–39 (32).

¹² UNCTAD/OECD, *Report on G20 Investment Measures*, verschiedene Jahrgänge, zum Beispiel unter <<http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=340>>.

Die Zahl der neuen Handelsmaßnahmen, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten getroffen wurden, verzehnfachte sich bereits von 2008 bis 2009 auf über 100 und belief sich im März 2013 insgesamt auf fast 280. Im Unterschied zum globalen Trend und zur Praxis der G20 aber zeigt sich die EU mit nur 10 Prozent marktöffnenden Maßnahmen weniger handelsliberal. Den Großteil dieser Maßnahmen erließen die Mitgliedstaaten mit über 200 von insgesamt 280, was sich als krisenbedingter Nationalisierungsschub interpretieren lässt (Grafik 1, S. 56):

- ▶ *Unter den erlaubten Maßnahmen* der EU sind nur acht, die sich überhaupt auf Zölle richten. In den meisten Fällen verringert die EU Zölle sogar mit dem explizit auf die Krise bezogenen Argument, auf diese Weise Importe anregen zu wollen, so dass Verbraucher und Verarbeiter von einem größeren und damit günstigeren Angebot profitieren (Agrar- und Fischereiprodukte, Metallverarbeitung, Textilien aus Pakistan, Getränke aus Norwegen, Bananen aus Lateinamerika).¹³ Ansonsten gibt es nur einen Fall, in dem Zölle gestiegen sind, da hier der angewandte Zoll unterhalb des definierten Maximalzolls lag (Zucker).¹⁴ Die ebenfalls erlaubten, nicht an Bedingungen geknüpften Subventionen wie Staatsbeihilfen sind die wichtigste Kategorie aller ergriffenen Maßnahmen: In 150 Fällen haben einzelne Mitgliedstaaten von ihnen Gebrauch gemacht – vorneweg Deutschland, gefolgt von Frankreich. Neben Hilfen zur Bankenrettung gehören hierzu auch die Unterstützung des Schiffssektors sowie die Abwrackprämie für PKW.
- ▶ Auch bei den *bedingt erlaubten Maßnahmen* zeigt sich eine Zunahme neuer protektionistischer Vorkehrungen: Die EU hat ab 2008 immerhin 47 neue Schutzzölle beschlossen, mehr als die Hälfte davon sind Antworten auf chinesische Maßnahmen – etwa Anti-Dumping-Zölle auf Fahrräder und Leder aus China. Zu Investitionsmaßnahmen haben bislang nur Mitgliedstaaten gegriffen: Seit 2008 führten sie allerdings nur sechs Maßnahmen ein, die Hälfte davon erschwert Auslandsinvestitionen. So nutzte zum Beispiel Italien das Schutzargument, um auszuschließen, dass Ausländer in den strategisch wichtigen Sektoren Verteidigung, Energie und Kommunikation Eigentum erwerben. Ungarn folgte mit dem Verbot ausländischen Landbesitzes jüngst im Frühjahr 2013.¹⁵
- ▶ Die »neuen«, *nicht von der WTO reglementierten Maßnahmen* sind die zweitwichtigste Kategorie, darunter fallen 60 intern-regulatorische Nicht-Zoll-Maßnahmen, die öffentliche Ausschreibungsverfahren oder Einwanderung und Niederlassung betreffen. Insbesondere die Mitgliedstaaten Italien, Spanien und Frankreich etablierten dabei restriktive Regelungen, die Ausländern die Teilnahme an Ausschreibungen erschweren,

¹³ Vgl. zu einzelnen Maßnahmen GTA, <www.globaltradealert.org/network/centre-economic-policy-research>.

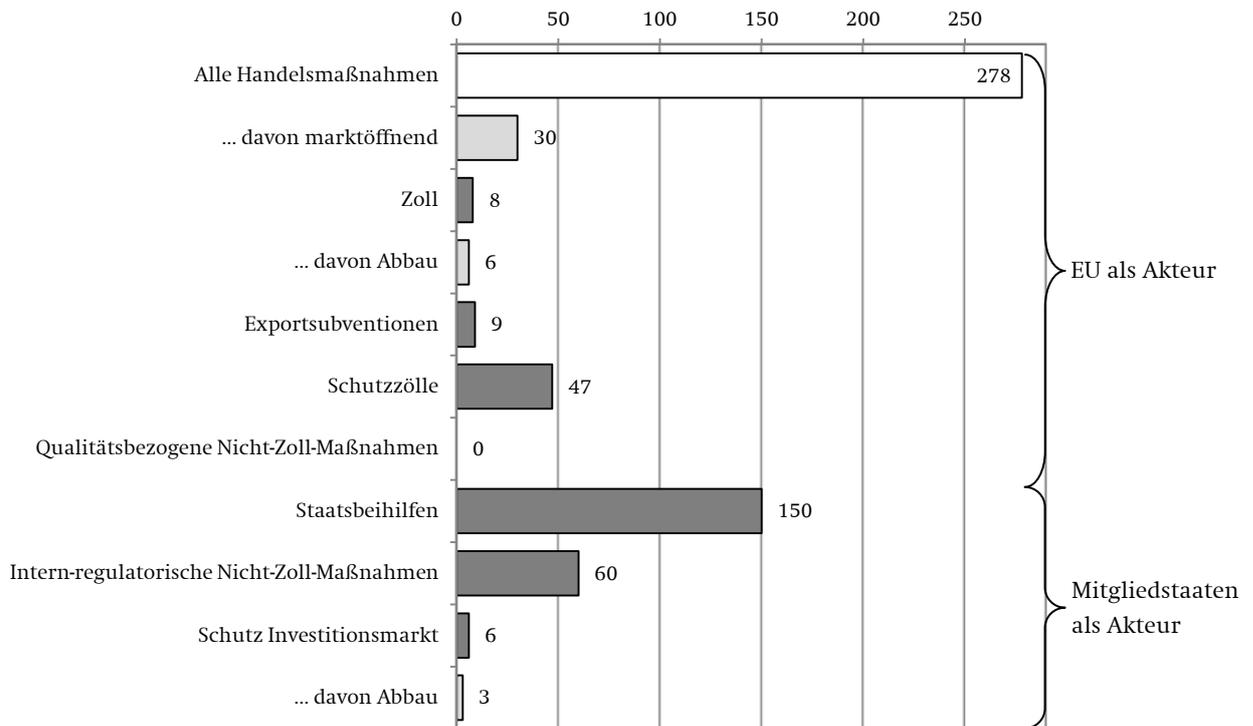
¹⁴ In der EU entsprechen in der Regel die angewandten Zölle den Maximalzöllen. WTO Tariff Profile, <<http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=E27>> (Zugriff am 15.4.2013).

¹⁵ UNCTAD/OECD, *Report on G20 Investment Measures*, verschiedene Jahrgänge [siehe Fn. 12].

oder sie verschärften die Bedingungen für die Einwanderung von Arbeitskräften und die Niederlassung von Gewerbe-Unternehmen. Großbritannien erließ zwar strengere Regeln für die Zuwanderung von Arbeitskräften, erleichterte aber auch die Niederlassung von Unternehmen.

Grafik 1

**Dominanz der EU-Mitgliedstaaten bei Außenwirtschaftsmaßnahmen seit 2008
(Anzahl, Stand März 2013)**



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Global Trade Alert (GTA), März 2013.

**Reaktive Renationalisierung beim Marktzugang:
Offensives Auftreten der Mitgliedstaaten vor allem bei Rohstoffen**

EU-Mitgliedstaaten haben seit 2008 nur sechs und damit sehr wenige Maßnahmen ergriffen, die Hälfte entfällt dabei immerhin auf den Abbau von Investitionsabschottung (Grafik 1). Deutlich offensiver treten sie auf, wenn es darum geht, sich den Zugang speziell zu ausländischen Rohstoffmärkten zu sichern. Dieser Ansatz ist nicht unmittelbar und ausschließlich der Krise geschuldet,¹⁶ er passt aber zu den Krisenstrategien von Handelspartnern der EU. Gerade im Zusammenhang mit Rohstoffen nutzen

¹⁶ Zum Beispiel der Vorschlag zur Neufassung der EU-Rohstoffinitiative: EU-Kommission, *Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2008) 699 endgültig/2, 6.5.2010, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:de:PDF>> (Zugriff am 10.5.2012).

seit 2008 viele Länder das Argument der Sicherung öffentlicher Ordnung, um ihre Märkte abzuschotten und Auslandsinvestoren von ihnen fernzuhalten.¹⁷ Auch die Handelsmaßnahmen zielen vielfach auf die Abschottung gerade von Rohstoffen: 2012 betrafen fast 30 Prozent aller Handelsbegrenzungen Rohstoffe, allen voran Öl.¹⁸

Seit 2011 schloss die EU auffallend viele neue Rohstoffabkommen: Mit Grönland unterzeichnete sie 2012 ein Abkommen, das die Zusammenarbeit bei der Exploration von Gebieten fördern soll, in denen künftig einige von der EU als kritisch definierte Rohstoffe abgebaut werden sollen.¹⁹ Außerdem traf die EU seit 2008 mehrere Holzabkommen jeweils mit Ghana, Kongo, Kamerun, Liberia und plant weitere etwa mit Laos und Honduras. 2012 wurde das Kakaoabkommen zwischen der EU, der Schweiz und 14 kakaoexportierenden Ländern erneuert. Neben dem Marktzugang spielen bei den Holz- und Kakaoabkommen auch Nachhaltigkeitsstandards eine Rolle.

Auf Ebene der Mitgliedstaaten unterzeichnete beispielsweise Deutschland 2011 ein Rohstoffabkommen mit der Mongolei (bei dem es vor allem um Seltene Erden geht), im Jahr 2012 mit Kasachstan (bei dem Erze und fossile Brennstoffe im Fokus stehen) und 2013 mit Chile (das besondere Interesse gilt hier Metallen). Auch Österreich visiert für 2013 ein Rohstoffabkommen mit der Mongolei an. In diesen Abkommen verpflichten sich die Partnerstaaten dazu, ihre Exporte nicht zu begrenzen, auch wenn die WTO solche Begrenzungen in Krisen erlaubt (Box 1, S. 53). Gerade weil Exportbegrenzungen in der Krise vielfach Anwendung finden, sollen sie auf diesem bilateralen Wege verhindert werden. Ein weiterer Zweck der Abkommen ist es, den Investitionszugang bei der Exploration und der Vergabe von Abbaulizenzen zu erleichtern. Abhängig vom Zeitpunkt der Aufnahme von Verhandlungen oder der Genehmigung dazu, sind solche Abkommen für eine Übergangszeit erlaubt, dürfen aber nach dem Lissabon-Vertrag in Zukunft nur noch EU-weit verhandelt werden.²⁰

Fazit und Ausblick

Bei den außenwirtschaftlichen *Prioritäten* lässt sich erkennen, dass die EU und vor allem ihre Mitgliedstaaten die Spielräume intensiv nutzen, die die WTO ihnen für den Schutz ihrer Märkte gewährt. Anders als es die Praxis in historischen Krisen nahelegt, greifen sie aber auch bewusst zu marktöff-

¹⁷ WTO, *Report on G-20 Trade Measures*, 31.10.2012, <www.oecd.org/daf/inv/8thG20report.pdf>.

¹⁸ Ebd., S. 5.

¹⁹ »Besserer Zugang für europäische Firmen – EU schließt Rohstoffabkommen mit Grönland«, *Euractiv.de*, 13.6.2012 <www.euractiv.de/ressourcen-und-umwelt/artikel/eu-schliesst-rohstoffabkommen-mit-groenland-006404> (Zugriff am 15.4.2013).

²⁰ N. N., »Zugang zu Rohstoffen wird zum Wettbewerbsfaktor«, in: *Wirtschaftsblatt* (Wien), 4.5.2012. Generell zur kritischen Diskussion deutscher Rohstoffabkommen: Markus Krajewski, *Entwurf eines Alternativen Rohstoffabkommens der Bundesrepublik Deutschland. Mustertext mit Erläuterungen*, erstellt im Auftrag von Reinhard Bütikofer, MdB, Oktober 2012.

nenden Handels- und Investitionsmaßnahmen, um durch Liberalisierung die eigene Volkswirtschaft in der Krise zu unterstützen.

Bei den Abschottungsmaßnahmen zeigt sich ein deutlicher Trend zur *Renationalisierung*, denn der Großteil dieser Maßnahmen wird von den nationalen Regierungen erlassen. Spielräume für Protektion auch etwa infolge fehlender Regelungen bestehen auf WTO-Ebene insbesondere bei solchen Maßnahmen, die in der EU unter nationale Kompetenz fallen. Dabei dominieren handelspolitische Maßnahmen, neue Investitionsmaßnahmen dagegen haben die Mitgliedstaaten kaum getroffen. Vor allem Deutschland ist aktiv, wenn es um die Sicherung von Rohstofflieferungen geht, und reagiert dabei eher auf die Abschottung der Rohstoffstaaten: Viele bilaterale Rohstoffabkommen sollen den Zugang zu Rohstoffmärkten sichern, den Handelspartner weltweit seit der Krise erschweren. Auch die EU sichert sich in ihrem Rohstoffabkommen mit Grönland solche Zugangsoptionen für die Zukunft.

Die beschriebenen Entwicklungen haben potentiell Auswirkungen auch auf das *Binnengefüge* der Europäischen Union. Die Abkehr von klassischen handelsabschottenden Maßnahmen wie Zöllen und die Hinwendung zu neuen, national zu definierenden Formen solcher Maßnahmen bedeutet eine größere Rolle und auch Verantwortung. Auch wenn es in Krisensituationen politisch erforderlich ist, solche Maßnahmen zuzulassen, sollten sie so wenig wie möglich den Handel und die Wohlfahrt anderer Staaten in und außerhalb der EU beeinflussen.

Gerade in jenen Bereichen, die von der WTO nicht geregelt wurden, könnte die EU ihre »soft power« in der internationalen Handelspolitik stärken. Konkret sollte sie Anstöße für Verbesserungen geben, damit die entsprechenden Maßnahmen den Handel so wenig wie möglich beeinträchtigen: Dazu sollte zum Beispiel transparenter gemacht werden, wann wer welche Maßnahme wie lange etabliert.²¹ Gerade die EU und ihre Mitglieder könnten dabei ihre langjährige Erfahrung auch im Umgang mit den Schwierigkeiten zur Geltung bringen, Regeln für diese Nicht-WTO-Themen zu finden²² – haben sie diese Themen doch schon im Rahmen sämtlicher Beitrittsverhandlungen behandeln müssen. Auch die neueren Deep and Comprehensive Free Trade Agreements (DCFTA), die etwa die Assoziierungsabkommen mit Ägypten, Marokko, Tunesien und Jordanien ablösen könnten, visieren solche Themen an.²³

²¹ Biswajit Dhar et al., »Disavowing Protectionism: A Strengthened G 20 Standstill and Surveillance«, in: Richard Baldwin/Simon Evenett (Hg.), *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism and the Crisis: Recommendations for the G20*, London: CEPR, 2009, S. 69–74.

²² Ein Vergleich von 14 EU- und US-Abkommen zeigt, dass die EU häufiger Nicht-WTO-Themen abdeckt als die USA: Henrik Horn/Petros C. Mavroidis/André Sapir, *Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements*, Brüssel: Bruegel, 2009 (Bruegel Blueprint 7).

²³ Vgl. den Beitrag von Asseburg und Lippert in dieser Sammelstudie, S. 20ff.

Europäische Finanz- und Schuldenkrise: Negative Folgen für die europäische Klimapolitik

Susanne Dröge

Die Europäische Union gilt als internationaler Vorreiter einer ambitionierten Klimapolitik. Dieser Ruf ist jedoch gefährdet, seit sich die Europäer im Zuge interner Konflikte über die Umsetzung selbstgesteckter Klimaziele und über künftige Angebote im Rahmen der VN-Verhandlungen immer weiter von ihren Ambitionen entfernen. Immerhin ist es seit 2005 erklärtes Ziel der EU, darauf hinzuwirken, dass mit Hilfe globaler Anstrengungen beim Klimaschutz bis zum Ende dieses Jahrhunderts die fortschreitende Erderwärmung auf maximal zwei Grad begrenzt wird.

Die Klimapolitik ist aus der EU-Umweltpolitik hervorgegangen, die seit 1973 als gemeinschaftliche Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft angesehen wird und 1987 in einem eigenen Titel der Einheitlichen Europäischen Akte verankert wurde (Artikel 130 r – 130 t). Die EU-Kommission, die den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen Gesetzesvorhaben und klimapolitische Initiativen vorschlägt, ist zuständig für die Umsetzung von Beschlüssen und Richtlinien. 2010 wurde zusätzlich zur Generaldirektion (GD) Umwelt eine GD Klima eingerichtet.

Die globale Finanzkrise und die europäische Schuldenkrise haben auch die Klimapolitik in Mitleidenschaft gezogen. Die Bemühungen um eine Bewältigung dieser Krisen haben die Regierungen der Mitgliedstaaten zunehmend absorbiert und zu einer Verschiebung ihrer Prioritäten veranlasst. Klimapolitische Projekte wie der Emissionshandel oder Standards für die PKW-Flotten wurden in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten mehr und mehr unter dem Aspekt ihrer wirtschaftlichen Konsequenzen für die heimischen Unternehmen debattiert. Die bereits 2008 unter dem »Energie- und Klimapaket« beschlossenen Maßnahmen der EU riefen zusehends Proteste aus der Wirtschaft hervor, die osteuropäischen Mitgliedstaaten verweigerten jegliche Ausweitung der klimapolitischen Agenda.

Diese Verschiebung der Prioritäten in der Klimapolitik der Mitgliedstaaten wirkt sich auch auf die Gestaltungsfähigkeit der EU in der internationalen Klimadiplomatie negativ aus. Einzig die Unterstützung der vom Klimawandel betroffenen Entwicklungsländer durch die EU wird bislang von der Finanz- und Schuldenkrise nicht wesentlich beeinträchtigt und bietet der EU international die Möglichkeit, einen Teil ihrer Ambitionen aufrechtzuerhalten.

Die EU-Klimapolitik: Ein bedrohtes außenpolitisches Vorzeigeprojekt

Die Europäische Union setzt sich seit rund zwanzig Jahren auf internationaler Ebene für den Umwelt- und Klimaschutz ein. Dabei ging es ihr vor allem darum, völkerrechtlich verbindliche Zusagen zu erwirken und sich um deren Einhaltung zu bemühen. Mit dem Kyoto-Protokoll (1997) wurde das bisher einzige Klimaschutzabkommen geschlossen, das verbindliche Ziele für die Minderung von Emissionen der Industrieländer festlegt. Da diese Ziele jedoch wenig ambitioniert sind, setzt sich die EU seit 2005 außerdem dafür ein, für die Erderwärmung eine Obergrenze von zwei Grad Celsius vorzugeben. Diese Zielvorgabe hat der Europäische Rat im Jahr 2007 verabschiedet.¹

Seither arbeitet die EU daran, der Zwei-Grad-Obergrenze mit Hilfe eines neuen globalen Abkommens auch international im Rahmen der Vereinten Nationen Geltung zu verschaffen. Sie setzt dabei auf ihre normative Vorreiterrolle, die auf der glaubwürdigen Umsetzung ihrer Werte, Positionen und Ziele basiert und andere Länder im Sinne von »soft power« zur Nachahmung animieren soll.

Als die globale Finanzkrise Ende 2008 ausbrach, schien der Weg für ein solches Abkommen unter dem Dach der VN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) geebnet. Rechtzeitig vor den entscheidenden VN-Verhandlungsrunden hatten sich die EU-Mitgliedstaaten auf ein entsprechendes Klima- und Energiepaket geeinigt.² Darin wird der Anspruch der EU untermauert, ihre klimapolitische Führungsrolle zu behaupten: Selbst wenn die Bemühungen auf globaler Ebene ohne Erfolg blieben, würde die EU ihre Klimapolitik bis 2020 fortsetzen.

