



Arbeitskreis Europa*

Für einen Kurswechsel

Forderungen an die neue EU-Kommission

■ Der Arbeitskreis Europa der Friedrich-Ebert-Stiftung hat einen Forderungskatalog für das Arbeitsprogramm der neuen EU-Kommission in den nächsten Jahren vorgelegt. Die entwickelten Handlungsoptionen sollen als Blaupause für politische Entscheidungen sowie als Prüfsteine für das Europäische Parlament und den Rat der EU dienen.

■ Folgende zentrale Politikbereiche werden behandelt: Soziale Dimension; Wirtschaftspolitik; Steuern; Finanzmärkte; Daseinsvorsorge; Energie und Klima; Kultur der Bürgerrechte, der Sicherheit und der Freiheit; Migration und Integration; Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Europäische Nachbarschaftspolitik.

■ Die Finanz- und Wirtschaftskrise eröffnet neue Chancen für eine aktive EU-Kommission. Die Barroso-Kommission hat die EU überwiegend verwaltet, anstatt Reformmotor zu sein. Die neue EU-Kommission wird sich daran messen lassen müssen, ob sie über das derzeit geforderte Krisenmanagement hinaus einen langfristigen Paradigmenwechsel hin zu einer sozialen, nachhaltig wirtschaftenden und global handelnden EU einleitet. So kann die EU Handlungsfähigkeit bewahren, ihre Bürger und Bürgerinnen wieder vom europäischen Projekt überzeugen und als globaler Akteur auftreten.

MAI 2009

Inhalt

1	Für einen Kurswechsel: Zehn Kernforderungen	2
2	Soziale und ökonomische Dimension	4
3	Steuerpolitik	8
4	Finanzmärkte	12
5	Daseinsvorsorge – Dienstleistungen von allgemeinem Interesse	18
6	Energie- und Klimapolitik	20
7	Für eine Kultur der Bürgerrechte, der Sicherheit und der Freiheit	24
8	Migration und Integration	27
9	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	30
10	Das Verhältnis der EU zu ihren Nachbarn	32

* Der Arbeitskreis Europa ist ein Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung für den Austausch über aktuelle europäische Themen. Er besteht seit 2005. Die Mitglieder des Arbeitskreises kommen aus dem Deutschen Bundestag, Parteien, Bundesministerien, Ländervertretungen, Verbänden und wissenschaftlichen Instituten.
Koordination: Dr. Gero Maaß (gero.maass@fes.de)