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) benennt verschiedene Ziele für die EU-Klima-Außenpolitik, insbesondere soll die Stimme der EU international gestärkt werden.³ Konkreter gilt es, drei Handlungsstränge intensiv zu verfolgen: Erstens sind Maßnahmen zum Klimaschutz mit oberster Priorität voranzutreiben. Große Staaten der G20 sollen auf bilateraler Ebene bewegt werden, stärker in den internationalen Verhandlungen zu kooperieren. Schlüsselpartner sind dabei die USA, China, Indien, Russland,

¹ Vgl. Europäische Kommission, *Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung*, Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament, an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und an den Ausschuss der Regionen, KOM(2005) 35 endgültig, Brüssel, 9.2.2005, und Europäische Kommission, *Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2 Grad Celsius – Der Weg in die Zukunft bis 2020 und darüber hinaus*, Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament, an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und an den Ausschuss der Regionen, KOM(2007) 2 endgültig, Brüssel, 10.1.2007.

² Tagung des Europäischen Rates in Brüssel, 11./12. Dezember 2008, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Dok. 17271/1/08, REV 1.

³ European External Action Service (EEAS), *Towards a Renewed and Strengthened EU Climate Diplomacy*, Joint Reflection Paper (Meeting Document 46/11), Brüssel, Juli 2011, <http://eeas.europa.eu/environment/docs/2011_joint_paper_euclimate_diplomacy_en.pdf> (Zugriff am 25.3.2013).

Brasilien und Südafrika. Zweitens soll den Entwicklungsländern mehr Unterstützung bei der Institutionalisierung von Klimapolitik und der Umsetzung klimapolitischer Vorgaben gewährt werden. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die EU-Gelder, die über die VN in diese Länder fließen, auch mit der EU in Verbindung gebracht werden. Drittens gilt die Aufmerksamkeit den Folgen des Klimawandels für die internationale Sicherheit.⁴ Der Klimawandel als Faktor, der schwelende Konflikte verstärkt und vervielfältigt, wurde als wichtiges außenpolitisches Problem identifiziert. Thematischer Anknüpfungspunkt war die 2007 von Großbritannien initiierte Debatte im VN-Sicherheitsrat, die 2011 fortgesetzt wurde.⁵

Voraussetzungen für eine erfolgreiche Klimadiplomatie

Die Klimadiplomatie bzw. die Klima-Außenpolitik der EU kann nur effektiv sein, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind:⁶ Erstens muss die EU sich auf Werte, Positionen und Ziele in der Klimapolitik berufen können, welche die EU-Mitgliedstaaten selbst in die Praxis umsetzen und nach außen entsprechend vertreten. Zweitens ist entscheidend, dass die EU-Institutionen geschlossen an diese Aufgabe herangehen. Dazu gehören sowohl die Vorbereitung von Entscheidungen der EU als auch deren Durchsetzung im Außenverhältnis, die Einbindung der Mitgliedstaaten ebenso wie deren Unterstützung für EU-Beschlüsse. Insbesondere sollte die EU in die Lage versetzt werden, ihre Position zu verteidigen, sobald sie unter Beschuss gerät. Dazu ist sie in besonderem Maße darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten die Kommission und die Hohe Vertreterin unterstützen, also auf das Binnenverhältnis der EU-Institutionen und auf deren Zusammenspiel in den Beziehungen zu Dritten. Beide Voraussetzungen sind durch die Finanz- und Schuldenkrise seit 2008 bzw. 2010 in Frage gestellt worden.

Auswirkungen der Krise auf die Umsetzung der internen Klimapolitik der EU

Die EU hat ihre Klimastrategie früh an wissenschaftlichen Erkenntnissen der Klimaforschung ausgerichtet und aus ihnen ihre internen Klimaziele abgeleitet – zum Beispiel die Minderung der Emissionen bis 2020 um mindestens 20 Prozent (gegenüber dem Jahr 1990) oder gar um 30 Prozent, wenn andere Staaten sich dem Vorgehen der EU anschließen. Mit diesen Zielvorgaben konnte die EU bisweilen ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit

⁴ Ebd.

⁵ Vgl. United Nations Security Council, *Statement by the President of the Security Council*, 20.7.2011, S/PRST/2011/15, <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2011/15> (Zugriff am 25.3.2013).

⁶ Andere Autoren nennen drei Voraussetzungen; vgl. Simon Schunz, *Beyond Leadership by Example: Towards a Flexible European Union Foreign Climate Policy*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2011 (Working Paper FG08 1/2011).

in den internationalen Verhandlungen erreichen, bei denen sie von der GD Umwelt (ab 2010 GD Klima) zusammen mit der amtierenden EU-Präsidentschaft vertreten wird. Die Umsetzung der Klimapolitik in der EU mit Hilfe von nationaler Gesetzgebung, energiepolitischen Maßnahmen und europaweitem Emissionshandel gilt als ebenso ambitioniert wie erfolgreich. Damit bekräftigt die EU ihren internationalen Vorreiterstatus und erfüllt die erste Bedingung für den außenpolitischen Erfolg ihrer Klimapolitik.⁷

Die Finanz- und Schuldenkrise hat die Vorreiterrolle der EU jedoch ins Wanken gebracht. Dies hängt nicht nur damit zusammen, dass das EU-Krisenmanagement enorme politische Ressourcen verbraucht, sondern auch damit, dass die Krise wirtschaftliche Zwänge und Prioritäten stärker als vorher in den Fokus der Politik der Mitgliedstaaten gerückt hat. Dies lässt sich an der Debatte über die Kosten festmachen, die das Erreichen des 30%-Ziels erfordern würde. 2010 erarbeitete die EU-Kommission einen Bericht über die volkswirtschaftlichen Kosten »Beyond 20 Percent«. Angesichts der wirtschaftlichen Gesamtlage schätzte sie darin das Ausmaß der im Zuge einer Anhebung der Zielmarke erwarteten Lasten geringer ein als zuvor.⁸ Laut Bericht der EU-Kommission werden »die zusätzlichen Gesamtkosten, die die EU aufwenden müsste, um von dem bisherigen 20%-Ziel zu 30% überzugehen, [...] für das Jahr 2020 auf rund 33 Mrd. EUR bzw. 0,2% des BIP geschätzt.«⁹ Trotz dieser nach unten korrigierten gesamtwirtschaftlichen Kostenabschätzung und der wichtigen internationalen Signalwirkung der EU-internen Klimapolitik gelang es in der Folge jedoch nicht, das 30%-Ziel auf die Agenda eines EU-Ratsgipfels zu setzen.

Auch die künftige Gestaltung des EU-Emissionshandelssystems, die mit dem EU-Klimaziel eng verknüpft ist, hat unter dem Nachlassen politischer Aufmerksamkeit gelitten. Der Emissionshandel ist das »Flaggschiff« der EU-Klimapolitik. Mit einer festen Menge an Emissionsberechtigungen (auch: Zertifikate) für die Industrieunternehmen und Stromproduzenten in der EU wird durch dieses System die Menge der Treibhausgasemissionen – vor allem von Kohlendioxid (CO₂) – für vorab festgelegte Perioden gesteuert (Phase III läuft von 2013 bis 2020). Der Preis für die Emissionsberechtigungen wird am Markt gebildet, indem Unternehmen, die ihre Emissionen verringern, Zertifikate verkaufen, die von anderen Unternehmen erworben werden können.

Die EU hatte den Emissionshandel (Emissions Trading Scheme, ETS) 2005 eingeführt, um Investoren einen Anreiz zu geben, Emissionen zu mindern. Damit wollte sie nicht nur zum Klimaschutz in der EU beitragen,

⁷ Bis 2011 konnten die Emissionen der EU laut Europäischer Umweltagentur um 17,6% gegenüber den Emissionen des Jahres 1990 gesenkt werden. Vgl. Europäische Umweltagentur (EEA), *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections in Europe 2012. Tracking Progress towards Kyoto and 2020 Targets*, 24.10.2012 (EEA Report 6/2012).

⁸ Vgl. Europäische Kommission, *Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20% und Bewertung des Risikos der Verlagerung von CO₂-Emissionen*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2010) 265 endgültig, Brüssel, 26.5.2010.

⁹ Vgl. ebd., S. 9.

sondern auf diesem Wege auch rund 40 Prozent ihrer internationalen Reduktionsverpflichtung unter dem Kyoto-Protokoll erfüllen. Das EU-ETS ist weltweit das umfassendste System dieser Art, das inzwischen in vielen Ländern nachgeahmt wird (etwa in Australien, Kalifornien, Südkorea oder in chinesischen Provinzen).

Aber schon 2008, als das Klima- und Energiepaket verabschiedet wurde, zu dem auch der bis mindestens 2020 terminierte Emissionshandel gehört, regte sich der Protest der europäischen Industrie gegen die zu erwartende finanzielle Belastung. Die Befürchtung vieler Unternehmen war, dass ihnen Kostennachteile im internationalen Wettbewerb entstehen könnten. Denn die neue Richtlinie zum Emissionshandel ab 2013 sieht vor, dass ein Großteil der Zertifikate nicht kostenfrei zugeteilt wird, sondern ersteigert werden muss.¹⁰ Für Industrieunternehmen sind Ausnahmeregelungen vorgesehen, nicht aber für stromerzeugende Unternehmen. Ein negatives Votum Polens, das Nachteile für die heimische Kohleindustrie befürchtete, konnte 2008 mit einer Lastenumverteilung innerhalb der EU abgewendet werden.¹¹

Die Finanz- und Schuldenkrise hat die Bedenken der Wirtschaftsakteure und einzelner Mitgliedstaaten somit verstärkt zutage treten lassen. Klimaschutz wird seitdem nicht mehr als gemeinsames EU-Projekt zur Erreichung eines internationalen Ziels diskutiert. Stattdessen dominiert die Frage, ob die Kosten für den Umweltschutz internationale Wettbewerbsnachteile mit sich bringen. Diese Diskussion kommt zwar mit jedem Konjunkturzyklus auf, ist in der gegenwärtigen Krise der EU jedoch besonders kontrovers geworden.

Auswirkungen der Krise auf das Binnengefüge in der EU

Das kohärente Zusammenspiel zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten ist eine weitere wesentliche Voraussetzung für den Erfolg europäischer Klimadiplomatie. Die Finanz- und Schuldenkrise und die damit einhergehende Dominanz wirtschaftlicher Fragen haben dafür gesorgt, dass die EU-internen Beziehungen konfliktträchtiger geworden sind.

In den Jahren 2005 bis 2009 traten im Ringen der EU um die internationale Klimapolitik einzelne Mitgliedstaaten noch als Vorkämpfer auf: Großbritannien und Deutschland setzten sich bei den G8-Treffen für die Klimapolitik ein, Dänemark engagierte sich im Vorfeld der wichtigen Kopenhagener UNFCCC-Konferenz (COP 15). Dieses Engagement schlug sich positiv in den internationalen Verhandlungen nieder und half, den EU-Zielen Geltung zu verschaffen. Die EU-Kommission trat damals mit weitreichenden und ambitionierten Vorschlägen an die internationale Gemeinschaft heran. Dabei hegte sie die Hoffnung, mit der Forderung nach einem inter-

¹⁰ Vgl. »Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 140, 5.6.2009, S. 63–87.

¹¹ Vgl. ebd.

national verpflichtenden Vertrag die Klimapolitik auf internationaler Ebene erneut im Sinne ihrer Vorstellungen gestalten und den Weg zu einer Begrenzung der Erderwärmung auf maximal 2 Grad Celsius vorzeichnen zu können.

Dass die VN-Verhandlungen fehlschlagen und die Konjunktur massiv einbrach, wurde 2009 nicht zum Anlass genommen, neu über die EU-Klimapolitik zu diskutieren. Zunächst wurde die dänische Umweltministerin Connie Hedegaard, die maßgeblich die COP 15 in Kopenhagen gestaltet hatte, mit der Leitung der im Jahr 2010 neu eingerichteten GD Klima beauftragt. Durch die Erweiterung der EU-Kommission um eine eigene Generaldirektion für Klimapolitik sollte vor allem erreicht werden, dass dieses Politikfeld in höherem Grade zentralisiert und damit auch die Kommission in der Klima-Außenvertretung gestärkt wird – damit wollte die EU-Kommission dem erhofften neuen internationalen Klimaregime Rechnung tragen, das in Kopenhagen initiiert werden sollte. An den ursprünglichen Forderungen, die sie im internationalen Verhandlungsprozess geltend machen wollte, hielt die EU ebenfalls fest.

Die Aufmerksamkeit der EU-Mitgliedstaaten wurde 2010 allerdings immer stärker auf die Schuldenkrise und die Spannungen im Euro-Raum gelenkt. Kurzfristige Maßnahmen zur Rettung der Gemeinschaftswährung hatten Priorität auf der politischen Agenda. Der Fokus verschob sich auf die Probleme jener Euro-Mitgliedsländer, die akut von der Krise bedroht waren. Die osteuropäischen Staaten, die nicht dem Euro-Raum angehören, waren lediglich aufgefordert, der Agenda zuzustimmen. Die Anliegen der Klimapolitik, vor allem die Anhebung der unilateralen Zielmarke auf 30 Prozent, wurden nun als nachgeordnete Fragen behandelt, zumal sie den Mitgliedstaaten weitere Lasten aufgebürdet hätten.

Dies wurde Ende 2011 sehr deutlich, als Polen die EU-Ratspräsidentschaft innehatte. Obwohl aus den Reihen des EU-Parlaments und der Umweltminister Deutschlands, Großbritanniens und Frankreichs Unterstützung signalisiert wurde,¹² hat sich Polen nicht dafür eingesetzt, dieses Ziel als EU-Ziel in die VN-Verhandlungen einzubringen. 2012 in Doha auf dem 18. VN-Klimagipfel mussten die Vertreter der EU-Kommission sogar ohne ein einheitliches Verhandlungsmandat antreten, nachdem sich die EU-internen Konflikte verschärft hatten. Die Verabschiedung des 30%-Ziels scheiterte am Widerstand der osteuropäischen Mitgliedstaaten, die seit langem die hohen Kosten der EU-Klimapolitik beklagen. Als Reaktion darauf hat das EU-Parlament gefordert, Entscheidungen über Fragen der Klimapolitik mit qualifizierter Mehrheit zu treffen.¹³ Auch Deutschland, der wichtigste Antreiber klimapolitischer Entscheidungsprozesse im EU-Gefüge, ist seit einiger Zeit gespalten in der Frage, ob die Klimaschutzanstrengungen verstärkt werden sollen, und hat bisher nicht zu seiner

¹² Chris Huhne/Norbert Röttgen/Jean-Luis Borloo, »Europe Needs to Reduce Emissions by 30%«, in: *Financial Times*, 14.7.2010, <www.ft.com/cms/s/0/08538a04-8f78-11df-8df0-00144feab49a.html#axzz2OXsusxCn> (Zugriff am 25.3.2012).

¹³ Vgl. Europe's Environmental News and Information Service (ENDS), »EU Parliament Votes to End Climate Vetoes«, *endseurope.com*, 22.11.2012.

alten Rolle als Initiator einer breit getragenen EU-Klimapolitik zurückgefunden.

Eine neue Gesetzesinitiative für die Verabschiedung noch ehrgeizigerer EU-Klimaziele ist mit dem Risiko verbunden, dass weitere Mitgliedstaaten ihre Unterstützung verweigern, woraufhin die gesamte bis 2020 geltende Klimapolitik auf der Kippe stehen könnte. Diesen Schluss legen die Folgen der Finanz- und Schuldenkrise jedenfalls ebenso nahe wie die Tatsache, dass bereits 2008 hart über Kompromisse beim Energie- und Klimapaket verhandelt wurde. Mit einem Grünbuch für eine neue Klima- und Energiepolitik bis 2030 hat die Kommission im März 2013 versucht, diese Situation zu entschärfen.¹⁴

Auswirkungen der Krise auf die Klima-Außenpolitik

Von den drei Zielen, die der EAD für die Klima-Außenpolitik der EU vorsieht, hat sich vor allem der Klimaschutz nicht im erhofften Maße vorantreiben lassen. Die Ergebnisse der diplomatischen Bemühungen um die wichtigsten globalen Partnerländer blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Der VN-Gipfel 2009 in Kopenhagen offenbarte, dass die EU-Strategie des »leadership by example« nicht aufgegangen und bei den wichtigen Akteuren – USA, China oder Indien – nicht verfangen ist.

Mit dem Scheitern der Verhandlungen begann eine neue Phase der internationalen Klimapolitik und -diplomatie. Aufgrund der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise ließ das internationale Interesse an den Verhandlungen dramatisch nach. Die aktuelle Post-Kopenhagen-Phase ist gekennzeichnet durch einen stetig schwindenden Einfluss der EU auf die internationalen Verhandlungen bei gleichbleibend ehrgeizigen Klimaschutz-Ambitionen.

Exemplarisch dafür ist der Streit über die Einführung des Emissionshandels für den Luftverkehr. Gesetzlich war vereinbart, dass dieser Handel 2008 einsetzen sollte. Nach fast zehn Jahren erfolgloser Bemühungen auf globaler Ebene hat die GD Klima 2011 angekündigt, die EU-Gesetze anzuwenden und für alle Flugbewegungen in Europa und zwischen Drittstaaten und Europa Emissionsberechtigungen zu vergeben, die jährlich nachgewiesen werden müssen.¹⁵ Angesichts der international angespannten Wirtschaftslage in der Luftfahrtindustrie kam es zu massiven Reaktionen großer Staaten: Die USA, China, Russland und Indien drohten mit

¹⁴ Vgl. »Kommission geht erste Schritte für Klima- und Energiepolitik bis 2030«, Pressemitteilung IP 13/272, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-272_de.htm> (Zugriff am 10.4.2013).

¹⁵ Im April 2013 hätten die betroffenen Airlines den EU-Regeln folgen und Zertifikate für jene Emissionen nachweisen müssen, die bei Flügen in die EU-Staaten oder von EU-Flughäfen ins Ausland entstehen. Vgl. Susanne Dröge/Philipp Richter, *Emissionshandel für den Luftverkehr. Internationaler Widerstand gegen den Alleingang der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2012 (SWP-Aktuell 55/2012).

besonders drastischen Sanktionen gegen EU-Unternehmen. Ende 2012 hat die EU-Kommission daraufhin ihre Pläne auf Eis gelegt.¹⁶

Diese Zuspitzung war zum einen der wirtschaftlichen Lage geschuldet, kombiniert mit einem sich verschärfenden Wettbewerb im Luftverkehr. Zum anderen fehlte es der EU-Kommission bei ihrem Vorgehen an der Unterstützung der Mitgliedstaaten und nicht zuletzt an diplomatischem Geschick. Einzelne Unternehmen setzten innerhalb der EU und im Ausland Regierungen unter Druck und verlangten von ihnen, auf die EU-Kommission einzuwirken, damit die Regelung ausgesetzt würde. Abgesehen davon ist nicht geklärt, ob sich die EU-Regelung gegenüber denjenigen ausländischen Flügen rechtlich durchsetzen lässt, die nicht über EU-Territorium führen.¹⁷

Hingegen konnte die EU das zweite Ziel ihrer Klima-Außenpolitik im Großen und Ganzen ungehindert von den Auswirkungen der Finanz- und Schuldenkrise weiterverfolgen: die Unterstützung der Entwicklungsländer bei ihrer Klimapolitik. Die hierfür vorgesehenen Mittel waren zwischen 2010 und 2012 bereits reserviert worden. Allerdings steht zu erwarten, dass es um die bis 2020 versprochenen Finanzbeiträge zum Green Climate Fund unter der UNFCCC noch ein hartes Ringen geben wird. Insgesamt bis zu 100 Milliarden US-Dollar im Jahr sollen aus öffentlichen und privaten Quellen gezahlt werden, und dies zusätzlich zu bestehenden Transfers aus der Entwicklungszusammenarbeit. Ohne ein starkes Engagement privater Investoren erscheint es angesichts der angespannten Haushaltslage der EU-Mitgliedstaaten und weiterer großer Industrieländer sehr unwahrscheinlich, dass diese Summe zusammenkommt. Deutschland erzielte zwischen 2008 bis 2012 Einnahmen aus dem Emissionshandel, die direkt in die Internationale Klimaschutzinitiative der Bundesregierung¹⁸ geflossen sind. Auf diese Weise konnte die Bundesrepublik zu dem europäischen Engagement für die Entwicklungsländer wesentlich beitragen.