1 Für einen Kurswechsel: Zehn Kernforderungen

1. In der **Wirtschafts- und Sozialpolitik** der EU ist ein Paradigmenwechsel erforderlich. Ökonomische, soziale und ökologische Integration dürfen nicht länger als Gegensätze begriffen werden. Die EU-Kommission soll einen Bericht verfassen, der »Die Kosten eines nichtsozialen Europas« feststellt und Vorschläge für einen Kurswechsel macht. Dazu gehört die Realisierung von gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen für gleiche Arbeit am gleichen Ort. Der Schutz der Arbeitnehmerrechte und die soziale Dimension müssen zum zentralen Anliegen der EU werden. Neben der Entsenderichtlinie soll sich dies künftig auch in einer sozialen Fortschrittsklausel im Primärrecht widerspiegeln.
2. **Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik** müssen bei der Ausrichtung des Lissabon-Prozesses nach 2010 den gleichen Stellenwert erhalten. Die Integrierten Leitlinien sollen insbesondere auf die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie gerechte und hochwertige Bildungssysteme, eine ökologische Modernisierung der Wirtschaft, die positive Verknüpfung von Lohnentwicklung und Produktivitätssteigerung, sowie auf das Konzept »gute Arbeit« ausgerichtet werden. Auch die Notwendigkeit nationaler Mindestlöhne muss in die Leitlinien aufgenommen werden: Gerade in der Krise ist es wichtig, die Wirtschaftsdemokratie zu stärken. Der Erhalt und die Förderung hoher Standards der Arbeitnehmermitbestimmung sind zu einem Markenzeichen der EU zu entwickeln.
3. Der Steuerwettbewerb zwischen den EU-Mitgliedsstaaten führt dazu, dass eine gerechte **Steuerpolitik** unterminiert wird. Deshalb sind eine einheitliche Bemessungsgrundlage und Mindeststeuersätze bei den Unternehmenssteuern erforderlich. Der grenzüberschreitende Handel mit Finanzprodukten wird mit zunehmendem Tempo immer undurchsichtiger; es ist die Aufgabe der Steuerpolitik, durch die europaweite Einführung einer Finanztransaktionssteuer regulierend einzugreifen.
4. Die EU muss eine effiziente europäische Aufsicht über die **Finanzmärkte** schaffen, um die bisherige Zersplitterung und Unverbindlichkeit der Aufsichtsstrukturen zu überwinden. In einem ersten Schritt ist hier eine verbesserte Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden erforderlich. Weiterhin muss die Gründung einer zentralen europäischen Regulierungsbehörde geprüft und gegebenenfalls vorangebracht werden. Insbesondere gilt es erstens, die Geschäftspolitik enger an das damit einhergehende Risiko zu knüpfen. Dafür müssen die Eigenkapitalrichtlinien strikter gestaltet und auf langfristige Stabilität ausgerichtet werden. Zweitens müssen Ratingagenturen, Hedgefonds und Private Equity Fonds möglichst auf internationaler Ebene, auf jeden Fall aber auf europäischer Ebene wirkungsvoll reguliert und kontrolliert werden.
5. Angesichts des Spannungsverhältnisses zwischen den Verpflichtungen der **kommunalen Daseinsvorsorge** und den europäischen Wettbewerbs- und Binnenmarktregelungen muss auf europäischer Ebene größere Rechtssicherheit geschaffen werden. Es ist fundamental für ein soziales Europa, dass die kommunalen Gebietskörperschaften weiterhin effizient und kostengünstig ein gleichwertiges, diskriminierungsfreies und flächendeckendes Angebot notwendiger Dienstleistungen und Güter hoher Qualität gewährleisten können. Bei Überschneidungen der Daseinsvorsorge mit anderen Rechtsbereichen, wie dem Beihilfe- oder Vergaberecht, ist der Funktionsfähigkeit der nationalen Daseinsvorsorge Vorrang einzuräumen.

6. Zur Erhöhung der Versorgungssicherheit müssen Infrastrukturen wie grenzüberschreitende Strom- und Gasleitungen, Gasspeicher und Terminals für Flüssigerdgas ausgebaut werden. Es bedarf nicht nur der Vollendung eines solidarischen Energiebinnenmarkts, sondern auch der Entwicklung eines **Energiesicherheitskonzepts**, um einseitige Abhängigkeiten zu verringern. Die EU muss die Aufgabe eines ökologischen Umbaus der Industriegesellschaft endlich entschlossen angehen und auch in der globalen **Klimapolitik** weiterhin eine Führungsrolle einnehmen.
7. Um einen **gemeinsamen Rechtsraum** in der EU zu befördern und eine gemeinsame Kultur der Bürgerrechte zu schaffen, muss die Generaldirektion der EU-Kommission Innen und Justiz in zwei getrennte Generaldirektionen mit einer jeweils eigenen politischen Führung aufgeteilt werden. Eine Generaldirektion Inneres soll für die polizeiliche Zusammenarbeit, Grenzkontrollen, Asyl- und Migrationspolitik sowie Integrationsarbeit zuständig sein. Eine Generaldirektion Justiz muss die Angleichung von Verfahrensrechten im Strafrecht, die Umsetzung gemeinsamer Vorgaben im Grundrechte- und Datenschutz und die bessere Zusammenarbeit von Justizbehörden in den EU-Mitgliedsstaaten vorantreiben.
8. Die Weiterentwicklung des europäischen **Asylsystems** braucht Impulse von der EU-Kommission. Voraussetzung dafür ist die weitere Vereinheitlichung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Verfahren sowie der inhaltlichen Standards für die Asylgewährung. Die EU-Kommission muss zudem das Konzept der **zirkulären Migration** konkretisieren und weiter entwickeln. Um »brain drain« Effekten entgegen zu wirken, sollen Migrantinnen und Migranten für einen längeren Zeitraum in ihre Herkunftsländer zurückkehren können, ohne dabei ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren.
9. Die EU braucht eine umfassende und langfristige **außen- und sicherheitspolitische Strategie**, die von allen EU-Mitgliedsstaaten getragen wird. Sie muss sich an den Konzepten der »menschlichen Sicherheit« und des »effektiven Multilateralismus« orientieren. Die EU-Kommission soll im Rahmen ihrer Zuständigkeiten in den Verträgen zu den notwendigen Reformschritten beitragen. Vor allem muss das Europäische Parlament frühzeitig in Entscheidungsprozesse eingebunden werden, um die demokratische Legitimation der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu erhöhen.
10. Die EU-Kommission muss für die **Europäische Nachbarschaftspolitik** eine kohärente strategische Perspektive entwickeln, die das Interesse der EU als Ganzes verwirklicht. Die ENP soll vor allem für jene Nachbarstaaten, für die keine unmittelbare Beitrittsperspektive besteht, zu einem noch attraktiveren Kooperationsangebot werden. Die flexible Ausrichtung auf die besonderen Gegebenheiten in den ENP-Partnerländern soll dabei ebenso ein Schwerpunkt sein, wie die Förderung regionaler Kooperation. In den Prozess der Annäherung der ENP-Partnerländer muss eine klare Konditionalität eingebaut werden, die sich an der Umsetzung der ENP-Aktionspläne orientiert.