Die EU-Kommission, vertreten durch die DG Klima, war in der Lage, in den internationalen Verhandlungen ihre Klima-Außenpolitik gegenüber den Entwicklungsländern weiterzuführen, ohne dass zuvor aus den anderen Generaldirektionen oder gar den Mitgliedstaaten unmittelbare Einwände geltend gemacht wurden. Zum einen konnte Kommissarin Hede-gaard ihre Bemühungen fortsetzen, die sie seit der Vorbereitung der COP 15 in Kopenhagen unternommen hat, und diese sogar 2011 in einen diplomatischen Erfolg ummünzen: Der EU gelang es, bei den UNFCCC-Verhandlungen über 100 Staaten für einen Aufruf zur Schaffung eines neuen Klimaschutzabkommens zu gewinnen (»Durban-Allianz«). Diese Staaten waren bereit, sich innerhalb ihrer Gruppierung, der G77, gegen ihren wichtigsten G77-Partner China sowie gegen weitere große Blockierer-

¹⁶ Vgl. ENDS, »EC Proposes ETS Exemption for Non-internal Flights«, *endseurope.com*, 12.11.2012.

¹⁷ Vgl. Droege/Richter, *Emissionshandel für den Luftverkehr* [wie Fn. 15].

¹⁸ Siehe dazu <www.bmu-klimaschutzinitiative.de/de/aktuelles> (Zugriff am 11.4.2013).

staaten zu stellen.¹⁹ Dadurch wurden in Durban 2011 die USA und zuletzt auch Indien dazu gebracht, dem Vorhaben zuzustimmen, dass bis 2015 ein neuer Klimavertrag ausgehandelt wird.²⁰ Diese Form der Klima-Außenpolitik trifft innerhalb der EU insofern auf wenig Widerstand, als sie die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten nicht gefährdet. Sie ist vor allem an die Bereitschaft der EU gekoppelt, Klimaschutzmaßnahmen im Ausland zu finanzieren.²¹ Auf Dauer leidet die Tragfähigkeit der Allianzen mit den armen Entwicklungsländern allerdings ebenfalls daran, dass die EU-internen Anstrengungen an Glaubwürdigkeit verlieren.

Auch das Anliegen, die Auswirkungen des Klimawandels auf die internationale Sicherheit im Rahmen der Klima-Außenpolitik zu behandeln, konnte bislang unabhängig von der Finanz- und Schuldenkrise verfolgt werden. Vor allem Deutschland machte sich dafür stark, als es einen der nichtständigen Sitze im VN-Sicherheitsrat innehatte.

Schlussfolgerungen

Die EU-Klimapolitik hat sich seit Beginn der globalen Finanzkrise 2008/2009 in einem stark veränderten Umfeld behaupten müssen. Dabei hat die Finanz- und Schuldenkrise vor allem die Voraussetzungen effektiver europäischer Klimadiplomatie untergraben. Erstens führte sie dazu, dass Klimaschutzziele auf der Prioritätenskala gegenüber wirtschaftlichen Interessen zurückgestuft wurden, was die Umsetzung der internen Klimaziele erschwerte. Eine Forcierung der EU-Ambitionen, die für eine Aufrechterhaltung der Vorreiterrolle wesentlich gewesen wäre, wurde nicht erreicht. Denn die ökonomische Situation in den Mitgliedstaaten und die davon beeinflusste politische Prioritätensetzung ließen sich mit neuen Ambitionen beim Klimaschutz nicht mehr vereinbaren.

19 Unter ihnen die armen Inselstaaten, die aufgrund ihrer Gefährdung durch den steigenden Meeresspiegel für besonders konsequenten globalen Klimaschutz plädieren – und das Ziel von 1,5 Grad maximaler durchschnittlicher Erderwärmung teilen.

20 Vgl. Susanne Dröge, *Die Klimaverhandlungen in Durban. Erfolgreiche Diplomatie, aber kein Fortschritt für den Klimaschutz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2012 (SWP-Aktuell 3/2012).

21 Insgesamt hat die EU zusammen mit den Mitgliedstaaten trotz Wirtschaftskrise für 2010 bis 2012 7,1 Milliarden Euro zugesagt und diese Mittel auch bereitgestellt. Das ist etwas weniger als ein Drittel der 30 Milliarden US-Dollar, welche die Industrieländer für die sogenannte »Fast-Track«-Finanzierung der Entwicklungsländer angekündigt haben. Laut Europäischem Rat wurden die Mittel für Klimaschutzprojekte und für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel verwendet. Vgl. Europäischer Rat, *Council Conclusions on Climate Finance – Fast Start Finance*, Brüssel, 13.11.2012, <http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/documentation_en.htm> (Zugriff am 20.12.2012); Bundesministerium für Umwelt, Reaktorsicherheit und Naturschutz/UNDP, »EU-Kommission und Deutschland. 10 Millionen Euro für Klimaschutz durch UN-Entwicklungsprogramm«, Pressemitteilung vom 20.12.2012, <[www.bmu.de/bmu/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/eu-kommission-und-deutschland-10-millionen-euro-fuer-klimaschutz-durch-un-entwicklungsprogramm/?tx_ttnews\[backPid\]=103&cHash=aaf45038021319d2c8565abe26e3daf9](http://www.bmu.de/bmu/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/eu-kommission-und-deutschland-10-millionen-euro-fuer-klimaschutz-durch-un-entwicklungsprogramm/?tx_ttnews[backPid]=103&cHash=aaf45038021319d2c8565abe26e3daf9)> (Zugriff am 25.3.2013).

Damit traten, zweitens, vor allem die Bedenken einzelner Mitgliedstaaten gegen die EU-Klimastrategie offen zutage. Die zunehmenden Konflikte in den EU-Binnenbeziehungen und das Fehlen politischer Ressourcen haben dazu beigetragen, dass sich die EU-Klima-Außenpolitik auf entwicklungspolitische Anliegen beschränkt hat. An dieser Situation konnte auch die Verankerung der Klima-Außenpolitik als Betätigungsfeld für den EAD und die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik nichts ändern.

Die Außenvertretung der EU durch die Kommission oder die EU-Ratspräsidentschaft hat sich aufgrund der internen Konflikte insbesondere im Jahr 2012 als wenig effektiv erwiesen. Der Nachdruck bei der Vertretung europäischer Interessen in den internationalen Verhandlungen wurde entweder gedrosselt, wie das Beispiel des Emissionshandels für den Luftverkehr zeigt, oder er fehlte gänzlich, weil sich die EU-27 nicht zu einem Klimaziel für die Klimaverhandlungen durchringen konnten. Das 30%-Ziel bleibt ein ungedeckter Scheck der EU-Klima-Außenpolitik, neue Angebote der EU an die internationale Gemeinschaft sind vorerst nicht in Sicht.

Diese Situation ist insofern misslich, als die internationalen Verhandlungen in einer Phase sind, in welcher starke und überzeugende Akteure notwendig wären, um die Erarbeitung des für 2015 geplanten neuen Abkommens unter der UNFCCC voranzutreiben. Die EU kann nur durch ihre Vorbildfunktion Boden gutmachen, die Schulden- und Finanzkrise bietet hierfür eine Gelegenheit. Entwicklungs- und Schwellenländer beobachten die Klima- und Energiepolitik der EU und der Mitgliedstaaten mit großem Interesse. Gleichzeitig gewinnt die Vereinbarkeit von Restriktionen bei der Umwelt- und Ressourcennutzung mit wirtschaftlichen Erfolgen stetig an Bedeutung. Die EU kann die Krise vor diesem Hintergrund auch dazu nutzen, Investitionsanreize in jenen Bereichen zu geben, die als klimafreundlich gelten und nachhaltig für Beschäftigung sorgen können: Beispiele sind der Ausbau der dezentralen Versorgung mit erneuerbarer Energie sowie Infrastrukturprojekte, Mobilitätskonzepte oder die Förderung von Innovationen bei Ressourceneffizienz und der Minderung von Emissionen. Aufgrund der Zentralisierung der Klimapolitik bei der Kommission können die EU-Institutionen die Belange der Europäischen Union wirksam nach außen vertreten. Die größte Herausforderung besteht derzeit darin, das Engagement der europäischen Regierungsspitzen für die Klimapolitik wieder anzufachen. Nur so lässt sich verhindern, dass die EU ihren Status als »leader by example« in der internationalen Klimapolitik einbüßt und das Interesse, das Ausmaß des Klimawandels zu begrenzen, weiter nachlässt.

Zaungast mit Ambitionen: Die EU in der G20 und der globalen Finanzpolitik

Ognian N. Hishow / Stormy-Annika Mildner

Kaum ein anderes Politikfeld der EU war von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008–2010 sowie der folgenden europäischen Schuldenkrise so stark betroffen wie die Außenfinanzpolitik. Mit der Krise gewannen zahlreiche Themen an Prominenz, die bis dahin nur eine geringe Rolle gespielt hatten – von der Frage nach den richtigen Wachstumsmodellen bis hin zum Umgang mit makroökonomischen Ungleichgewichten. Zudem hatte die EU zwischen ihren Mitgliedstaaten jetzt eine deutlich stärkere Koordinierung zu leisten, als dies in der Vergangenheit notwendig gewesen war.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie sich die Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise auf den Einfluss bzw. die Gestaltungsmöglichkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten in der internationalen Finanzgovernance ausgewirkt hat. Der Fokus liegt dabei auf der G20. Die Gruppe der 19 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer plus EU ist heute das führende Forum, um die Wirtschafts- und Finanzpolitik ihrer Mitglieder auf höchster politischer Ebene – durch die Staats- und Regierungschefs – zu koordinieren.¹

Die Weltwirtschaftskrise war eine Chance für die EU, ihrer Stimme in der internationalen Finanzgovernance besseres Gehör zu verschaffen. So boten die Reform der Governance-Architektur mit Gründung der »Leaders-G20« im Jahr 2009² (im Folgenden als G20 bezeichnet) und die Vielzahl neuer Themen, die international verhandelt wurden, eine Möglichkeit für die EU, ihre Ordnungsvorstellungen stärker einzubringen. Diese Chance wurde in weiten Teilen verspielt.

Verantwortlich dafür ist nicht primär die Verschiebung der weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnisse, auch wenn sich dieser Trend kaum leugnen lässt. Die aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländer, allen voran China, holen seit Jahren auf – ein Prozess, der durch die Krise weiter beschleunigt wurde. Doch nach wie vor (2011) liegt die EU auf Platz eins der Weltwirtschaft: mit einem Anteil von 25,0 Prozent am globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP), 14,1 Prozent an den weltweiten Güterexporten (die innereuropäischen nicht mitgerechnet) und 43,5 Prozent an den Bestän-

¹ Neben der G20 sind der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank, das Financial Stability Board (FSB), die Basler Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS) und mit Abstrichen die OECD sowie die regionalen Entwicklungsbanken die maßgeblichen Akteure in der globalen Finanzgovernance.

² Die G20 wurde kurz nach der Asien-Finanzkrise im Herbst 1999 als Treffen der Finanzminister gegründet. 2009 wurde sie zu einem regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs aufgewertet.

den ausländischer Direktinvestitionen (Outward Stock; die innereuropäischen FDI – Foreign Direct Investments – einbezogen).³

Weit schwerer als die Veränderung der weltwirtschaftlichen Gewichte wiegt, dass es der EU wiederholt nicht gelang, überzeugende gemeinsame Verhandlungspositionen für die zentralen Fragen internationaler Finanzgovernance zu erarbeiten. Dies war ihr schon früher nicht leichtgefallen. Mit der Krise aber wurde eine gemeinsame Positionierung der Europäer oftmals schier unmöglich – zu stark divergierten auf vielen Feldern die wirtschaftlichen Interessen und Ordnungsvorstellungen der EU-Mitglieder. Hinzu kam, dass die Rettungsaktionen in der EU viel an Zeit, Energie und Kompromissfähigkeit absorbierten. Die Bereitschaft der vier EU-Mitglieder in der G20 – Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien –, sich miteinander zu verständigen, litt zudem an der Abkühlung des deutsch-französischen Verhältnisses bei zahlreichen Themen (unter anderem der Energiefrage), der Debatte in Großbritannien über einen EU-Austritt und der Handlungsunfähigkeit der italienischen Regierung. Die Kluft, die sich im innereuropäischen Krisenmanagement zwischen den Mitgliedstaaten auftrat, übertrug sich schließlich auf die internationale Ebene.

Formale Repräsentation der EU und ihrer Mitgliedstaaten in der G20

Mit der Gründung der G20 entstanden im Zuge der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise neue formale Möglichkeiten für die EU, ihren Ordnungsvorstellungen stärkeres Gewicht zu verleihen. Erstmals ist die EU jetzt als Vollmitglied in einem wichtigen Forum der internationalen Finanzgovernance vertreten. Dass auch die Schwellen- und Entwicklungsländer durch die G20 an Bedeutung gewonnen haben, tut dem keinen Abbruch. Darin spiegelt sich die Anerkennung der Tatsache wider, dass die Weltwirtschaftskrise nicht zu überwinden ist, wenn dabei der »globale Süden« nicht einbezogen wird. Dennoch sind diese Länder größtenteils noch nicht bereit, in der globalen Governance gemäß ihrem Wirtschaftspotential eine aktivere und gestalterische Rolle zu übernehmen.

Die EU wird in der G20 durch den Ratspräsidenten, den Präsidenten der Kommission und den Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB) repräsentiert. Obwohl die EU Vollmitglied der G20 ist, hat sie keine formale Kompetenz in Fragen der Außenfinanzpolitik. Diese ist – mit Ausnahme der ausländischen Direktinvestitionen und des Abschlusses von Investitionsabkommen – bislang nicht vergemeinschaftet; die Zuständigkeit liegt also nach wie vor bei den Mitgliedstaaten. In der G20 ist der Einfluss der EU damit grundsätzlich geringer als etwa in der Welthandelsorganisation (WTO), in der sie die Mitgliedstaaten exklusiv vertritt.

³ IWF, *World Economic Outlook Database*, April 2011, via: <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>; IWF, *Direction of Trade Statistics*, via: <<http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&e=170921>> (Zugriff im März 2013); UNCTAD, UNCTADstat, via: <unctadstat.unctad.org/UnctadStatMetadata/Documentation/UNCTADstatContent.html> (Zugriff im März 2013).

Neben der EU als Ganzes gehören daher, wie schon erwähnt, mit Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien auch vier ihrer Mitgliedstaaten der G20 an. Unter den EU-Staaten veranstaltete Großbritannien mit dem Londoner Gipfel von April 2009 eines der ersten G20-Treffen; Frankreich hatte 2011 den rotierenden Vorsitz der Gruppe inne. Dem Vorsitz kommt eine wichtige Rolle bei der Formulierung der Verhandlungsagenda zu. Einfluss auf die Gipfelergebnisse können die Mitglieder zudem durch die Arbeitsgruppen der G20 ausüben. Deutschland leitete gemeinsam mit Mexiko die Arbeitsgruppe zum Management globaler Kapitalflüsse und globaler Liquidität sowie zu Reformen in der Überwachungstätigkeit des IWF. Großbritannien hatte zusammen mit Indonesien den Vorsitz der Arbeitsgruppe zu Energie- und Rohstoffmärkten inne. Frankreich hielt gemeinsam mit Südafrika und Südkorea den Vorsitz in der Arbeitsgruppe für Entwicklung.

Die »dreifache Vertretung« – durch EU-Mitgliedstaaten auf der einen, die EU (Rat und Kommission) sowie die EZB auf der anderen Seite – bedeutet eine enorme Herausforderung. Nicht nur müssen sich die EU-Mitglieder im Vorfeld der Gipfel auf eine gemeinsame Position einigen. Darüber hinaus haben die verschiedenen EU-Akteure in der G20 sicherzustellen, dass sie konsistent für diese Position eintreten.

Die Abstimmung erfolgt in verschiedenen Gremien. Vor den Treffen der G20-Finanzminister und -Zentralbankdirektoren ist dies unter anderem der Rat für Wirtschaft und Finanzen (Ecofin), vor den G20-Gipfeln der Europäische Rat. Erstmals fand eine solche Verständigung vor dem Londoner Gipfel 2009 statt. Allerdings enthalten die Abstimmungsdokumente oftmals nicht mehr als einen Minimalkonsens mit wenig Aussagekraft.

Wie einflussreich ist die EU? Möglichkeiten und Grenzen in der Finanzgovernance

Die Herausforderung für die EU besteht in der Vielzahl an europäischen Stimmen und der Konkurrenz zwischen den Brüsseler Institutionen und den Mitgliedstaaten. Wie schwer es der EU gefallen ist, in der Krise eine gesamteuropäische Position zu finden, zeigt ein Blick auf ausgewählte Themenfelder.

Stimulierung der Wirtschaft versus Schuldenabbau

Zu Beginn der Krise 2008/2009 hatte die EU erheblichen Einfluss auf die globale Finanzgovernance. Nicht nur waren es neben den USA insbesondere die Europäer gewesen, von denen die Initiative ausging, die alte G20 der Finanzminister zu einer »Leaders-G20« der Staats- und Regierungschefs aufzuwerten. Auch trugen die Agenden der ersten Gipfeltreffen neben der US-amerikanischen eine deutlich europäische Handschrift. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Brüssel vom 19. und 20. März 2009 waren Ausdruck des Selbstverständnisses der EU, in der globalen Finanzgovernance eine Position als zentraler Akteur mit Führungsrolle einzuneh-

men. Zu den wichtigen Zielen der G20-Gipfel gehörten dabei aus Sicht der EU: erstens die rasche Koordinierung und Umsetzung der geplanten Konjunkturpakete, zweitens die Wiederherstellung funktionsfähiger Kreditmärkte und die Erleichterung der Vergabe von Darlehen an die Wirtschaft; drittens die Kohärenz von fiskalpolitischen Maßnahmen mit längerfristigen Zielen wie soliden öffentlichen Finanzen und einer Steigerung der Produktivität.⁴ Diese Ziele finden sich auch im G20-Gipfeldokument von 2009 wieder. So wurde der auf dem Washingtoner G20-Treffen von November 2008 erarbeitete Krisenplan in London weiter verfeinert, mit dem Ziel, die Weltwirtschaft wieder zu beleben.

Nach dem Londoner Gipfel wurde nicht nur der britische Vorsitz gelobt; zugleich wurde die Kommission als Quelle innovativen Denkens und unabkömmlicher Expertise zur Stabilisierung der Weltwirtschaft wahrgenommen.⁵ Unter den Europäern herrschte Einigkeit, dass die Krise nur durch beherztes Handeln von staatlicher Seite in den Griff zu bekommen sei. Die EU-Mitgliedsländer befanden sich in einer tiefen Rezession. Frankreichs reales BIP stagnierte 2008 mit einer Wachstumsrate von 0,08 Prozent und schrumpfte 2009 um 3,1 Prozent. Ähnlich sah es in Deutschland aus, wo das BIP 2008 bei einem Wachstum von 0,8 Prozent stagnierte und 2009 um 5,1 Prozent sank.⁶

Doch bald schon traten die Differenzen zwischen den EU-Staaten immer deutlicher zutage – zunächst beim G20-Gipfel von Pittsburgh im Herbst 2009, dann bei den Folgetreffen 2010 (Toronto und Seoul) und 2011 (Cannes). Verantwortlich dafür waren in erster Linie die unterschiedlichen Geschwindigkeiten, mit denen die einzelnen Volkswirtschaften die Talsohle durchschritten. Während Deutschland, beflügelt durch seine Exporte, schon wieder auf dem Erholungspfad war, schlitterten die süd- und osteuropäischen Krisenländer immer tiefer in die Rezession. Und auch Frankreich und Großbritannien hatten weiter zu kämpfen. Deutschland verzeichnete 2010/2011 wieder ein reales Wachstum von 4 bzw. 3,1 Prozent; in Frankreich dagegen lag der Wert für beide Jahre nur bei etwa 1,7 Prozent. In Großbritannien sah es mit 1,8 und 0,8 Prozent noch schlechter aus. 2012 vertieften sich die Wachstumsdivergenzen weiter. Gleichzeitig spitzte sich die Verschuldungskrise in den südlichen Ländern zu. Von 2008 bis 2012 stieg das Schuldenniveau in der EU von 64 auf 87 Prozent des BIP – mit erheblichen Unterschieden zwischen einzelnen Mitgliedern.⁷

Beflügelt durch seine Wachstumsraten wurde Deutschland zum stärksten Fürsprecher eines schnellen Schuldenabbaus und umfassender Strukturreformen. Frankreich, Großbritannien und Italien dagegen setzten sich für weitere Stimulusmaßnahmen ein. Ein gesamteuropäisches Modell zum

⁴ Vgl. *Schlussfolgerungen des Europäischen Rats in Brüssel*, 19./20. März 2009, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/106824.pdf> (Zugriff am 13.3.2013).

⁵ Vgl. Juha Jokela, *Europe's Declining Role in the G20*, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs (FIIA), December 2011 (FIIA Briefing Paper 96).

⁶ IWF, *World Economic Database*, Oktober 2012, <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx> (Zugriff am 12.3.2013).

⁷ Ebd.

Umgang mit der Krise geriet zusehends außer Reichweite, und den Europäern fiel es immer schwerer, in der G20 mit einer Stimme zu sprechen. Der Text für den Gipfel in Pittsburgh war folglich ein Kompromiss, auf den sich die beiden EU-internen Lager verständigt hatten. Die Stimulusmaßnahmen sollten demnach nicht nur entschlossen umgesetzt, sondern auch stärker auf Nachhaltigkeit ausgerichtet werden; zugleich empfahl man, Strategien zum Ausstieg (*exit*) aus der staatlichen Konjunkturbelebung zu entwickeln. Als Ziel wurde formuliert, eine »Basis für eine nachhaltige Erholung und solide öffentliche Finanzen« zu schaffen; dies sei der beste Weg, um die Beschäftigung rasch anzukurbeln. Und dafür müssten auch die Strukturreformen beschleunigt werden, so das Dokument.⁸ Den jeweiligen Interessen entsprechend suchten sich die EU-Länder dann eher bei den nichteuropäischen G20-Mitgliedern als untereinander Koalitionspartner, um ihre Anliegen durchzusetzen. Frankreich und Italien fanden einen solchen in den USA, die sich ebenfalls für eine weitere Stützung der Wirtschaft starkmachten. Deutschland dagegen stand mit seinen radikalen Sparvorschlägen in der G20 größtenteils allein da.

Wie schwer es der EU fiel, eine gemeinsame Position zu entwickeln, zeigte sich auch daran, dass die Abstimmungsdokumente bei der Frage nach dem »richtigen« Wachstumsmodell immer vager wurden (auch im Vergleich zu anderen Themenfeldern).⁹ Erst vor dem Gipfel im mexikanischen Los Cabos 2012 gelang es der EU wieder, konkretere Vorschläge zu formulieren. Laut den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Frühjahr 2012¹⁰ und dem gemeinsamen Schreiben von Kommissions- und Ratspräsident wollte die EU ein besonderes Gewicht auf wachstumsfördernde Maßnahmen und Reformen legen.¹¹ Der Grund hierfür könnte unter anderem darin liegen, dass Deutschland sich bei der Schuldenfrage beweglicher gezeigt hatte und einen Schritt auf die anderen EU-Mitglieder zugegangen war. Viele der von EU-Seite formulierten Vorstellungen finden sich auch im »Los Cabos Growth and Jobs Action Plan« wieder, den der G20-Gipfel verabschiedete.

Abbau der makroökonomischen Ungleichgewichte

Im Zuge der Debatte über das »richtige« Wachstumsmodell rückte auch die (nicht neue) Frage auf die G20-Agenda, wie mit den globalen makro-

⁸ Vgl. *Informal Meeting of EU Heads of State or Government*, Brüssel, 17.9.2009, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/110166.pdf> (Zugriff am 12.3.2013).

⁹ Vgl. *Schlussfolgerungen des Europäischen Rats*, 28./29.10.2010, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/117499.pdf>; *Schlussfolgerungen des Europäischen Rats*, 23.10.2011, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/125511.pdf> (Zugriff am 12.3.2013).

¹⁰ Vgl. *Europäischer Rat, Frühjahrstagung 2012 des Europäischen Rates: Tag zwei*, 2.3.2012, <www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/spring-european-council-2012-day-two?lang=de> (Zugriff am 12.3.2013).

¹¹ Vgl. *Joint Letter by President of the European Council, President European Commission*, Brüssel, 25.5.2012, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-380_en.htm> (Zugriff am 12.3.2013).

ökonomischen Ungleichgewichten umzugehen sei. Auf der einen Seite exportierten einige Länder – allen voran China – über Jahre hinweg mehr, als sie importierten, akkumulierten große Währungsreserven und legten ihr Kapital bevorzugt in den USA an. Auf der anderen Seite fanden sich Länder mit stark defizitären Leistungsbilanzen und hoher Auslandsverschuldung, allen voran die USA. Diese Ungleichgewichte gelten als eine der Ursachen für die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise. Grundsätzlich stellt es kein Problem dar, dass manche Länder mehr exportieren als andere. Makroökonomische Ungleichgewichte werden aber in drei Fällen zum Problem: wenn sie das Ergebnis ineffizienter Kapitalakkumulation in Ländern mit divergierenden Spar- und Konsumpräferenzen sind, wenn Wechselkurse manipuliert werden und so der automatische Anpassungsmechanismus der Ab- und Aufwertung von Währungen nicht funktioniert, oder wenn die angehäuften Verbindlichkeiten nicht mehr finanzierbar sind und daher das Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit von Ländern unterminiert wird. Da diese drei Probleme zurzeit in zahlreichen Ländern auftreten, hat sich die G20 des Themas angenommen.

Den globalen Ungleichgewichten widmete sie sich erstmals auf dem Pittsburgh-Gipfel 2009, auf dem das Rahmenabkommen für ein starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum beschlossen wurde.¹² Demnach sollten die Überschuss- und die Defizitländer parallele Anstrengungen unternehmen, um die Ungleichgewichte abzubauen. China, Deutschland oder auch Japan wurde angeraten, ihre binnenwirtschaftliche Nachfrage zu stärken; die USA hingegen sollten ihre Sparquote steigern. Zudem sollte ein Mutual Assessment Process (MAP) die Wirtschaftspolitiken der G20-Staaten überwachen. Gerade beim Gipfel in Seoul 2010 ging es dann erneut um das Problem der Ungleichgewichte, und zwar konkret um mögliche quantitative Begrenzungen von Leistungsbilanzsalden. Die USA schlugen dafür eine Obergrenze von 4 Prozent des BIP vor. Zentral war auch das Thema der Wechselkursmanipulation. Der Vorstoß der USA traf auf starke Opposition; im Abschlussdokument des Gipfels fand er keinen Niederschlag. Beim G20-Finanzministertreffen im Februar 2011 unter französischer Präsidentschaft einigten sich die G20-Länder schließlich auf Indikatoren, mit deren Hilfe die Wirtschaftspolitik eines Landes im Rahmen des MAP bewertet werden soll.

Beim Thema der makroökonomischen Ungleichgewichte fiel es der EU ähnlich schwer wie bei der Frage nach den »richtigen« Wachstumsmodellen, klar Position zu beziehen. In ihren Abstimmungsdokumenten bis zum Gipfel von Seoul nahm die EU keinen Bezug auf diese Problematik; und auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28./29. Oktober 2010 wird das Thema nur gestreift. Bei den Verhandlungen auf den G20-Gipfeln nahmen die EU und die vier Mitgliedstaaten teilweise sehr unterschiedliche Positionen ein.

¹² Vgl. G20, *G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit*, Pittsburgh, 24./25.9.2009, <www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (Zugriff am 8.4.2013).

Der Grund dafür liegt in strukturellen Faktoren (etwa der Export- oder Binnenorientierung einer Volkswirtschaft) sowie unterschiedlichen Problembewertungen und Ordnungsvorstellungen in der EU. Während deren Handelsbilanz mit Drittländern fast ausgeglichen ist, finden sich innerhalb der EU erhebliche makroökonomische Ungleichgewichte. Das Land mit dem höchsten Handelsbilanzüberschuss ist Deutschland, woran sich auch durch die Krise nichts geändert hat. 2009 lag der Wert bei 5,9 Prozent, 2010 bei 6,0 und 2011 bei 5,7 Prozent des BIP. Mit beträchtlichen Leistungsbilanzdefiziten zu kämpfen hatten (und haben teilweise noch immer) Spanien (2009: 4,8 Prozent), Portugal (10,9 Prozent), Griechenland (11,1 Prozent), Bulgarien (8,9 Prozent) und die baltischen Staaten – alles nominelle oder faktische Mitglieder der Eurozone.¹³

Die Bundesregierung wertete die deutschen Überschüsse als Ausdruck der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie. Entsprechend verwehrte sie sich innerhalb der EU wie international gegen Zielmarken für die Handelsbilanz. Korrekturbedarf sah die Regierung in erster Linie bei den Defizitländern, die – im Zuge eines asymmetrischen Anpassungsprozesses – umfassende Strukturreformen durchführen sollten. In der G20 nahm Deutschland somit eine Position ein, die der chinesischen nicht unähnlich war. Frankreich dagegen unterstützte den Vorstoß der USA, der eine größere Anpassungsverantwortung bei den Überschussländern sah.¹⁴ Die damalige französische Finanzministerin Christine Lagarde forderte Deutschland 2010 auf, den Binnenkonsum zu stärken, etwa durch Lohn-erhöhungen, um dadurch seinen Handelsüberschuss abzubauen.¹⁵ Auch andere europäische Partner kritisierten das exportorientierte Wachstumsmodell der Bundesrepublik; einige machten es sogar für die Probleme der südlichen Krisenländer wie Griechenland verantwortlich. Großbritannien mit seinem flexiblen Wechselkurs zum Euro sah sich weniger betroffen und beteiligte sich daher in geringerem Maße an der Kontroverse. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament wiederum befürworteten einen symmetrischen Anpassungsprozess der Defizit- und Überschussländer.

Reform von Finanzmarktaufsicht und -regulierung

Beim Thema Finanzmarktaufsicht und -regulierung gelang es der EU deutlich besser, eigene Vorschläge zu formulieren und mit einer gemeinsamen Stimme zu sprechen.¹⁶ Die Mitgliedstaaten sind sich einig, dass auf diesem

¹³ IWF, *World Economic Outlook Database*, Oktober 2012.

¹⁴ Vgl. Sébastien Falletti, »G20: EU Split over US Offensive against Global Imbalances«, in: *Europolitics*, 22.10.2010, <www.europolitics.info/eu-split-over-us-offensive-against-global-imbbalances-art285060-50.html> (Zugriff am 8.4.2013).

¹⁵ Vgl. Holger Steltzner, »Lagardes Deutschland-Kritik: Tango in Paris«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.3.2010, <www.faz.net/aktuell/wirtschaft/lagardes-deutschland-kritik-tango-mit-paris-1952536.html> (Zugriff am 19.4.2013).

¹⁶ Dies galt auch beim Thema Reform der Bretton-Woods-Organisationen IWF und Weltbank. Beispielsweise setzten sich die vier EU-Mitgliedstaaten in der G20 dafür ein, dass das Kriterium der volkswirtschaftlichen Offenheit bei der Berechnung der Einzahlungs-

Feld eine umfassende Reform notwendig ist, um die Krisenanfälligkeit der Weltwirtschaft zu reduzieren. Außerdem divergieren die wirtschaftlichen Interessen der EU-Staaten in regulativen Fragen (zumindest den meisten) weniger stark als beim Streit um Wachstumsmodelle und beim Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte. Schließlich können Beschlüsse zu den beiden letztgenannten Feldern substantielle Strukturanpassungen nötig machen, die hohe Kosten nach sich ziehen – und damit die Frage aufwerfen, wer in der EU diese Last zu tragen hat. Entscheidungen zu Finanzaufsicht und Regulierung werfen zwar auch die Frage nach dem »Burden Sharing« in der EU auf, sind aber weniger kostenintensiv.

Der Abstimmungstext der Europäer zum Londoner Gipfel 2009 befasste sich ausführlich mit der Reform der Finanzmarktaufsicht und -regulierung. Im Vergleich zu anderen Themen waren die Vorschläge ausgesprochen detailliert. Das Papier warb dafür, die Finanzmärkte durch eine umfassendere makroprudentielle Regulierung¹⁷ und mehr Transparenz zu stärken. Alle Finanzmarktprodukte und -teilnehmer, von denen ein systemisches Risiko ausgeht, sollten wirksamer beaufsichtigt werden. Eine verbesserte Transparenz wurde gerade für die Derivatmärkte empfohlen. Banken sollten durch höhere Eigenkapitalrücklagen an Krisenresistenz gewinnen, Rating-Agenturen stärker reguliert werden. Ein besonderes Anliegen der EU war zudem, dass die internationale Staatengemeinschaft rigoros gegen Steueroasen vorgeht. Schließlich plädierte die EU für gemeinsame Standards zu guter Unternehmensführung und für eine Begrenzung von Managergehältern. Viele dieser Forderungen fanden sich im Abschlussdokument des Londoner Gipfels wieder.¹⁸

Vor dem G20-Gipfel in Pittsburgh griff die EU den Komplex Finanzmarktreform erneut auf, wobei sie sich insbesondere dem Thema gute Unternehmensführung und Managervergütung widmete. Man verständigte sich darauf, eine Begrenzung von Manager-Boni zu empfehlen. Deutschland und Frankreich hatten gefordert, dass Bonuszahlungen im Verhältnis zum Gewinn einer Bank stehen müssten; die meisten anderen EU-Mitglieder schlossen sich dieser Position an.¹⁹ Ganz durchsetzen konnte die EU ihre Vorstellungen jedoch nicht. Die G20 übernahm in ihrem Abschlussdokument die Standards für solide Vergütungspraktiken (»Principles for Sound Compensation Practices – Implementation Standards«) des Financial Stability Board (Finanzstabilitätsrat, FSB). Diese beinhalten unter anderem Vergütungsregelungen für Angestellte in Führungspositionen. Garantierte Boni sollte es demnach in Zukunft nicht mehr geben. Eine explizite

quoten und Stimmrechte beibehalten wird. Auf diese Weise versuchten sie, den Wünschen der kleineren EU-Staaten entgegenzukommen.

17 Bei makroprudentieller Aufsicht wird das gesamte Finanzsystem von den zuständigen Behörden reguliert und überwacht; diese Funktionen gelten also nicht nur – wie bei mikroprudentieller Aufsicht – einzelnen Finanzinstituten.

18 G20, *Global Plan for Recovery and Reform*, London, 2.4.2009, <www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.html> (Zugriff am 14.3.2013).

19 Vgl. »Sonder-Gipfel in Brüssel: EU einig über Beschneidung von Banker-Boni«, in: *Spiegel Online*, 18.9.2009, <www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/sonder-gipfel-in-bruessel-eu-einig-ueber-beschneidung-von-banker-boni-a-649764.html> (Zugriff am 10.3.2013).

Höhenbegrenzung fand in der G20 jedoch keine Mehrheit. Vor allem die USA hatten sich gegen diesen Vorschlag gestemmt.

Erfolglos war die EU in Sachen Finanztransaktionssteuer. Die EU, zusammen mit ihren Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich, hatte wiederholt versucht, das Thema auf die Agenda der G20 zu setzen, stieß dort jedoch auf die starke Opposition der USA und Großbritanniens.²⁰ Vor dem G20-Gipfel in Toronto 2010 hielt die EU fest, sie wolle »bei den Bemühungen um ein globales Konzept zur Einführung von Systemen für Abgaben und Steuern für Finanzinstitute die Führungsrolle übernehmen«. ²¹ Im Vorfeld des G20-Gipfels von Cannes bekräftigte die EU diese Ambition, doch wie schon in Toronto scheiterte sie mit ihren Bemühungen. Im Abschlussdokument von Cannes wurde die globale Finanztransaktionssteuer nur beiläufig in einem Nebensatz erwähnt – dort hieß es, die G20 anerkenne die Initiativen zur Einführung einer solchen Steuer in einigen ihrer Staaten.²²

Insgesamt gelang es der EU, viele ihrer Vorstellungen in die Reform der Finanzmarktaufsicht und -regulierung einzubringen. Wo sie scheiterte, lag dies entweder (wie bei Managergehältern und Steueroasen) an der starken Opposition nichteuropäischer G20-Mitglieder. Oder der Misserfolg ging darauf zurück, dass die Interessen der EU-Mitglieder auch im Bereich der Finanzmarktregulierung teils divergierten, was Europas Gestaltungsmacht beschränkte. Das betrifft vor allem die Transaktionssteuer. Gerade Großbritannien fürchtete, durch zusätzliche Steuern seinen Wettbewerbsvorteil als globaler Finanzstandort zu verlieren.

Schlussfolgerungen

Die Weltwirtschaftskrise und die europäische Finanz- und Schuldenkrise wirkten sich in mehrerer Hinsicht auf die Außenfinanzpolitik der EU aus. Betroffen waren die Prioritätensetzung auf diesem Politikfeld, Europas formale Repräsentanz in der globalen Finanzgovernance, die Attraktivität der EU und die innereuropäischen Abstimmungsprozesse.

Prioritätensetzung: Durch die Krise rückten Themen auf die internationale Agenda, die davor nur eine geringe Rolle gespielt hatten. Sicherlich wurde der Umgang mit weltweiten Ungleichgewichten auch schon früher diskutiert; Staatsverschuldung und Finanzmarktregulierung waren ebenfalls keine ganz neuen Themen für die globale Finanzgovernance. Mit der Krise aber gewannen diese Fragen eine ganz neue Brisanz – und machten eine europäische Antwort erforderlich.

Formale Repräsentanz in der G20: Die EU ist durch Gründung der G20 erstmals als Vollmitglied in einem zentralen Forum der internationalen

²⁰ Vgl. »EU Leaders Put Transactions Tax back on G20 Agenda«, in: *Euractiv*, 18.6.2010, <www.euractiv.com/euro-finance/eu-leaders-put-transactions-tax-news-495372> (Zugriff am 12.3.2013).

²¹ *Schlussfolgerungen des Europäischen Rats*, 28./29.10.2010 [wie Fn. 9].

²² G20, *Communiqué: G20 Leaders Summit*, 4.11.2011, <www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-communique-111104-en.html> (Zugriff am 12.3.2013).

Finanzgovernance vertreten. Dass die EU in der Krise als Agendasetzer und Gestaltungsmacht an Boden verloren hat, liegt also nicht an einem Verlust formaler Repräsentanz.

»Soft power« und Attraktivität: Bei vielen Fragen der internationalen Finanzgovernance ist es der EU nicht gelungen, gemeinsame Antworten zu geben. Vielmehr offenbarte die Krise, dass es in Europa keine einheitlichen Wachstumsmodelle und keinen Konsens bei wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen gibt. Die EU konnte daher die Lücke, die durch den krisenbedingten Ansehensverlust des US-Modells entstanden war, nicht mit einem eigenen Angebot schließen. Außerdem rückte die EU mit den IWF-Hilfskrediten an Irland, Griechenland sowie Ungarn und Rumänien selbst in den Mittelpunkt der internationalen Finanzgovernance, wodurch sie zugleich in die Defensive geriet.

Innereuropäische Abstimmung: Durch die Krise wurden die Abstimmungsprozesse in der EU – die zuvor schon schwierig gewesen waren – noch weiter erschwert. Gemeinsame Positionen zu zentralen Fragen der internationalen Finanzgovernance wurden praktisch unmöglich. Dabei sind die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten verantwortlich für die geringe Gestaltungsmacht der EU. So wünschenswert es wäre, dass sich die EU-Mitglieder auf neue Abstimmungsmethoden oder gar eine gemeinsame Außenfinanzpolitik einigen – realistisch ist dies zum jetzigen Zeitpunkt nicht.

Sicherlich konnten große EU-Mitglieder wie Deutschland, Frankreich oder auch Großbritannien punktuell ihre Interessen in der globalen Finanzgovernance durchsetzen. Eine gesamteuropäische Handschrift trägt diese aber selten. Einzelne Mitgliedstaaten mögen sich in der G20 also hervorgetan haben – die EU als Ganzes ist bei vielen Themen lediglich Zaungast geblieben.