2 Soziale und ökonomische Dimension

2.1 Problemstellung

Die Bedeutung der sozialen Dimension zu unterstreichen, gehört mittlerweile zum guten Ton, sei es auf der europäischen oder auf der nationalen Ebene. Die Realisierung der eigentlich dahinter stehenden Verpflichtung, bei allen Maßnahmen der Gleichrangigkeit von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen gerecht zu werden, findet dagegen kaum oder nur in ganz begrenztem Umfang statt. Wirtschaftlichen Interessen wird der Vorrang eingeräumt, während die soziale Dimension auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung reduziert wird. In zunehmendem Maße wird darüber hinaus die Förderung von Bildung als Ersatz für sozialpolitische Maßnahmen angesehen. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft hat 2007 den Versuch unternommen, das Prinzip der »Guten Arbeit« als Leitprinzip zu verankern. Dies hätte eine für alle zu treffenden Maßnahmen gleichwertige Beachtung von Arbeitnehmerrechten, Teilhabe, fairen Löhnen, Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit sowie eine familienfreundliche Arbeitsorganisation erfordert. Dass Sozialpolitik weiterhin allenfalls zur Korrektur wirtschaftlicher Fehlentwicklungen für sinnvoll gehalten wird, ist auch darauf zurück zu führen, dass Europa konservativ regiert wird. Allerdings hat die sozialistische Fraktion im Europäischen Parlament gegen die konservativ-liberale Mehrheit durchsetzen können, dass wichtige europäische Gesetze eine soziale Handschrift tragen. Dazu zählen vor allem die Dienstleistungsrichtlinie und das Hafepakete. In beiden Fällen konnte die von der EU-Kommission betriebene Liberalisierungsstrategie eingegrenzt und somit eine Zunahme von sozialen Disparitäten, Lohndumpingprozessen und Arbeitsplatzverlusten innerhalb der EU vermieden werden.

Mit der Erweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 von 15 auf 27 Staaten hat die wirtschaftliche Heterogenität erheblich zugenommen. Die dadurch verschärfte wirtschaftliche Konkurrenz hat zur Folge, dass den Herausforderungen einer globalisierten Weltwirtschaft nicht gestaltend begegnet wird. Die EU-Mitgliedsstaaten konkurrieren um Produktionsstandorte, Arbeitsplätze und Kapitalinvestitionen. In diesem Kontext haben die nationalen Lohn-, Steuer- und Sozialpolitiken heute eine unmittelbare europäische Dimension. Sie werden, auch wenn die EU in diesen Fragen keine Zuständigkeit hat, indirekt durch Entscheidungen in anderen Politikbereichen beeinflusst. So wird besonders in der Eurozone die Diskrepanz zwischen einer zentralisierten Geldpolitik und

den nationalen Finanzpolitiken sichtbar. Die avisierte schrittweise Einbeziehung der europäischen Nachbarschaft in den Binnenmarkt wird den innerhalb der EU ausgefochtenen Standortwettbewerb ohne hohe Sozialstandards zusätzlich verschärfen.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) orientiert sich mit den aus 2008 stammenden Urteilen »Viking«, »Laval«, »Rüffert« und »Luxemburg« allerdings vorrangig an den Binnenmarktfreiheiten. Auch das von der EU-Kommission 2008 vorgelegte Sozialpaket stellt nicht nur ein Sammelsurium überständiger, nicht ausreichender Maßnahmen dar, sondern steht auch im Verdacht, hektisch im Vorfeld des Europawahlkampfes und des negativen Ausgangs des irischen Referendums zur Aufwertung des sozialen Images der EU verabschiedet worden zu sein.