Weniger Geld und politischer Stillstand: Interne Effekte der Finanz- und Schuldenkrise auf die GASP

Nicolai von Ondarza

Die Finanz- und Schuldenkrise in der EU war nur eine von vielen Herausforderungen, mit denen die außenpolitischen EU-Strukturen seit 2009 konfrontiert wurden. Die Krise traf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in einer Zeit, in der die EU-Akteure primär mit der Umsetzung der ambitionierten Lissabonner Reformagenda beschäftigt waren, insbesondere mit der Etablierung der neuen Führungsstrukturen um die Hohe Vertreterin und der Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD). Hinzu kamen ab Anfang 2011 die Umbrüche in der südlichen Nachbarschaft der EU. Dennoch haben auch die wirtschaftlichen und politischen Effekte der Krise dazu beigetragen, dass die GASP in dieser Phase stagnierte:

Auf der einen Seite waren die direkten finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt der GASP auf europäischer Ebene zwar gering. Der ohnehin marginale GASP-Haushalt wurde auf niedrigem Niveau stabil gehalten, geplante Aufstockungen fanden aber nicht statt. Auf mitgliedstaatlicher Ebene hingegen kam es durchaus zu Kürzungen bei der Ressourcenausstattung, etwa in den Krisenstaaten der Eurozone und kleineren EU-Staaten. Für größere neuere Initiativen fehlen somit die Mittel. Die zentrale administrative Maßnahme zur Reform der EU-Außenpolitik, der Aufbau des EAD, musste zudem unter engen finanziellen Rahmenbedingungen gestaltet werden.

Auf der anderen Seite haben die enormen politischen Herausforderungen der europäischen Schuldenkrise die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger in einem Maße von Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik abgelenkt, dass den Staats- und Regierungschefs der notwendige politische Wille für Initiativen fehlte. Denn als primär intergouvernementales Politikfeld ist die GASP nach wie vor auf die politische Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten angewiesen. In der Folge wurde die Außen- und Sicherheitspolitik der EU zwar weiterhin verwaltet. Die Union wurde aber weder befähigt, auf die Veränderungen in der südlichen EU-Nachbarschaft mit der gebotenen Entschiedenheit zu reagieren, noch zeigte sie sich dazu in der Lage, die Strukturreformen des Lissabonner Vertrags für eine wirksame Stärkung der GASP zu nutzen.

Wenig Verschiebungen bei den materiellen Ressourcen in der GASP

Direkte Auswirkungen der Finanz- und Schuldenkrise auf die GASP sind zunächst in ihrer materiellen Ausstattung zu erwarten. Grundsätzlich ist

zu bemerken, dass die Ausgaben der EU für Außenpolitik, einschließlich des GASP-Haushalts, im Vergleich zu finanzintensiven Feldern wie der Agrar- oder der Kohäsionspolitik nur einen kleinen Bruchteil der gesamten EU-Ausgaben ausmachen.¹ Dies liegt in der Natur der GASP, die vornehmlich auf politischen Erklärungen und diplomatischem Austausch beruht. Wichtig ist der GASP-Haushalt vor allem für zivile Operationen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).²

Im aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFF, 2007–2013) beträgt der Anteil der auswärtigen Ausgaben (»Die EU als globaler Akteur«) am Gesamthaushalt zwischen 6,9 und 5,3 Prozent und bezifferte sich im Jahr 2011 auf knapp 7 Milliarden Euro (siehe Tabelle 1). Das Gros dieser Mittel wird für Finanz- und Unterstützungsprogramme aufgewendet, die außerhalb der eigentlichen GASP angesiedelt sind, also etwa für Hilfen zur Heranführung aktueller EU-Beitrittskandidaten, für die Europäische Nachbarschaftspolitik, die Entwicklungszusammenarbeit oder die humanitäre Hilfe (zusammen 5,67 Milliarden Euro).³

Von den auswärtigen Ausgaben der EU entfällt mit 0,3 Milliarden Euro, mit denen vornehmlich die genannten zivilen GSVP-Operationen finanziert werden, auch nur ein geringer Anteil auf die eigentliche GASP. Der Großteil dieser Mittel floss in den letzten Jahren in die EULEX-Kosovo-Mission. Spielräume für größere neuere Operationen sind nicht eingeplant. Hinzu kommen als Teil der allgemeinen Verwaltungsausgaben der EU seit 2011 die Aufwendungen für den EAD, die im ersten Jahr mit rund 457 Millionen Euro bereits größer waren als das Volumen des gesamten GASP-Haushalts.⁴ Diese Summe wurde jedoch weitgehend »haushaltsneutral« bereitgestellt, indem die Mittel, die zuvor für die Kommission bzw. das Generalsekretariat des Rates eingeplant waren, auf den EAD übertragen wurden.

Der Überblick über die Entwicklung der Haushaltszahlen in Tabelle 1 macht zwei Punkte deutlich. Auf den ersten Blick gab es auf europäischer Ebene bislang keine größeren Kürzungen im auswärtigen Bereich. Der GASP-Etat hat sich nach einem starken Anstieg 2007–2009 auf einem Niveau von rund 300 Millionen Euro pro Jahr stabilisiert. Der anfängliche

1 Joachim Schild, »How to Shift the EU's Spending Priorities? The Multi-annual Financial Framework 2007–13 in Perspective«, in: *Journal of European Public Policy*, 15 (2008) 4, S. 531–549.

2 Militärische GSVP-Operationen dagegen werden direkt von den Mitgliedstaaten finanziert. Siehe hierzu David Scannell, »Financing ESDP Military Operations«, in: *European Foreign Affairs Review*, 9 (2004) 4, S. 529–549.

3 Europäische Kommission, *EU-Haushalt 2011. Finanzbericht*, Brüssel 2012.

4 Haushaltstechnisch wird der EAD über eine eigene Sektion innerhalb der Rubrik »Administrative Ausgaben« geführt, er fällt also nicht unter die Ausgaben für »Die EU als globaler Akteur«. Diese Zuordnung wurde als Teil des Kompromisses beschlossen, den die EU-Institutionen für den Aufbau des EAD gefunden haben. Infolgedessen kann der EAD-Haushalt separat vom Europäischen Parlament kontrolliert werden. Zuzana Murdoch, »Negotiating the European External Action Service (EEAS): Analyzing the External Effects of Internal (Dis)Agreement«, in: *Journal of Common Market Studies*, 50 (2012) 6, S. 1011–1027.

Tabelle 1
Veränderungen im GASP-Haushalt 2007–2013

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|-------|------|------|------|
| Haushalt »Die EU als globaler Akteur« (in Mio. Euro) | 7091 | 7191 | 7788 | 7340 | 6921 | 6955 | 7312 |
| Davon: GASP-Haushalt (in Mio. Euro) | 89 | 192 | 314 | 251,3 | 303 | 303 | 321 |
| Anteil auswärtige Ausgaben am EU-Gesamthaushalt | 6,3% | 6,4% | 6,9% | 6,1% | 5,5% | 5,4% | 5,3% |
| Geplanter Anteil am EU-Gesamthaushalt gemäß MFF | 5,1% | 5,3% | 5,5% | 5,7% | 5,9% | 6,1% | 6,3% |

Quelle: Eigene Zusammenstellung aufgrund der Haushaltsberichte der EU. Die Daten für 2012/2013 beruhen noch auf Ansätzen der Haushaltsplanungen.

Anstieg ging vor allem auf den Start von EULEX Kosovo im Jahr 2008 zurück, der bisher größten zivilen GSVP-Operation, deren Budget mit jährlich rund 100 Milliarden Euro alleine ein Drittel des GASP-Haushalts ausmacht. Auf den zweiten Blick wird dennoch eine spürbare finanzielle Verschiebung zu Lasten der GASP und der auswärtigen Programme der EU erkennbar. Denn: Die eigentlich für den Zeitraum 2007–2013 geplante sukzessive Aufstockung der Finanzmittel für die auswärtigen Beziehungen und die GASP wurde von den Mitgliedstaaten in den jährlichen Haushalten nicht vollzogen (siehe Tabelle 1). Durch Aufstockungen in anderen Bereichen ist der Anteil dieser Mittel am EU-Gesamtetat mit geplanten 5,3 Prozent im Haushalt für 2013 sogar deutlich unter das Niveau der Vorjahre gesunken.⁵

Dieser Trend dürfte sich fortsetzen: Beim Mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014–2020 hatte die Kommission ebenfalls eine markante Steigerung der auswärtigen Ausgaben eingeplant. Bei den Verhandlungen im Europäischen Rat wurden diese Steigerungen von den Staats- und Regierungschefs aber widerrufen und der Haushaltstitel »Die EU als globaler Akteur« auf die aktuelle Größenordnung gesenkt. Dabei wurde einmal mehr deutlich, dass der auswärtige Haushalt anders als etwa die von Frankreich verteidigte Agrarpolitik oder die von Polen geförderte Kohäsionspolitik unter den EU-Mitgliedstaaten keinen nennenswerten Befürworter hat, der die Sicherung dieses Etatpostens in den Verhandlungen

⁵ Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2013. Working Document Part VII: Expenditure Related to the External Action of the EU, Com(2012) 300, Brüssel, Mai 2012, <<http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2013/DB2013/DB2013-WDVII-EXTERNALACTIONS.pdf>> (Zugriff am 16.4.2013).

zum essentiellen nationalen Interesse erklärt hätte.⁶ Dies bedeutet, dass für eine Ausweitung von EU-Aktivitäten auf internationaler Ebene, zum Beispiel in Form größerer neuer ziviler GSVP-Operationen oder einer Aufstockung des EAD, keine Mittel vorhanden sind.

Teils drastische Kürzungen auf nationaler Ebene

Differenzierter ist die Lage auf nationaler Ebene, auf der die Ausgabenkürzungen einzelner Mitgliedstaaten zum Teil gravierende Auswirkungen auf die Haushalte ihrer Außenministerien hatten. Wichtig sind die finanziellen Ressourcen hier vor allem für die Aufrechterhaltung eines diplomatischen Netzes sowie für kulturellen Austausch, Entwicklungszusammenarbeit oder die Finanzierung externer ziviler Projekte wie etwa den Polizeiaufbau in fragilen Staaten. Die direkten Ausgaben der einzelnen Staaten lassen sich allerdings nur begrenzt miteinander vergleichen, da größere Posten wie Entwicklungszusammenarbeit oder Zahlungen für internationale Organisationen zum Teil unterschiedlich verbucht werden. In der Tendenz zeigen sich ungeachtet dessen sehr deutliche Unterschiede im Ausmaß der Einsparungen, die einzelne Außenministerien vornehmen mussten. Besonders betroffen sind die für das Funktionieren der GASP relevanten Fähigkeiten zum diplomatischen Austausch ebenso wie jene zur Beschaffung und Analyse von Informationen in Form von diplomatischen Netzen und Personal der Außenministerien.

Vier Beispiele unterstreichen die hohe Varianz auf nationaler Ebene. Auf der einen Seite gibt es Mitgliedstaaten, die ähnlich wie die EU als Ganzes Ausgaben nur in geringem Maße gekürzt oder sogar leicht erhöht haben. So ist beispielsweise der Haushalt des deutschen Auswärtigen Amtes 2013 um 4,9 Prozent angehoben worden. Bereits 2012 lag er mit rund 3,49 Milliarden Euro deutlich über Vorkrisenniveau.⁷

Auch in Frankreich, dessen Haushalt im Jahr 2012 zunehmend unter Druck geraten ist, waren die Kürzungen im Auswärtigen Bereich von 5 Milliarden Euro (2012) auf rund 4,9 Milliarden Euro (2013) moderat. Das Volumen des Haushalts für das französische Außenministerium liegt in der Folge über dem Niveau von 2007 (4,5 Milliarden Euro).⁸ Weder Frankreich noch Deutschland waren bisher gezwungen, Auslandsvertretungen zu schließen oder ihr auswärtiges Engagement substantiell einzuschränken.

Im Gegensatz dazu waren die Außenministerien anderer Mitgliedstaaten überproportional von Haushaltskürzungen betroffen. In Großbri-

⁶ Siehe Europäische Kommission, *Proposal for a Council Regulation Laying down the Multi-annual Financial Framework for the Years 2014–2020*, Brüssel 2011, sowie Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen (Mehrjähriger Finanzrahmen)*, Brüssel 2013.

⁷ Nur von 2010 auf 2011 gab es geringere Kürzungen um circa 100 Millionen Euro, die im Folgejahr aber wieder mehr als ausgeglichen wurden.

⁸ Französisches Außenministerium, *Presentation du projet de loi de programmation pluri-annuelle des finances publiques 2013*, <www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-ministres-et-le-ministere/evenements-et-actualites-du/toutes-les-actualites-du-mae/article/presentation-du-projet-de-loi-de> (Zugriff am 15.1.2013).

tannien, das unter den EU-Staaten neben Frankreich über das ausgedehnteste diplomatische Netz verfügt, sind die Mittel für das Außenministerium (FCO) spürbar reduziert worden. Der FCO-Haushalt ist von 2,26 Milliarden Pfund 2009 zunächst auf 2,13 Milliarden Pfund im Jahr 2012 mäßig geschrumpft, für 2013 sind aber nur noch 1,56 Milliarden Pfund eingeplant. Trotz dieser Kürzungen ist das FCO bestrebt, sein diplomatisches Netz vollständig aufrechtzuerhalten.⁹

Die massiven Haushaltskürzungen in jenen Staaten der Eurozone, die besonders stark von der Schuldenkrise betroffen sind, lassen auch den Außenbereich nicht unberührt. Vor allem Spanien sticht hier heraus, wo unter dem hohen Spardruck der Haushalt des Außenministeriums (MAES) von 3,64 Milliarden Euro (2009) auf 1,34 Milliarden Euro (2013) gekürzt wurde.¹⁰ Eine solch brutale Kürzung, bei der fast zwei Drittel der gesamten Finanzmittel gestrichen werden, kann nicht spurlos an der auswärtigen Politik dieses Landes vorbeigehen. In Spanien hat das MAES vor allem die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit sowie kulturellen Austausch gekürzt, um die ambitionierten Sparziele zu erreichen. Aber auch bei den Auslandsvertretungen wurde drastisch Personal eingespart, einzelne Konsulate und Botschaften sind sogar gänzlich geschlossen worden, etwa im Jemen, in Simbabwe oder in Syrien.¹¹

Um trotzdem in diesen Ländern weiterhin rudimentär vertreten zu sein, hat Spanien – als erster größerer EU-Staat überhaupt – Vereinbarungen mit dem EAD getroffen, nach denen es in diesen Fällen seine Vertretung über den EAD organisieren und einzelne Repräsentanten in die EU-Delegation abordnen kann.¹² In der Öffentlichkeit wurden diese Vereinbarungen zwar als Maßnahme Spaniens zur Unterstützung des EAD dargestellt, politisch sind sie aber vor allem aus dem enormen Spardruck zu erklären, dem das Land ausgesetzt ist.

Der EAD ist noch keine Rückfalloption

Finanzbedingt scheint sich dem Europäischen Auswärtigen Dienst also die Chance zu bieten, Aufgaben der externen Vertretung von Mitgliedstaaten besonders in jenen Ländern wahrzunehmen, in denen diese Mitgliedstaaten aus Kosten- oder Prioritätsgründen keine eigenen Botschaften unterhalten. Nicht zuletzt mussten auch viele kleinere und mittelgroße EU-Mitgliedstaaten wie Estland, Finnland, Griechenland, die Niederlande

⁹ Die Kürzungen fallen numerisch drastischer aus, als sie in der Praxis sind, da teilweise größere Budgetposten wie das Peacekeeping und Konfliktpräventionsprogramme ab 2013 anders abgerechnet werden. Zu den Planungen siehe Foreign and Commonwealth Office (FCO), *Annual Reports and Accounts 2011–2012*, S. 22–25.

¹⁰ Offizielle Angaben des spanischen Finanzministeriums.

¹¹ Die Schließungen der Botschaften in Syrien und Jemen waren auch durch die angespannte Sicherheitslage in diesen Ländern bedingt. Dass sie von Dauer sind, hat jedoch vor allem finanzielle Gründe. Siehe »España reducirá las embajadas de Yemen y Zimbabue a lo «mínimo» para ahorrar«, in: *El Mundo*, 8.10.2012.

¹² Esther Barbé/Laia Mestres, »Spanien«, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2012*, Nomos: Baden-Baden, 2012, S. 485–492.

oder Tschechien aufgrund von Haushaltskürzungen signifikant Personal in ihren diplomatischen Diensten abbauen oder ganze Botschaften bzw. Konsulate schließen.¹³ Es sind vor allem diese kleineren Mitgliedstaaten, die mangels eigener Kapazitäten in Zukunft mehr und mehr auf den EAD angewiesen sein werden, wenn es um ihre Außenvertretung, konsularische Dienste und die Beschaffung von außenpolitisch relevanten Informationen geht.

Obgleich erst 2011 im Gefolge der Lissabonner Reformen gegründet, ist der EAD bereits besser mit materiellen Ressourcen ausgestattet als die diplomatischen Netze kleinerer Mitgliedstaaten. Bei seiner Gründung hat er die früheren Auslandsvertretungen der Europäischen Kommission übernommen und ausgebaut. Mittlerweile verfügt die EU weltweit über 141 Delegationen in Drittstaaten oder bei internationalen Organisationen.

Dennoch ist der EAD im Augenblick noch weit davon entfernt, Mitgliedstaaten eine adäquate Rückfallposition zu bieten. Denn auch zwei Jahre nachdem der Dienst gegründet wurde, mangelt es zum einen an der Vernetzung mit den Außenministerien der Mitgliedstaaten sowie an technischer Infrastruktur und eingespielten administrativen Abläufen, die hinreichend gewährleisten, dass Informationen gesammelt und Interessen vertreten werden können. Zum anderen haben sich bislang insbesondere die großen Mitgliedstaaten geweigert, dem EAD die Möglichkeit einzuräumen, konsularische Aufgaben für Bürger aus EU-Mitgliedstaaten wahrzunehmen. Gerade diese konsularischen Dienstleistungen wären aber für kleinere Mitgliedstaaten von zentralem Interesse, wenn sie Kürzungen in ihren diplomatischen Diensten über den EAD abfedern wollen. Die im zweiten Halbjahr 2013 anstehende Evaluierung und Überarbeitung des EAD sollte insofern dazu genutzt werden, den EAD administrativ und finanziell zu stärken, um insbesondere die kleineren Mitgliedstaaten unterstützen zu können.

Verschiebungen politischer Prioritäten

Mindestens ebenso wichtig wie die finanzielle Ausstattung ist für die GASP die Unterstützung durch die Mitgliedstaaten auf oberster politischer Ebene. Die europäische Schuldenkrise beansprucht einen großen Teil der Aufmerksamkeit der Staats- und Regierungschefs der EU und hat den Blick in den letzten Jahren vermehrt auf die Reform des inneren Gefüges der Union gelenkt. Die notwendige Fokussierung auf die Zukunft der gemeinsamen Währung bringt für die Außenpolitik jedoch Verdrängungseffekte mit sich:

Erstens hat sich der Agenda-Schwerpunkt des Europäischen Rates, des Gremiums der Staats- und Regierungschefs, deutlich in Richtung wirtschaftlicher Fragen und der Bemühungen um eine Lösung der Schuldenkrise verlagert. Außenpolitische Prioritäten mussten ökonomischen wei-

¹³ Kristi Raik/Teemu Rantanen, *Managing the Decline of European Diplomacy. More Burden-sharing in the EU Is Needed to Counter the Cuts in National Foreign Services*, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs (FIIA), 2013 (FIIA Comment 4/2013).

chen. In der GASP soll der Europäische Rat als Impulsgeber fungieren und die politischen Leitlinien für alle Belange der EU-Außenbeziehungen vorgeben. Bis zum Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise standen denn auch in nahezu jeder Sitzung des Europäischen Rates kontroverse außenpolitische Fragen auf der Tagesordnung, für die Kompromisse auf oberster politischer Ebene zu finden waren. Dies reichte von Stellungnahmen an Drittstaaten wie dem Iran oder der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie bis hin zu Verhandlungen über hochumstrittene Themen der internationalen Sicherheit wie den Russland-Georgien-Krieg 2008. Insbesondere in der GASP/GSVP waren regelmäßig sorgsam ausgehandelte Kompromisse zwischen den Staats- und Regierungschefs nötig, um schwierige Fragen der politischen Positionierung oder Lastenverteilung bei gemeinsamen Operationen zu klären.

Im Hinblick auf die GASP nahm die Entwicklung des Europäischen Rates seit 2010 einen kritischen Verlauf: Auf der einen Seite hat das Gremium der Staats- und Regierungschefs im Institutionengefüge der EU durch die Lissabonner Reformen massiv an Bedeutung gewonnen. Vor allem in der Krise ist der Europäische Rat unter Leitung von Herman Van Rompuy zum zentralen Schaltgremium des Krisenmanagements geworden.¹⁴ Dabei erhöhte sich auch die Frequenz der Gipfeltreffen in Brüssel deutlich: Während 2006 und 2007 jeweils nur drei Sitzungen des Europäischen Rates stattfanden, waren es 2011/2012 neun bzw. sechs Sitzungen.