2.2 Forderungen

- In der **Wirtschafts- und Sozialpolitik** der EU ist ein Paradigmenwechsel erforderlich. Die größer werdende Schere zwischen Arm und Reich untergräbt das Vertrauen der Bevölkerung in die EU und stellt ihre Funktionsfähigkeit in Frage. Die auseinander driftenden Pole der ökonomischen, sozialen und ökologischen Integration müssen wieder zusammengeführt und dürfen nicht länger als Gegensätze begriffen werden. Daher soll die neue EU-Kommission, ähnlich dem Ceccini-Report von 1992 »The Costs of non Europe«, und aufbauend auf dem Bericht von Didier Fouarge von 2003 einen neuen Bericht verfassen, der **»Die Kosten eines nicht sozialen Europas«** feststellt und Vorschläge für erforderliche Änderungen vorlegt.
- Mit dem Lissabon-Prozess legt die EU in Form von Leitlinien Ziele für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik fest. Die EU-Mitgliedsstaaten stellen in ihren nationalen Reformprogrammen dar, welche Maßnahmen sie getroffen haben. Die EU-Kommission bewertet die Programme und leitet daraus Forderungen für weitere Schritte ab. In den ab 2005 geltenden »Integrierten Leitlinien« sind Wachstum und Beschäftigung Prioritäten. Soziale Aspekte müssen sich ihnen unterordnen. Im Vordergrund steht die quantitative Schaffung neuer Arbeitsplätze. Bei der anstehenden Diskussion über die Ausrichtung des **Lissabon-Prozesses** nach 2010 muss die EU-Kommission in ihren Vorlagen für die Gleichgewichtigkeit zwischen ökonomischen und sozialen Zielsetzungen sorgen. Die Beschäftigungspolitik darf nicht länger der Wirtschaftspolitik untergeordnet werden. Die Leitlinien sollen insbesondere auf die Förderung von Investi-

tionen in Forschung und Entwicklung sowie gerechte und qualitativ hochwertige Bildungssysteme, eine ökologische Modernisierung der Wirtschaft, eine positive Verknüpfung von Lohnentwicklung und Produktivitätssteigerung, das Konzept »gute Arbeit« sowie den freien Zugang zu hochwertigen und bezahlbaren sozialen Dienstleistungen ausgerichtet werden. Auch die Notwendigkeit von nationalen Mindestlöhnen muss in die beschäftigungspolitischen Leitlinien aufgenommen werden.

- Seit den Urteilen des EuGH in den Rechtssachen »Viking«, »Laval«, »Rüffert« und »EU-Kommission/Luxemburg« ist das **Verhältnis zwischen Grundfreiheiten und Arbeitnehmerrechten** in der Diskussion. Der EuGH hat grundsätzlich anerkannt, dass Streikrecht und Arbeitnehmerschutz vor den Grundfreiheiten Vorrang haben können. In den betreffenden Einzelfällen allerdings hat er die Entscheidung dem vorlegenden Gericht überlassen oder sich aufgrund des Wortlauts der Entsenderichtlinie an der Durchsetzung der Grundfreiheiten orientiert. Die neue EU-Kommission muss einen Vorschlag vorlegen, der dem Ziel der Entsenderichtlinie, die als Ausnahme von den Grundfreiheiten konzipiert ist, nachkommt. Insbesondere das Prinzip »Gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen für gleiche Arbeit am gleichen Ort« muss realisiert werden. Gleichzeitig muss die Zielsetzung des sozialen Fortschritts durch eine Klausel im Primärrecht verankert werden (soziale Fortschrittsklausel).
- Mit der »besseren Rechtsetzung« versucht die EU seit einiger Zeit die Qualität der Rechtsetzung zu überprüfen. Neben notwendigen Maßnahmen wie der Zusammenfassung vielfach geänderter Vorschriften besteht von bestimmter Seite allerdings auch das Interesse, geringere Anforderungen an die Wirtschaft zu formulieren (Deregulierung). Welche Auswirkungen dies auf den Arbeitsmarkt und die Sozialpolitik hätte, wird dabei nicht beleuchtet. Auch bei der **Gesetzesfolgeabschätzung** muss die EU-Kommission dafür sorgen, dass eine fundierte Sozialverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird. Weiterhin sollen in die Binnenmarktvorschriften Sozialschutzklauseln eingefügt werden.
- Im Grünbuch zum Arbeitsrecht vom November 2006 hat die EU-Kommission nach der Aufforderung des Rates der EU das Thema **Flexicurity** behandelt. Die deutsche Regierung hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Rolle des Arbeitsrechts nicht isoliert betrachtet werden könne. Das Arbeitsrecht erfülle eine Schutzfunk-