Tabelle 2
Anzahl der Treffen des Europäischen Rates 2006–2012 und deren thematische Schwerpunkte

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Anzahl der Sitzungen | 3 | 3 | 5 | 6 | 7 | 9 | 6 |
| Davon: Fokus auf Schuldenkrise/Eurogipfel | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 9 | 6 |
| Davon: Sitzungen mit GASP-Fokus | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Schlussfolgerungen der Treffen des Europäischen Rates. Einstufung des Fokus der Sitzungen durch den Autor.

Auf der anderen Seite aber wurden diese Sitzungen ab Februar 2010 nahezu ausschließlich von einem Thema beherrscht: dem Kampf gegen die europäische Schuldenkrise, genauer gesagt dem Management der akuten Krise und/oder den langfristigen Reformen der Eurozone (siehe Tabelle 2). Zwar hatte Van Rompuy ursprünglich angekündigt, jährlich ein Treffen des Europäischen Rates vorwiegend für außenpolitische Fragen zu reservieren.¹⁵ Während dies 2010 noch partiell gelang, wurde das Vorhaben 2011 und 2012 stillschweigend fallengelassen, damit sich die oberste

¹⁴ Philippe de Schoutheete, *The European Council and the Community Method*, Paris: Notre Europe, 2012 (Working Paper).

¹⁵ Nicolai von Ondarza, *Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2011 (SWP-Studie 8/2011).

politische Ebene auf die Schuldenkrise konzentrieren konnte. Einzige Ausnahme war ein Sondertreffen des Europäischen Rates im März 2011, das sich mit den Umbrüchen im arabischen Raum befassen sollte, vor allem aber mit der EU-Position zu einer möglichen Intervention in Libyen. Parallel wurde aber auch dieser Termin kurzfristig für einen zusätzlichen Eurogipfel genutzt, ein Treffen der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten. Eine gemeinsame Haltung gegenüber Libyen konnte dabei allerdings nicht gefunden werden. Unter diesen Umständen fehlen politische Impulse und strategische Leitlinien, die der Europäische Rat in der GASP vorgeben soll.

Zweitens wurden auch die wenigen GASP-Erklärungen, die von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet worden sind, größtenteils als reine Anhängsel in die Schlussfolgerungen aufgenommen. Bei einer genaueren Analyse der Treffen des Europäischen Rates findet man weiterhin Stellungnahmen etwa zu den Nuklearverhandlungen mit dem Iran, den arabischen Umbrüchen oder zum Bürgerkrieg in Syrien.¹⁶ Vergleicht man rein quantitativ den »Output« an GASP-Erklärungen der EU zwischen 2007 und 2012, lassen sich denn auch keine substantiellen Veränderungen erkennen; die stärkere inhaltliche Fokussierung der südlichen Nachbarschaft ist primär mit den Umbrüchen im arabischen Raum zu begründen. Die außenpolitischen Stellungnahmen des Europäischen Rates wurden jedoch in den letzten beiden Jahren in der Regel vor den eigentlichen Treffen der Staats- und Regierungschefs vorverhandelt und ohne Debatte von ihnen verabschiedet. Selbst das umstrittene europäische Engagement in Mali ist auf dem Europäischen Rat im Februar 2013 zwar in den Schlussfolgerungen kommentiert, aber von den Staats- und Regierungschefs nicht debattiert worden.

Für die GASP bedeutet dies Folgendes: Während die Gemeinsame Außenpolitik im Rahmen des Europäischen Rates zwar weiterhin pflichtschuldig verwaltet wurde, stand deren Fortentwicklung und Gestaltung seit Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise nicht mehr auf der politischen Tagesordnung. Aus politischer Notwendigkeit hatten und haben ökonomische Belange sowie interne Reformen eindeutig Vorrang vor außenpolitischen Angelegenheiten.

Trotz Krise Handlungsspielräume offen halten

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU ist in den Jahren der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise trotz erheblicher Herausforderungen in der europäischen Nachbarschaft im Wesentlichen lediglich verwaltet worden. Es gelang der EU nicht, international entscheidende Impulse zu setzen.

Unzureichende Ausstattung mit Ressourcen ist dabei (noch) nicht einmal das eigentliche Problem. Auf europäischer Ebene sind die Finanzmittel für die GASP und die anderen auswärtigen Finanzinstrumente von

¹⁶ Europäischer Rat, Tagung vom 13./14.12.2012, *Schlussfolgerungen*.

Kürzungen weitgehend verschont geblieben. Der Handlungsspielraum für größere zivile EU-Operationen wurde zwar etwas beschränkt. Bis auf weiteres sind aber umfangreiche Mittel für Nachbarschaft, humanitäre Hilfe oder Stabilisierungspolitik vorhanden. Zusätzlich hat der Europäische Auswärtige Dienst ein eigenes Budget bekommen, mit dem ein umfassendes diplomatisches Netzwerk der EU aufrechterhalten und im begrenzten Maße sogar ausgebaut werden kann.

Auf nationaler Ebene sind die Kürzungen der Budgets für Außenpolitik weniger dramatisch ausgefallen als etwa im Verteidigungsbereich. Signifikante Einsparungen gab es vor allem bei den nationalen diplomatischen Diensten. Insbesondere die kleineren Mitgliedstaaten werden in Zukunft daher auf eine stärkere Kooperation mit dem EAD angewiesen sein, wenn sie ihre diplomatische Reichweite bewahren wollen. Allerdings muss die EU den EAD auch personell und finanziell in die Lage versetzen, Einschnitte aufzufangen, die auf nationaler Ebene in den diplomatischen Netzen, den konsularischen Aufgaben und der Analysefähigkeit vorgenommen werden.

Vor allem sind es aber die Verschiebungen der politischen Prioritäten, die in Zeiten der Wirtschafts- und Schuldenkrise das Fundament der ohnehin schwachen GASP weiter untergraben. Die EU ist in der Außen- und Sicherheitspolitik aufgrund des besonderen, primär intergouvernementalen Charakters dieser Politik direkt abhängig von der Entschlossenheit der Mitgliedstaaten, gemeinsam zu handeln. Jenseits akuter internationaler Krisen wurden GASP-Themen weitgehend von der Agenda der Treffen auf oberster Ebene verdrängt oder zu reinen Fußnoten der Schlusserklärungen.

Das Binnengefüge der GASP wurde zwar nicht nachhaltig verändert, auch inhaltliche Prioritäten innerhalb des Politikfelds sind nicht verschoben worden. Solange aber die Schuldenkrise und die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion die für das Überleben der EU bestimmenden Themen bleiben, wird der Blick nach innen die drängenden außenpolitischen Herausforderungen ausblenden. Der für eine handlungsfähige GASP so notwendige politische Wille wird infolgedessen primär auf andere Felder konzentriert. Notwendig für eine Stärkung der GASP wäre die Investition politischen Kapitals in gemeinsame internationale Initiativen der EU. Mit gezielten politischen Initiativen in der GASP können auch die finanziellen Kürzungen politisch mehr als ausgeglichen werden.

Europäische Verteidigung in der Krise

Christian Mölling

Europas Verteidigungskrise*

Europa steckte bereits vor Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise in einer strukturellen Verteidigungskrise, insbesondere was die Entwicklung von gemeinsamen militärischen Fähigkeiten betrifft. Obwohl der Druck auf die nationalen Verteidigungsetats schon seit Ende des Kalten Krieges beständig steigt, haben die EU-Staaten bislang an ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Souveränität festgehalten. Allen Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit zum Trotz, wonach kein europäischer Staat mehr allein handlungsfähig ist, sind die einzelnen Regierungen nicht bereit, die Entscheidungshoheit über Ausstattung und Einsatz ihrer Streitkräfte zu delegieren. Deshalb werden Redundanzen, die zwischen den Verteidigungsapparaten der 27 Mitgliedstaaten bestehen, nicht beseitigt. Zwar äußern die Regierungen seit Jahren immer wieder die Absicht, einzelne Fähigkeiten zusammenzulegen und die Verteidigungsplanung zu harmonisieren, um Kosten zu sparen und die operative Handlungsfähigkeit zu verbessern. Erreicht werden soll dies gerade auch im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). In der Praxis jedoch sind solche Beteuerungen folgenlos geblieben. Stoisch nehmen die politischen Verantwortungsträger zur Kenntnis, dass die Ziele, die sie in gemeinsamen Strategiedokumenten vereinbart haben,¹ in unerreichbare Ferne rücken.

Die Finanz- und Schuldenkrise verschärft diese strukturellen Probleme weiter. Nahezu alle Mitgliedstaaten der EU haben ihre verteidigungspolitischen Aufwendungen im Zuge der Krise deutlich reduziert. Einige Staaten sahen sich gar zu derart drastischen Kürzungen gezwungen, dass sie kaum mehr in der Lage sind, ihre Interessen auf diesem Politikfeld durchzusetzen. Darüber hinaus wurde die GSVP als gemeinsamer Handlungsrahmen der EU-Staaten krisenbedingt weiter marginalisiert.

Schrumpfende Ressourcen

Die Auswirkungen der europäischen Finanz- und Schuldenkrise zeigten sich zunächst auf nationaler Ebene. Fast alle EU-Staaten haben seit 2009

* Dieser Text basiert auf: Christian Mölling, *Wege aus der europäischen Verteidigungskrise. Bausteine für eine Verteidigungssektorreform*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2013 (SWP-Studie 8/2013).

¹ So beispielsweise »Helsinki Headline Goal 1999«: European Council (Helsinki), *Presidency Conclusions*, 10./11.12.1999, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm>; Council of the European Union, *Declaration on Strengthening Capabilities*, 11.12.2008, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf> (Zugriff am 10.4.2013).

ihre Verteidigungs- und Rüstungsbudgets reduziert. Die größten Einschnitte mussten vor allem kleinere Mitgliedstaaten vornehmen, bei denen die Kürzungen sich auf bis zu 30 Prozent beliefen. Slowenien etwa musste seinen Verteidigungsetat von 600 Millionen Euro auf 400 Millionen Euro senken. Die meisten mittleren EU-Staaten beschlossen Kürzungen von 10 bis 15 Prozent, so etwa Tschechien oder Belgien. Die großen Mitgliedstaaten wie Deutschland und Großbritannien kamen bis 2011 mit Kürzungen unter 8 Prozent aus. Gegen den Trend, auch den Verteidigungssektor zur Senkung der Staatsschulden heranzuziehen, stemmten sich bis 2011 lediglich Frankreich, Polen und Finnland. Diesen Staaten gelang es, ihre Budgets nicht nennenswert zu beschneiden. Ab 2012 änderte sich dies jedoch ebenfalls. Finnland beschloss, seinen Verteidigungsetat bis 2015 um 30 Prozent zu reduzieren; in Frankreich stehen ab 2014 Kürzungen von 3 bis 5 Prozent an. Allein Polens Budget wird wohl kontinuierlich weiterwachsen.²

Eine Umkehr dieses Trends zeichnet sich in naher Zukunft nicht ab. Im Gegenteil: 2012 kündigten Österreich und Portugal an, ihre verteidigungspolitischen Ausgaben in den nächsten vier Jahren um 40 Prozent zu senken. Prognosen zufolge werden die entsprechenden Etats in den EU-Staaten bis 2020 um weitere 1,8 bis 3,2 Prozent pro Jahr schrumpfen. Inflationbereinigt würde dies bedeuten, dass die EU im Zeitraum von 2011 bis 2020 ihre zusammengefassten Budgets von 220 Milliarden Euro auf circa 195 bis 147 Milliarden Euro herunterfährt.³

Viele EU-Staaten haben die Kürzungen durch weitreichende Einschnitte bei Personal, Betrieb und Beschaffung zu kompensieren versucht. So reduziert etwa Deutschland den Umfang seiner Streitkräfte von rund 240 000 auf etwa 185 000 Soldaten. Spanien legte 2012 seinen Flugzeugträger still; Großbritannien stellt Schiffe außer Dienst, die aus dem Atalanta-Einsatz am Horn von Afrika zurückkehren. Portugal sah sich gezwungen, seine Bestellungen von Transporthubschraubern der neuesten Generation zu stornieren. Die Verkleinerung vorhandener Truppenkörper und ihres Fähigkeitsspektrums – also der Bandbreite an Aufgaben, die sie erfüllen können – wirkt sich dabei auf die Handlungsmöglichkeiten der EU-Staaten aus. Die Armeen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens werden auch künftig nahezu das gesamte Fähigkeitsspektrum abdecken, aber militärisch weniger durchsetzungsstark und durchhaltefähig sein. Die kleinen und mittleren EU-Staaten befinden sich bereits in einem Abwärtswettlauf und geben weiterhin unilateral Fähigkeitsbereiche auf. Sie verlassen sich darauf, dass jene Länder, die solche Fähigkeiten noch besitzen, diese bei Einsätzen auch bereitstellen.

² Christian Mölling/Sophie-Charlotte Brune, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, Brüssel: Directorate-General for External Policies, April 2011.

³ Joachim Hofbauer/Priscilla Hermann/Sneha Raghavan, *European Defense Trends 2012: Budgets, Regulatory Frameworks, and the Industrial Base*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), Dezember 2012.

Prioritäten verschoben sich

Die massiven Einschnitte bei Verteidigung und Beschaffung, zu denen sich die Mitgliedstaaten wegen der Krise genötigt sahen, wirken sich zunehmend auch auf deren sicherheits- und verteidigungspolitische Prioritäten aus. Im letzten Jahrzehnt konnten es die EU-Staaten noch ignorieren, dass ihre Verteidigungsapparate sukzessive schrumpften. Denn allzu oft waren die USA bereit, die entstandenen Fähigkeitslücken zu füllen, wie etwa im Kosovo oder auch 2011 noch in Libyen. Mittlerweile jedoch wendet sich Washington verstärkt dem asiatisch-pazifischen Raum zu; dies nimmt Europa stärker in die Pflicht, seine Verteidigung sowie die Sicherheit der Nachbarregionen selbst zu organisieren.

Die Finanz- und Schuldenkrise bewirkt, dass Interessen und Werte als Bestimmungsfaktoren der Verteidigungspolitik an Bedeutung verlieren. Stattdessen treten wirtschaftliche Zwänge in den Vordergrund. In fast allen EU-Staaten findet Verteidigungsplanung gegenwärtig vor allem unter der Fragestellung statt, welche Fähigkeiten kurzfristig überhaupt noch zu finanzieren sind. Die Regierungen stellen sich also auf ein »Design to Cost« ein. Unter dieser Prämisse stehen insbesondere die derzeitigen Verteidigungsreformpläne in Deutschland, Frankreich und Großbritannien.⁴

Fast vollkommen in den Hintergrund getreten ist die strategische Dimension von Verteidigungsplanung und Rüstungsbeschaffung – und damit die Frage, welche Ziele die Staaten mittel- und langfristig zu erreichen suchen, welche Bedrohungen sie abwenden, welchen Herausforderungen sie begegnen wollen. Und mit jedem weiteren Prozent, das die Staaten an Verteidigungsausgaben kürzen, wird die Lage kritischer. Sie nähern sich immer mehr einer roten Linie, von der ab sie nicht mehr in der Lage sein werden, militärische Fähigkeiten sinnvoll, durchhaltetfähig und zu vertretbaren finanziellen Kosten aufrechtzuerhalten.

Ein Bereich, in dem ein solches Szenario für die Zukunft droht, sind Kampfpanzer. Deutschland, Frankreich und Großbritannien haben ihre Verbände so weit verkleinert, dass sie nur noch jeweils ein Panzerbataillon durchhaltetfähig vorhalten können. Bei Aufklärungsmitteln wie Drohnen und Satelliten wiederum klafft bei den EU-Streitkräften schon seit langem ein großes Fähigkeitsloch.

Weitere Konsequenzen hat die Finanz- und Schuldenkrise für Europas Beiträge zu multilateralen Operationen. Hier kommt es immer stärker – quasi »aus Versehen« – zu einer Renationalisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die angespannte Haushaltslage bestimmt deutlich stärker als zuvor Überlegungen einzelner Regierungen, aus laufenden Operationen auszusteigen. Zudem wird die Beteiligung an neuen multilateralen Engagements sehr viel kritischer geprüft. Finanzielle Gründe bringen immer mehr Staaten dazu, Leistungen oder Fähigkeiten einzuschränken,

⁴ Zum Beispiel Grundsatzrede des damaligen Bundesministers der Verteidigung, Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, anlässlich des Besuchs der Führungsakademie der Bundeswehr und der Kommandeurtagung der Streitkräftebasis am 26. Mai 2010 in Hamburg, Presse- und Informationsstab des Bundesministeriums der Verteidigung, S. 14.

die sie ihren Partnern bislang zur Durchführung gemeinsamer Operationen bereitgestellt hatten. So sahen sich etwa Griechenland und Portugal 2011/2012 gezwungen, Personal und Material aus der Kosovo-Operation KFOR abziehen. In solchen Fällen stehen finanzielle Fragen über der Bündnissolidarität.

EU-Staaten, die besonders wertvolle militärische Fähigkeiten besitzen, stellen diese nicht mehr ohne weiteres im Rahmen gemeinsamer Einsätze zur Verfügung. So hat in der EU zwar fast jedes Land allgemeine Infanteriekräfte. Doch schnell verlegbare Einheiten sind in nennenswerter Zahl nur in einem Drittel der Länder vorhanden. Größere amphibische Verbände stellen nur fünf Länder in der EU bereit, mehr als die Hälfte davon befindet sich in Frankreich und Italien.

Diese Konzentration bestimmter Fähigkeiten bei wenigen Staaten verschärft das bestehende Ungleichgewicht in der Verteilung der Lasten laufender Operationen. Wer wichtige Fähigkeiten hat, kann sich einem entsprechenden Beitrag nur schwer entziehen. Zugleich aber besteht die Tendenz, solche Fähigkeiten eben nicht der Gemeinschaft bereitzustellen, weil die Beitragsstaaten ihren Einsatz nicht nur politisch begründen, sondern auch die Kosten dafür tragen müssten. Zudem könnten sie sich nicht so einfach aus einer Operation zurückziehen, denn Ersatz wäre nur schwer zu finden.

Die Krise beeinflusst auch die militärische Modernisierung in Europa. Große EU-Staaten modernisieren zwar langsamer, aber dennoch kontinuierlich weiter, denn sie fürchten (neben Geldstrafen für gekündigte Beschaffungsverträge) sinkende Investitionen in ihren Rüstungsfirmen. Viele mittlere und kleinere Länder dagegen sind gezwungen, Beschaffungs- oder Modernisierungsprojekte zu verschieben oder ganz aufzugeben – und damit auch die Weiterentwicklung ihrer Streitkräfte. Die Lücke zwischen Modernisierern und Zurückbleibenden, die bereits vor der Krise bestanden hatte, wird damit immer größer. Die abgehängten Staaten können nicht mehr ohne weiteres an Operationen teilnehmen, weil ihre Ausrüstung immer weniger interoperabel ist, sich also nur noch schwer in militärische und technische Abläufe einfügen lässt.

Binnengefüge: Bedeutungsverlust der GSVP

Durch die Finanz- und Schuldenkrise, die mit schrumpfenden Ressourcen und Prioritätenverschiebungen bei den Mitgliedstaaten einhergeht, verändert sich zudem das Binnengefüge der Akteure in der EU.

Die Mitgliedstaaten hatten der EU im Rahmen der GSVP die Aufgabe übertragen, ihre gemeinsame operative Handlungsfähigkeit zu verbessern. Dies soll die EU erreichen, indem sie die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten der Mitgliedstaaten verbessert, also militärisch effektiver und ökonomisch effizienter organisiert. EU-Akteure sind dabei die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der ihr unterstellte Europäische Auswärtige Dienst und die Europäische Verteidigungsagentur. Sie sollen Redundanzen zwischen den Verteidigungsapparaten der Mitglieds-

länder reduzieren, die Verfahren zur Verteidigungsplanung harmonisieren, Kooperationen zwischen den Mitgliedstaaten anbahnen und unterstützen sowie politische Entscheidungen auf europäischer Ebene ermöglichen.

Doch schon vor der Krise haben es EU und GSVP nur selten vermocht, einen relevanten Rahmen für politische Abstimmung, militärische Kooperation und Fähigkeitsentwicklung zu bilden. Noch weniger tun sie es derzeit in der Krise. Vielmehr vollzogen die Staaten ihre Anpassungsplanungen zunächst vor einem ausschließlich nationalen Horizont. Als sie feststellten, dass sie damit auch künftig nicht in der Lage sein würden, die gewünschten militärischen Fähigkeiten bereitzustellen, organisierten sie sich in minilateralen Kooperationsformaten. Dies waren erstens Interessencluster wie NORDEF⁵ oder Visegrád 4,⁶ die einen regionalen Ursprung haben; zweitens solche, bei denen ein gemeinsames militärisches Ambitionsniveau den Ausgangspunkt der Kooperation bildet, etwa der britisch-französische Verteidigungspakt von 2010; oder drittens Cluster wie das Weimarer Dreieck,⁷ das politische Signale setzen will. Diese drei Komponenten – regional, militärisch, politisch – zusammenzubringen versucht die deutsch-französische Verteidigungskooperation.

Bei diesen Kooperationsformaten spielte der EU-Rahmen keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Das einzige EU-basierte Projekt, die Gent-Initiative, ließen die Mitgliedstaaten im Sande verlaufen.⁸ Der EU-Militärstab und die Verteidigungsagentur, die eigentlich die Anstrengungen der Staaten koordinieren sollten, waren beauftragt, die Initiative auszugestalten und umzusetzen. Nachdem sie ihre Ergebnisse vorgestellt hatten, gab es aber keinen institutionalisierten Prozess, der die Mitgliedstaaten dazu angehalten hätte, sich untereinander auf gemeinsame politische Ziele zu verständigen.

So entstand unter der Überschrift »Pooling und Sharing« ein Flickenteppich an Kooperationen, die nicht an den EU-Rahmen gekoppelt sind. Dass dieses Vorgehen bislang keine nennenswerten Erfolge gezeitigt hat, scheint die Mitgliedstaaten kaum zu stören. Greifbare (Zwischen-) Ergebnisse gab es nur dann, wenn eine militärische Fähigkeit anderweitig nicht mehr zu halten gewesen wäre. Beispiele dafür sind der gemeinsame Kauf von Haubitzen durch Schweden und Norwegen oder die gemeinsame Entwicklung von Drohnen durch Frankreich und Großbritannien.

Als sicherheitspolitischer Rahmen spielt die EU für die Mitgliedstaaten gegenwärtig fast ausschließlich bei funktionalen Risiken wie Cybersicher-

⁵ Nordic Defence Cooperation: Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden.

⁶ Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn.

⁷ Deutschland, Frankreich, Polen.

⁸ Die Bundesrepublik hat die Gent-Initiative 2010 gemeinsam mit Schweden ins Leben gerufen und auf EU-Ebene eingebracht. Noch im selben Jahr haben die europäischen Partner die Initiative europäisiert und die EU-Institutionen (EU-Militärausschuss, EU-Militärstab und Europäische Verteidigungsagentur) mit der Koordinierung beauftragt. Die Staaten sollten Projekte vorschlagen, die sich für Pooling und Sharing eignen könnten. Aus 300 Vorschlägen hat der EU-Militärstab etwa 40 ausgesucht. Nach der letzten Auswahlrunde 2012 werden nur noch 13 Initiativen von den Staaten weiterverfolgt.

heit, Piraterie oder Sicherheit der Energieversorgung eine Rolle. Keine besondere Aufmerksamkeit hingegen genießt der Aufbau von Kapazitäten für das Krisenmanagement, etwa durch Trainingsmissionen wie in Mali oder für Somalia. Damit verlagert sich der thematische Fokus von EU-Sicherheit zunehmend auf Themenfelder, bei denen die Europäische Kommission eine größere Rolle spielt.

Schlussfolgerungen

Die Finanz- und Schuldenkrise der EU-Staaten hat massive Auswirkungen auf ihre Verteidigungsfähigkeit. Diese Entwicklung ist gravierend und langfristig, deshalb verändert sie auch dauerhaft die Rahmenbedingungen für die Verteidigungspolitik der EU-Mitglieder. Der eingangs beschriebene Gegensatz zwischen nationaler Entscheidungsfähigkeit und militärischer Effektivität durch europäische Kooperation wird zu einem spannungsgeladenen Dreiecksverhältnis. Als neue Herausforderung tritt die ökonomische Effizienz hinzu: Wie viele Ressourcen müssen und können die Staaten aufwenden, um aktionsfähig zu bleiben? Gelingt es den Europäern nicht, sich auf diese neuen Bedingungen einzustellen, werden sie weiter an militärischer Handlungsfähigkeit verlieren – sowohl bei der Territorialverteidigung als auch beim internationalen Krisenmanagement.

Das Problem beim Abbau der Verteidigungsfähigkeiten liegt dabei weniger in den bloßen Mengen an Material und Truppen, die wegfallen. Bedenklich ist vor allem, dass die Fähigkeitsarchitektur immer mehr in Mitleidenschaft gezogen wird. Diese Struktur, bestehend aus Know-how, Führungsinstitutionen sowie Ausrüstung und Infrastruktur für Operationen, ist schon seit längerem nur noch dann verfügbar, wenn wichtige Staaten sie gemeinsam bereitstellen. Seit 2009 verändern die EU-Mitglieder zunehmend ihre jeweiligen Beiträge – ohne Absprache mit den Partnern und ohne Überlegungen, wie die Fähigkeitsarchitektur langfristig aussehen soll. Ihnen droht damit der substantielle Verlust militärischer Handlungsfähigkeit, weil sie bestehende Fähigkeitslücken nicht schließen können und zudem neue entstehen lassen. Immer mehr Staaten erreichen eine rote Linie, ab der sie ihre Beiträge nicht mehr in militärisch sinnvollen und bezahlbaren Größenordnungen in die EU-Verteidigungspolitik einbringen können.

Damit besteht die Gefahr, dass die wachsende Fähigkeits- und Modernisierungslücke zu einer Solidaritätslücke wird. In der Folge dürfte auch die GSVP als Rahmen für Operationen und für eine EU-Verteidigungsplanung weiter an Bedeutung verlieren. Viele Staaten sind künftig womöglich nur noch zu marginalen Beiträgen für gemeinsame Operationen in der Lage. So kann innerhalb Europas eine Entsolidarisierung entstehen – weil einige Staaten die Möglichkeit verlieren, über eigene militärische Beiträge an sicherheitspolitischen Entscheidungen und damit an der Gestaltung gemeinschaftlicher Sicherheitspolitik teilzunehmen. Auch hier gilt, dass die Entwicklung schon vor Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise eingesetzt hatte, durch diese jedoch weiter verschärft wurde.

Als Konsequenz würde auch die EU als sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur nach außen hin weiter an Bedeutung und Wirksamkeit einbüßen. Gerade jüngste Operationen mit sicherheitspolitischer Dimension wie in Libyen und Mali finden außerhalb des GSVP-Rahmens statt. Die EU kommt in solchen Fällen erst zum Zuge, wenn die von ihren Mitgliedstaaten initiierten Aktivitäten beendet sind, wie etwa in Mali, wo sie sich ein weiteres Mal auf Trainings- und »Capacity Building«-Maßnahmen beschränkt. Ohne glaubwürdige Verteidigungskomponente aber stünde die EU vor einem Problem. Zum einen würde sie von ihrem transatlantischen Partner in Washington nicht ernstgenommen, zum anderen könnte sie kaum mehr darauf hoffen, in Zukunft den eigenen Anspruch zu erfüllen: als zivil-militärischer Akteur unabhängig von anderen tätig werden zu können, damit in der globalen Sicherheitsordnung jener eigenständige Einfluss der EU gewahrt bleibt, den die meisten ihrer Mitglieder längst verloren haben.

Auswirkungen der Finanz- und Schuldenkrise auf die EU-Außenpolitik: Schlussfolgerungen und Ausblick

Ronja Kempin / Marco Overhaus

Die europäische Finanz- und Schuldenkrise hatte spürbare Auswirkungen auf die Außenpolitik der Europäischen Union. Das verdeutlichen die Beiträge dieser Studie, die die wesentlichen Felder der auswärtigen Beziehungen in den Blick nehmen. Die Wucht, mit der die Entwicklungen der letzten Jahre auf die einzelnen Bereiche der EU-Außenpolitik eingewirkt haben, variiert allerdings stark von Politikfeld zu Politikfeld. Die Unterschiede hängen nicht zuletzt damit zusammen, dass die Krise strukturelle Defizite europäischer Außenpolitik verstärkt, die in den diversen Politikfeldern nicht einheitlich ausgeprägt sind.

Ergebnisse

Die Autoren der Beiträge zu dieser Studie haben mit Hilfe von fünf Analysekategorien versucht, die Auswirkungen der Krise auch politikfeldübergreifend genauer zu erfassen: die *Ressourcenausstattung* (europäisch und national) der Außenpolitik, das *Binnengefüge* der EU, die Verschiebung bzw. Akzentuierung außenpolitischer *Prioritäten* in Brüssel und den Mitgliedstaaten, die Effektivität europäischer Außenpolitik (*output*) und schließlich die normative Ausstrahlungskraft der EU (*soft power*). Im Folgenden werden für jede dieser Kategorien die wesentlichen Ergebnisse der Beiträge zusammengefasst.

Ressourcenausstattung

Die Ressourcen, die in den Mitgliedstaaten sowie auf EU-Ebene für die Ausgestaltung von Außenpolitik zur Verfügung stehen, sind im Verlauf der europäischen Schuldenkrise deutlich geschrumpft. Die weitreichendsten Einschnitte haben die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Verteidigungshaushalten vorgenommen. Nach einschlägigen Prognosen werden die kumulierten Verteidigungsaufwendungen der 27 EU-Mitgliedstaaten – derzeit 220 Milliarden Euro – bis zum Jahr 2020 um mindestens 50 Milliarden Euro sinken. Für die Mitgliedstaaten bedeuten diese Kürzungen zum Teil tiefgehende Einschnitte bei Personal, Betrieb und Beschaffung.

In jenen EU-Mitgliedstaaten, die von der noch immer schwelenden europäischen Schuldenkrise besonders hart getroffen sind, richten sich die Kürzungen schon heute nicht mehr allein auf den Sicherheits- und Verteidigungssektor. So haben Spanien, Portugal, Griechenland und Italien entschieden, auch ihre Ausgaben für entwicklungspolitische Maßnahmen und die südliche Nachbarschaft der EU zu senken. Spanien hat überdies

den Haushalt seines Außenministeriums zusammengestrichen und Botschaften in Drittstaaten geschlossen.

Bislang zeichnet sich nicht ab, dass die Beschränkungen der nationalen finanziellen wie politischen Handlungsfähigkeit auf EU-Ebene ausgeglichen werden können. Im Gegenteil: Bei den Verhandlungen um den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU haben die Mitgliedstaaten eine Aufstockung der finanziellen Mittel für die europäische Ebene abgelehnt. Bei ihrem Treffen am 7. und 8. Februar 2013 erteilten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten dem Vorschlag der EU-Kommission eine Absage, den außenpolitischen Haushaltstitel des EU-Budgets »Die EU als globaler Akteur« von derzeit 56 Milliarden Euro (für 2007 bis 2013) auf künftig 70 Milliarden Euro (für 2014 bis 2020) zu erhöhen. Nach dem Beschluss des Europäischen Rates stünden Brüssel in den Jahren 2014–2020 nun 59 Milliarden Euro für Außenpolitik zur Verfügung. Im März 2013 hatte das Europäische Parlament dem neuen Finanzrahmen allerdings noch nicht zugestimmt.

Da der Planungszyklus mehrjährig angelegt ist, hat sich das EU-Budget seit 2008 zunächst relativ krisenresistent gezeigt. Im Zuge der Neuverhandlung des Budgets für die kommenden Jahre schlägt die Krise nun auch auf europäischer Ebene durch, wenn auch nicht so drastisch wie in einigen Mitgliedstaaten.

Trotz angespannter Haushaltslage ist es der EU und den Mitgliedstaaten gelungen – teils durch Umwidmung eingeplanter Haushaltsmittel –, für einige Bereiche zusätzliche Ressourcen zu mobilisieren. Dies hängt zum einen mit der »Sonderkonjunktur« der südlichen Nachbarschaft in der Folge der dortigen politischen Umbrüche zusammen. So wurden die Mittel für die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) aufgestockt und kurzfristige Sonderprogramme wie SPRING aufgelegt. Im Rahmen von SPRING wurden 2011/2012 Mittel in Höhe von 350 Millionen Euro für Sofortmaßnahmen in Tunesien, Ägypten, Jordanien und Marokko bereitgestellt. Zudem haben einzelne Mitgliedstaaten wie Deutschland beträchtliche zusätzliche Mittel für diesen Zweck zur Verfügung gestellt.

Zum anderen wurden eigens Gelder mobilisiert, um die direkten Auswirkungen der Finanz- und Schuldenkrise auf die Staaten des Westlichen Balkans und auf besonders betroffene Entwicklungsländer abzumildern.

Mitte Mai 2009 alimentierte die Kommission den Haushalt Serbiens mit zusätzlichen 100 Millionen Euro; weitere 150 Millionen Euro verteilte sie als Hilfen an die anderen Staaten des Westbalkans, um deren wirtschaftliche Erholung zu fördern und die sozialen Folgen der Krise einzudämmen.

Ebenfalls 2009 hat die EU-Kommission mit dem sogenannten FLEX-Mechanismus ein kurzfristig wirkendes Instrument geschaffen, um die schwächsten Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) bei der Bewältigung der Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und ihrer sozialen Folgen zu unterstützen.

Die Finanz- und Schuldenkrise hat einmal mehr verdeutlicht, dass private Finanzmittel – ausländische Direktinvestitionen, Handelsströme, Bankkredite, Rücküberweisungen – im Verhältnis zu staatlichen Mitteln in

der Außenpolitik eine große Bedeutung gewonnen haben. Der Einbruch bei den privaten Kapitalströmen nach Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hatte weitaus gravierendere Auswirkungen auf die Staaten des Westlichen Balkans wie auch auf die ärmsten Entwicklungsländer als der Rückgang staatlicher Hilfen aus der EU für diese Länder. Umgekehrt können die Einschnitte auf privater Seite kaum durch staatliche Mittel kompensiert werden.

Veränderungen im Binnengefüge der EU

Auswirkungen hatte die Finanz- und Schuldenkrise auch auf das Binnengefüge der EU. So zeigen die Beiträge dieser Studie, dass sich die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten in vielen Bereichen seit Ausbruch der europäischen Schuldenkrise im Jahr 2010 verschärft haben. Deutlich wird dies beispielsweise in der Außenfinanzpolitik.

In der G20 vertraten die EU-Mitglieder Positionen, die kaum miteinander in Einklang zu bringen sind. So sah Deutschland in einem raschen Schuldenabbau und umfassenden Strukturreformen Mittel der Wahl, um die krisengeschwächten Staaten aus ihrer Misere herauszuführen. Italien, Großbritannien und Italien plädierten hingegen stärker für Stimulationsmaßnahmen. Bei den Optionen zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte wehrte sich Deutschland gegen Handelsbilanzzielmarken, während Frankreich, aber auch andere europäische Partner die Bundesrepublik dazu drängten, seinen Handelsüberschuss abzubauen. Gemeinsam mit Frankreich versuchte die deutsche Regierung wiederum, die Einführung einer Finanztransaktionssteuer auf die Agenda der G20 zu setzen. Dagegen sperrte sich Großbritannien vehement.

In der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) wachsen die Spannungen zwischen den Staaten ebenfalls. Wenn auch mit gedrossem Tempo sind einige Mitgliedsländer weiterhin darum bemüht, Lücken bei ihren Fähigkeiten zu schließen. Andere Staaten fallen hinsichtlich ihrer militärischen Fähigkeiten immer weiter zurück. Ihre Ausrüstung lässt sich zusehends weniger in die militärische wie technische Organisation gemeinsamer Operationen einfügen.

Der schwindende Konsens unter den Mitgliedsländern schwächt die Gemeinschaftsinstitutionen der Union weiter. In der G20 übertrugen sich die Kontroversen über das innereuropäische Management der Finanz- und Schuldenkrise auf die internationale Ebene und machten die Formulierung gemeinsamer Positionen zu zentralen Fragen der Außenfinanzpolitik praktisch unmöglich. Zwar konnten einzelne EU-Staaten ihre Belange punktuell durchsetzen. Die Rückbesinnung ihrer Mitglieder auf nationale Interessen hinderte die EU gleichwohl daran, als Vollmitglied der G20 ihrer Stimme in der internationalen Finanzgovernance mehr Gehör zu verschaffen. Während die Mitgliedstaaten den Ton angaben, blieb die EU Zaungast in der G20.

In der Klimapolitik verhinderten Divergenzen der Mitgliedstaaten, dass die Vertreter der EU-Kommission im November/Dezember 2012 mit einem

abgestimmten Verhandlungsmandat zur VN-Klimakonferenz nach Doha reisen konnten.

Zu Verschiebungen im EU-Binnengefüge kam es auch im Zuge der Verlagerung von Akzenten im Verhältnis zu den Schwellenländern. So zeigt sich am Beispiel der Beziehungen zwischen der EU und China, dass die Agenda im Verlauf der Krise zunehmend auf Fragen der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen verengt wurde. Dies hat zwar einerseits die Kommission gegenüber anderen EU-Organen gestärkt, die europäischen Institutionen aber insgesamt gegenüber den Mitgliedstaaten geschwächt. Profitiert hat davon nicht zuletzt Deutschland, das zum präferierten und privilegierten Partner Chinas aufstieg.

In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat die Finanz- und Schuldenkrise dazu beigetragen, dass die Erosion des gemeinsamen Handlungsrahmens der GSVP weiter fortgeschritten ist. In diesem Politikfeld soll die Hohe Vertreterin gemeinsam mit der Europäischen Verteidigungsagentur Redundanzen bei den Verteidigungsapparaten der Mitgliedsländer reduzieren, Verfahren zur Verteidigungsplanung harmonisieren, Kooperationen unter den Mitgliedstaaten anbahnen sowie politische Entscheidungen auf europäischer Ebene ermöglichen. Schon vor der Krise hatten beide Institutionen eine allenfalls zweitrangige Bedeutung für die politische Abstimmung, militärische Kooperation oder Fähigkeitsentwicklung. Unter dem Druck der Schulden- und Finanzkrise planten die EU-Mitgliedstaaten die von der Krise geforderten Anpassungen dann vor einem ausschließlich nationalen Horizont. Bei den Bemühungen, militärische Fähigkeiten gemeinsam aufrechtzuerhalten, spielte der EU-Rahmen allenfalls eine untergeordnete Rolle.

Prioritätenverschiebungen

Die Finanz- und Schuldenkrise hat insbesondere auf Ebene der Mitgliedstaaten Anlass gegeben, außenpolitische Prioritäten zu verschieben. Die Beiträge zu dieser Studie zeigen auf, dass sich in einigen zentralen Bereichen der EU-Außenpolitik die Tendenzen zur »Ökonomisierung« verstärkt haben. Wirtschaftliche Erwägungen haben also im Zusammenhang mit der Krise einen höheren Stellenwert bekommen. Diese Prioritätenverschiebung lässt sich etwa in der europäischen Klimapolitik oder in der Erweiterungspolitik beobachten.

In der Klimapolitik werden die Bemühungen, das Ausmaß des Klimawandels zu begrenzen, immer seltener als gemeinsames EU-Projekt diskutiert, mit dem ein internationales Ziel erreicht werden soll. Vielmehr dominiert die Frage, ob die Kosten für den Umweltschutz internationale Wettbewerbsnachteile mit sich bringen. Polen stellte sich bereits 2008 offen gegen das Klima- und Energiepaket der EU, von dem es Nachteile für die heimische Kohleindustrie befürchtete. Seine Ablehnung ließ sich zuletzt durch eine Lastenumverteilung innerhalb der EU abwenden. Seitdem konnte die EU-interne Klimapolitik jedoch nicht mehr vorangebracht werden. Dabei ist sie die Grundlage für die internationale Glaubwürdig-

keit der EU als klimapolitischer Akteur. Die Kommission hat Vorschläge unterbreitet, wie sich die CO₂-Emissionen in der Europäischen Union bis 2020 um 30 Prozent gegenüber dem Wert von 1990 mindern ließen. Diese Vorschläge schafften es bislang aber nicht auf die Agenda eines EU-Ratsgipfels.