tion und der angemessene Ausgleich zwischen den Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sei zentral. Die EU-Kommission muss nun bei den gemeinsamen Grundsätzen für den Flexicurity-Ansatz dafür Sorge tragen, dass eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der Arbeitsverhältnisse nur auf der Basis einer Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit sowie sozialer Absicherung zum Tragen kommt. Entscheidend ist dabei, dass eine integrale Betrachtung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen stattfindet. Dies muss insbesondere für prekäre Arbeitsverhältnisse gelten.

- **Steuerdumping** und der Unterbietungswettbewerb in der EU haben Rückwirkungen auf die Sozialpolitik der EU-Mitgliedsstaaten. Sie müssen ein Ende haben. Eine einheitliche Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung und Mindeststeuersätze in diesem Bereich sowie eine einheitliche Orientierung der Lohnabschlüsse an der Preisentwicklung und dem Produktivitätsniveau sind notwendig. Darüber hinaus ist die EU-Kommission gefordert, zur Trockenlegung von **Steuer-oasen** beizutragen.
- Der Vorschlag für eine Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, greift das Problem der **Schwarzarbeit** auf. Nach diesem Vorschlag ist der Arbeitgeber allerdings nicht einmal gefordert, die Dokumente zu prüfen. Sanktionen sind nur möglich, wenn die Dokumente offenkundig falsch sind. Obwohl dieser Richtlinienvorschlag damit eher wirkungslos bleibt, ist er derzeit von den EU-Mitgliedsstaaten noch nicht verabschiedet worden. Dies liegt unter anderem an der vorgesehenen Verpflichtung zur Durchführung von Stichproben. Schwarzarbeit unterläuft die Steuerbasis der Staaten sowie die Finanzierbarkeit funktionsfähiger Sozialsysteme. Die EU-Kommission muss daher eine verschärfte Vorlage vorlegen. Aufklärungsarbeit in Form einer öffentlichen Kampagne würde das Problembewusstsein schärfen.
- Fast alle Regelungen der EU betreffen das Verhältnis von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Komponenten. Um ein soziales Europa zu erreichen, müssen daher auch Politikbereiche betrachtet werden, die nicht primär sozialpolitisch sind. Dies gilt zum Beispiel für den Vorschlag für eine Verordnung über das **Statut der Europäischen Privatgesellschaft**. Nach diesem Vorschlag sollen die **Mitbestimmungsrechte** für Arbeitnehmer desjenigen EU-Mitgliedsstaates gelten, in dem die Europäische Privatgesellschaft ihren Sitz hat. Dabei steht es der Privatgesellschaft frei, ihren Sitz in einen anderen EU-Mitgliedsstaat zu verlegen.

Falls sich die Mitbestimmungsrechte in den beiden EU-Mitgliedsstaaten unterscheiden, ist eine besondere Regelung vorgesehen. Da in vielen EU-Mitgliedsstaaten die Mitbestimmungsrechte wenig ausgebaut sind, kann es dennoch zu einer Einschränkung der Mitbestimmungsrechte kommen. Die EU-Kommission muss daher Initiativen ergreifen, die eine funktionsfähige Mitbestimmung zum Ziel haben. Ein angemessener Ausgleich zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen ist dabei von zentraler Bedeutung. Eine **Sitzverlegungsrichtlinie** kann die Verlegung von Gesellschaftssitzen zwischen EU-Mitgliedsstaaten im Interesse der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes erhöhen. Sie muss aber den höchsten Standard der Arbeitnehmermitbestimmung zwischen den betroffenen EU-Mitgliedsstaaten sicherstellen. Gerade in der Krise ist es wichtig, die Wirtschaftsdemokratie zu stärken. Die EU-Kommission soll in der Mitte ihres Mandats eine Mitteilung über die Pluralität der Unternehmensformen und Elemente der Wirtschaftsdemokratie im Gemeinsamen Markt vorlegen.