In der Erweiterungspolitik wird seit Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise in einigen EU-Hauptstädten immer offener zu bedenken gegeben, dass sich die Gemeinschaft mit der Aufnahme neuer Mitglieder aus dem westlichen Balkan keinen Gefallen tut und sich damit vor allem ökonomische und finanzielle Probleme aufbürdet. Diese Argumentation ist nicht neu, hat jedoch im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise weiter an Gewicht gewonnen.

Das Interesse an der Erschließung neuer Märkte drängt in der Politik der Mitgliedstaaten gegenüber den aufsteigenden Schwellenländern weiter in den Vordergrund. Die Bearbeitung »unliebsamer« Themen – etwa die Menschenrechtssituation in China – wird als Konsequenz deutlicher als in der Vergangenheit auf die EU-Ebene »abgeschoben«. In der europäischen Entwicklungspolitik hat der im Zuge der Krise verschärfte Druck zur Rechtfertigung von Ausgaben der öffentlichen Haushalte dazu beigetragen, dass die Kooperation mit dem Süden stärker unter dem Aspekt gesehen wird, (nationalen) Maßnahmen größere Sichtbarkeit zu verschaffen. Für die Harmonisierung gemeinschaftlicher und mitgliedstaatlicher Entwicklungskooperation bedeutet dies zumindest eine zusätzliche Hürde.

Darüber hinaus hat die Krise den seit längerem bestehenden Trend zur Fokussierung und Differenzierung der Entwicklungskooperation weiter akzentuiert. Zwar ist es als Folge der Krise bisher noch nicht zu signifikanten sektoralen und regionalen Verschiebungen in dieser Kooperation gekommen. Gleichwohl haben Europäische Kommission und Mitgliedstaaten in den vergangenen Monaten angekündigt, ihre Entwicklungsgelder in den Jahren ab 2014 fokussiert auf weniger Länder und Bereiche zu verteilen. Die ihnen verfügbaren Mittel wollen sie vor allem dort einsetzen, wo ihr Einfluss auf die Armutsbekämpfung am besten zu messen und zu sehen ist und wo europäische oder nationale Sicherheitsinteressen am stärksten berührt sind – etwa in gescheiterten oder konfliktanfälligen Staaten.

Nationale Schutzreflexe sind ein weiterer krisenbedingter Faktor, der für eine Verschiebung der Prioritäten in der EU-Außenpolitik sorgt. In den Bereichen Handel und Investitionen etwa greifen die Mitgliedstaaten in größerem Umfang auf Maßnahmen zurück, die nicht von der Welt handelsorganisation (WTO) reguliert wurden und in nationaler Kompetenz liegen. In Form von sogenannten intern-regulatorischen Nicht-Zoll-Maßnahmen, die beispielsweise öffentliche Ausschreibungsverfahren, das Anwerben ausländischer Arbeitnehmer oder die Niederlassung von Unternehmen betreffen, etablierten Mitgliedstaaten wie Italien, Spanien oder Frankreich seit Beginn der Krise restriktivere Regelungen für Ausländer, an Ausschreibung teilzunehmen, oder sie verschärften die Bedingungen

für die Einwanderung von Arbeitskräften und beschnitten die Freiheit zur Niederlassung von Gewerben.

In der Nachbarschaftspolitik hat die europäische Finanz- und Verschuldungskrise in einzelnen Mitgliedstaaten protektionistische Tendenzen verstärkt. Ursächlich dafür ist insbesondere die krisenhafte Zuspitzung der wirtschaftlichen und sozialen Situation in den südlichen Mitgliedstaaten, die den Ankündigungen einer effektiveren Nachbarschaftspolitik und massiver Unterstützung der arabischen Transformationsstaaten keine Taten folgen ließen. Vielmehr hielten sie an ihrer defensiven Grundeinstellung gegenüber Maßnahmen fest, die auf eine Verbesserung der Mobilität und eine größere Öffnung der Märkte abzielen. In diesem Umfeld gelang es nicht, die von der Hohen Vertreterin Catherine Ashton seitens der EU in Aussicht gestellten »drei Ms« – monetäre Hilfe, Marktöffnung und Mobilität – mit Substanz anzureichern.

In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat das krisenbedingte Spardiktat dazu geführt, dass für die Verteidigungsplanung gegenwärtig in nahezu allen EU-Staaten vorrangig die Frage bestimmend ist, welche Fähigkeiten kurz- und mittelfristig noch zu finanzieren sind. Dabei überwiegt der Reflex, die nationalen Fähigkeiten so weit wie möglich aufrechtzuerhalten. In den Hintergrund tritt dagegen die strategische Dimension von Verteidigungsplanung und Rüstungsbeschaffung, die Fragen betrifft wie: Welche Ziele wollen die Staaten mittel- und langfristig erreichen, welche Bedrohungen abwenden, welchen Herausforderungen begegnen? Der Blick nach innen hat im Verlauf der Krise deutlich die Oberhand gewonnen über Erwägungen, wie man durch das Zusammenlegen oder Teilen (Pooling and Sharing) von Fähigkeiten Synergien erzielen könnte.

Effektivität der EU-Außenpolitik und normative Dimension

Die normative Verankerung ihrer Außenpolitik gilt als größte Stärke der EU und als Pfund, mit dem sie in der internationalen Politik wuchern kann. Doch auch die »soft power« der Union hat im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise an Strahlkraft verloren. Das verdeutlichen in diesem Band die Beiträge zur Erweiterungs- und Klimapolitik ebenso wie jene zu den Beziehungen der Union zu den Schwellenländern und zur Rolle der EU in der internationalen Finanzgovernance.

In den Ländern des westlichen Balkans beeinträchtigt die Ungewissheit über den Fortgang der EU-Erweiterung die Fähigkeit der EU, ihre »soft power« weiterhin geltend zu machen. Dass die Bereitschaft einiger gewichtiger EU-Staaten nachlässt, die EU vor einer neuerlichen institutionellen wie politischen Konsolidierung zu erweitern, hat schwerwiegende Folgen für die Kandidatenstaaten. Zudem schwächte die europäische Schulden- und Finanzkrise die an die EU gekoppelten Volkswirtschaften dieser Länder erheblich. Dadurch hat ihre Fähigkeit, politische Reformen durchzusetzen, empfindlich gelitten.

Stagnation bei politischen Reformen und wirtschaftlicher Rückgang haben wiederum zur Folge, dass diese Staaten zusehends weniger mit dem

acquis communautaire der EU konvergieren. Verschiebt sich die Beitrittsperspektive immer weiter in die Zukunft, verringern sich auch die Möglichkeiten der EU, Einfluss auf den politischen Reformprozess der Westbalkanstaaten zu nehmen.

Bislang galt die EU als internationale Vorreiterin einer erfolgreich praktizierten und ambitionierten Klimapolitik. Die mit diesem Ruf verbundene normative Kraft der Europäischen Union speist sich im Wesentlichen aus den weitreichenden klimapolitischen Maßnahmen, welche die EU und ihre Mitgliedstaaten in Europa durchgesetzt haben.

Die europäische Finanz- und Schuldenkrise erschwert seit 2008 jedoch die Ausweitung der klimapolitischen Agenda in der EU. Klimapolitische Maßnahmen werden in einer Mehrheit der Mitgliedstaaten vornehmlich unter dem Gesichtspunkt debattiert, welche wirtschaftlichen Konsequenzen für die eigene Industrie zu erwarten sind. Die Stagnation in den nationalen Klimapolitiken wirkt sich insofern auch negativ auf die Gestaltungsfähigkeit der EU in der internationalen Klimadiplomatie aus. Je mehr das Engagement der Mitgliedstaaten für die Klimapolitik abnimmt, desto weniger wird die EU als Führungsmacht in der internationalen Klimapolitik angesehen und umso weniger wirksam kann sie ihr Anliegen vertreten, den Klimawandel einzudämmen.

Schließlich hat die EU auch in den Beziehungen zu China und anderen Schwellenländern an »soft power« eingebüßt. Die Krisen der internationalen Finanzmärkte und die ihnen nachfolgenden realwirtschaftlichen Einbrüche haben dem Ansehen der EU Schaden zugefügt. Denn in den Augen vieler Schwellenländer ist die EU dem neoliberalen Modell des »Washington Consensus« verhaftet und trägt daher Mitverantwortung für den Ausbruch der weltweiten Finanzkrise. Der Ansehensverlust der EU hat ihre Möglichkeiten geschmälert, gemeinsam mit den aufstrebenden Mächten des Südens Einfluss auf die Bearbeitung globaler Zukunftsfragen zu nehmen.

Als Akteur in der internationalen Finanzgovernance geriet die EU darüber hinaus in die Defensive, weil sich auch der Internationale Währungsfonds (IWF) an Hilfskrediten für die EU-Mitglieder Irland, Griechenland, Rumänien und Ungarn beteiligen musste. Auch innerhalb der Union ist eine heftige Debatte über eine angemessene Teilung der Lasten beispielsweise im Zusammenhang mit den Rettungspaketen für Griechenland ausgebrochen.

Das Nachlassen der Effektivität europäischer Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise zeigt sich bislang am deutlichsten in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Hier muss die EU im Zuge der massiven Kürzungen der nationalen Verteidigungshaushalte ihr gemeinsames »level of ambition« deutlich absenken. Die GSVP scheint derzeit kaum mehr zu sein als ein Rahmen, um Trainingsmissionen durchzuführen und den Ausbau von Kapazitäten in Drittstaaten zu unterstützen. Für robustere Militäroperationen fehlen neben dem politischen Willen zunehmend auch die materiellen Ressourcen.

Ausblick

Das zentrale Ergebnis der Studie lautet somit in der Zusammenschau ihrer Beiträge, dass die europäische Finanz- und Schuldenkrise nachweislich spürbare Auswirkungen auf die Außenpolitik der Europäischen Union gehabt hat. Sicherlich liegen vielen der beobachteten Entwicklungen auch langfristig wirkende und strukturelle Faktoren zugrunde; die globale Finanz- bzw. europäische Schuldenkrise hat diese Entwicklungen insofern verstärkt, aber nicht verursacht. In der Politik der EU gegenüber der südlichen Nachbarschaft und in der Außenwirtschaftspolitik hatten solche langfristige Entwicklungen im Vergleich zu kriseninduzierten Herausforderungen ein besonders großes Gewicht. In ihrer Politik gegenüber den Staaten des südlichen Mittelmeers verfügte die EU auch schon vor der Krise kaum über effektive politische Instrumente. In der Außenwirtschaftspolitik spielt insbesondere die Herausbildung des internationalen Handelsregimes im Rahmen der WTO eine deutlich gewichtigere Rolle für die EU-Politik als krisenbedingte Faktoren.

Wo immer sich die Krise auswirkte, beeinflusste sie die gemeinsame außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU durchweg negativ. Die Refinanzierungsschwierigkeiten einzelner Mitgliedstaaten, die insbesondere innerhalb der Eurozone finanzielle und wirtschaftliche Herausforderungen mit sich gebracht haben, stellen daher nicht nur eine Zerreißprobe für das Integrationsprojekt »Europa« dar, sondern auch für die Außenpolitik der Europäischen Union.

Die Tatsache, dass die Finanz- und Schuldenkrise die langfristigen und strukturellen Probleme europäischer Außenpolitik verschärft hat, bietet Anlass für einen eher pessimistischen Blick in die Zukunft. In Verbindung mit einem langfristigen Abwärtstrend in der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU legt dies die Vermutung nahe, dass die Probleme mit der Bewältigung der Krise nicht einfach verschwinden werden. Aussicht besteht dafür noch am ehesten bei der Ressourcenausstattung bzw. den europäischen und nationalen Haushalten. So prognostiziert die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für die kommenden Jahre bereits wieder leicht steigende Etats für Entwicklungspolitik. Dagegen kann im Zuge der Krise kurzfristig verlorengegangenes außenpolitisches Kapital langfristig nur schwer wieder zurückgewonnen werden. Es ist somit ein durchaus realistisches Szenario, dass langfristigungsstrukturelle Probleme einerseits und mit der Krise verbundene kurzfristige Probleme andererseits gemeinsam einen »Lock-in«-Effekt in einer sich im Blick auf die außenpolitische Handlungsfähigkeit abwärts drehenden Spirale haben.

Die Finanz- und Schuldenkrise wirft insofern nicht nur ein Schlaglicht auf die außenpolitischen Defizite der Europäischen Union. Sie macht es auch in höherem Maße notwendig, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten außenpolitisch wieder handlungsfähiger werden. Wenn der außenpolitische Akteur EU gegenüber anderen Weltregionen an Gewicht verliert, verringert sich zusehends das Spektrum seiner Handlungsmöglichkeiten –

wie dies im Beitrag zu den Beziehungen der EU mit den Schwellenländern deutlich wurde.

Daraus lässt sich jedoch nicht zwingend die Forderung ableiten, der EU-Ebene mehr außenpolitische Kompetenzen zu geben. Angesichts der Tatsache, dass die Finanz- und Schuldenkrise in einigen Bereichen Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten verschärft und Renationalisierungstendenzen verstärkt hat, haben große Initiativen – etwa im Zuge künftiger Vertragsrevisionen –, die auf eine Steigerung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU abzielen, in den kommenden Jahren noch geringere Erfolgsaussichten als früher. Die entsprechenden Reforminitiativen sollten daher gründlich abgewogen und klug dimensioniert sein.

Die Beiträge dieses Bandes zeigen, dass die Finanz- und Schuldenkrise in Politikfeldern mit mehr Gemeinschaftskompetenzen nicht weniger stark einwirkte als in solchen, die intergouvernemental organisiert sind. Dennoch waren der Mehrjährige Finanzrahmen und die langfristigen Planungshorizonte der EU ursächlich dafür, dass die Gemeinschaft teilweise krisenresistenter ist als die Mitgliedstaaten. Gemeinschaftsorgane wie der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die EU-Kommission haben mitunter sogar als »Bollwerk« gegen gravierende Einschnitte in bestimmten Bereichen gewirkt. Dies betrifft beispielsweise die entwicklungspolitische Dimension der Klima-Außenpolitik, die von Kürzungen weitgehend verschont blieb. Zudem kann der EU-Rahmen Einsparungen bei den nationalen Ressourcen einiger Krisenstaaten in Südeuropa ein Stück weit kompensieren.

Eine verstärkte Vergemeinschaftung der Außenpolitik – dies eine zentrale Lehre aus der Krise – ist perspektivisch gerade dort sinnvoll, wo es auf langfristige Zeithorizonte, Planbarkeit und Verlässlichkeit in den Beziehungen zu Partnerländern ankommt. Außer bei der Entwicklungspolitik (beispielsweise bei der mehrjährigen Planung der Hilfen) ist dies der Fall bei der Klima-Außenpolitik und bei den langfristigen Herausforderungen in der internationalen Finanzgovernance.

Wo eine vertraglich verankerte Stärkung der Gemeinschaftskompetenzen im derzeitigen Umfeld nicht realistisch erscheint, sollten zumindest effektivere Mechanismen für die Koordinierung der Mitgliedstaaten und EU-Institutionen angestrebt werden.

Anhang

Abkürzungen

| | |
|-----------------|--|
| ADI | Auslandsdirektinvestition |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AKP | (Staaten) Afrikas, der Karibik und des Pazifiks |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BIS | Bank for International Settlements (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich) |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| BNE | Bruttonationaleinkommen |
| BSP | Bruttosozialprodukt |
| CEPR | Centre for Economic Policy Research (London) |
| CEPS | Centre for European Policy Studies (Brüssel) |
| CO ₂ | Kohlendioxid |
| COP | Conference of the Parties |
| CSIS | Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.) |
| CSS | Center for Security Studies (ETH Zürich) |
| DCFTA | Deep and Comprehensive Free Trade Agreement |
| DCI | Development Cooperation Instrument (Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit) |
| DG | Directorate-General (Generaldirektion der Europäischen Kommission) |
| DIE | Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn) |
| EAD | Europäischer Auswärtiger Dienst |
| EBRD | European Bank for Reconstruction and Development (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) |
| ECFR | European Council on Foreign Relations |
| Ecofin | (Council of) Economic and Finance Ministers (Rat für Wirtschaft und Finanzen) |
| ECU | European Currency Unit |
| EDF | European Development Fund |
| EEA | European Environment Agency (Europäische Umweltagentur) |
| EEAS | European External Action Service (Europäischer Auswärtiger Dienst) |
| EED | European Endowment for Democracy |
| EEF | Europäischer Entwicklungsfonds |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EIB | European Investment Bank (Europäische Investitionsbank) |
| EIDHR | European Instrument for Democracy and Human Rights (Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte) |
| ENDS | Europe's Environmental News and Information Service |
| ENP | European Neighbourhood Policy (Europäische Nachbarschaftspolitik) |
| ENPI | European Neighbourhood Policy Instrument (Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik) |
| EP | Europäisches Parlament |
| EPP | European People's Party |
| ESPO | European Strategic Partnerships Observatory |
| ETS | Emissions Trading Scheme |
| EUI | European University Institute (Florenz) |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| FCO | Foreign and Commonwealth Office (Britisches Außenministerium) |
| FDI | Foreign Direct Investment (Auslandsdirektinvestition) |

| | |
|-----------|--|
| FIIA | Finnish Institute of International Affairs (Helsinki) |
| FRIDE | Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Madrid) |
| FSB | Financial Stability Board (Finanzstabilitätsrat) |
| G8 | Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland) |
| G20 | Gruppe der 20 (Finanzminister und Notenbankgouverneure unter anderem der G 8, EU, IWF und großer Entwicklungsländer wie Indien und VR China) |
| G77 | Gruppe von anfänglich 77 Staaten in den VN |
| GASP | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) |
| GD | Generaldirektion |
| GIGA | German Institute of Global and Area Studies (Hamburg) |
| GKR | Golfkooperationsrat |
| GSVP | Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik |
| GTA | Global Trade Alert |
| HIPC | Heavily Indebted Poor Country (hochverschuldete Entwicklungsländer) |
| IPA | Instrument for Pre-accession Assistance (Instrument für Heranführungshilfe) |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| KAS | Konrad-Adenauer-Stiftung |
| KFOR | Kosovo Force |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| LDC | Least Developed Countries (am wenigsten entwickelte Länder) |
| LIC | Low Income Countries (Länder mit geringem Einkommen) |
| MAES | Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Außenministerium, Spanien) |
| MAP | Mutual Assessment Process |
| MFF | Multiannual Financial Framework (Mehrjähriger Finanzrahmen) |
| Nato | North Atlantic Treaty Organization |
| NGO | Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation) |
| NORDEFECO | Nordic Defence Cooperation |
| ODA | Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit) |
| ODI | Overseas Development Institute (London) |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) |
| PI | Partnerschaftsinstrument |
| RSCAS | Robert Schuman Centre for Advanced Studies |
| SEE-6 | South-East Europe – Six Countries (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, frühere jugoslawische Republik Makedonien, Montenegro, Serbien) |
| SPRING | Support for partnership, reforms and inclusive growth |
| UAV | Unmanned Aerial Vehicle |
| ÜLG | Überseeische Länder und Gebiete |
| UNCTAD | United Nations Conference on Trade and Development (VN-Konferenz für Handel und Entwicklung) |
| UNDP | United Nations Development Programme (VN-Entwicklungsprogramm) |
| UNFCCC | United Nations Framework Convention on Climate Change (VN-Klimarahmenkonvention) |
| VN | Vereinte Nationen |
| WTO | World Trade Organization (Welthandelsorganisation) |

Die Autorinnen und Autoren

Dr. Muriel Asseburg

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Susanne Dröge

Leiterin der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Ognian N. Hishow

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Integration

Dr. Ronja Kempin

Leiterin der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Anne Lauenroth

Head of Institutional Relations des Brüsseler Büros der SWP

Dr. Barbara Lippert

Forschungsdirektorin, Institutsleitung

Prof. Dr. Hanns W. Maull

Universität Trier

Dr. Stormy-Annika Mildner

Mitglied der Institutsleitung

Dr. Christian Mölling

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Nicolai von Ondarza

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Integration

Dr. Marco Overhaus

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Dr. Dušan Reljić

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Dr. Bettina Rudloff

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Isabelle Tannous

Informationsmanagerin, Fachinformation Europa, EU, EU-Integration, EU-Außenbeziehungen