- Anknüpfend an den Europäischen Pakt für die Jugend soll die EU-Kommission neue Maßnahmen zur **Mobilität von Jugendlichen** vorschlagen. Jungen Menschen dürfen bei der Arbeit in anderen EU-Mitgliedsstaaten und bei der Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen keine Nachteile entstehen. Die EU-Kommission soll eine europäische Anlaufstelle einrichten, die insbesondere Jugendliche aus sozial schwachen Milieus unterstützt, Beschwerden aufnimmt und Mobilitätshemmnissen entgegen wirkt. Zudem sind im gesamten Bildungsbereich Verbesserungen in Hinblick auf das **lebenslängliche Lernen** erforderlich.
- Trotz der verbalen Verpflichtungen zu ihrer Bekämpfung ist die **Armut** in der EU im Vergleich zu 2001 erheblich angestiegen. 2005 waren 16% der Bevölkerung in der EU 25 von Armut bedroht. Die Europäische Strategie zur Beseitigung von Armut und Kinderarmut muss deshalb dringend ausgebaut und umgesetzt werden.

2.3 Perspektiven

Die Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt, dass die ausschließliche Orientierung an Renditeinteressen nicht nur zur Funktionsunfähigkeit des Finanzsektors führt, sondern auch schwerwiegende Folgen für die Realwirtschaft hat. Die bisherige Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik der EU hat dieser Entwicklung Vorschub geleistet. Nun muss das Verhältnis von Markt

und Staat neujustiert werden. Die Sicherung des Gemeinwohlinteresses muss zukünftig wieder wahrgenommen werden. Es ist auch die Aufgabe der EU-Kommission, hierzu wieder einen Beitrag zu leisten, denn ihre Existenzgrundlage ist im Kern die Wahrung des Gemeinschaftsinteresses. Abgesehen von den im Einzelnen zu treffenden Maßnahmen ist dies erforderlich, um die Globalisierung zu gestalten und nicht nur Anpassungsmaßnahmen vorzunehmen. Zum einen wird sich das europäische Modell nur behaupten können, wenn die EU die Globalisierung aktiv gestaltet. Zum anderen ist die Gestaltung erforderlich, um die Zustimmung und Unterstützung der Bevölkerung zu erhalten und damit letztlich den Zerfall der EU zu verhindern. In den Referenden über den Lissabon-Vertrag spielten auch die Zweifel an der zureichenden Sicherung der sozialen Ausrichtung der EU eine Rolle. Eine Europäische Wirtschafts- und Sozialunion, in der sich ökonomische, soziale und ökologische Politiken gleichberechtigt miteinander verbinden, ist nur über einen langen Zeitraum hinweg zu verwirklichen. Auch wenn dies nicht allein in den Händen der EU-Kommission liegt, so kommt ihr doch unter anderem wegen ihres Initiativrechts eine entscheidende Rolle zu. Erforderlich ist daher ein Weißbuch für europäische Sozialpolitik, das an die Ideen Jacques Delors anknüpft und diese zeitgemäß fortschreibt.

In einer Sozialunion, die mit der Wirtschafts- und Währungsunion gleichrangig ist, muss ein Sozialer Stabilitätspakt eingerichtet werden. Darin würde für alle EU-Mitgliedsstaaten festgeschrieben, die Sozialausgaben auf einer angemessenen, verbindlich vorgegebenen Höhe zu halten, die ihrem jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsniveau entspricht. Durch die so gebildeten Korridore für Sozialausgaben könnten sich einzelne EU-Mitgliedsstaaten keine Wettbewerbsvorteile durch unterdurchschnittliche Sozialleistungsquoten verschaffen. Ökonomisch schwächere EU-Mitgliedsstaaten würden nicht durch einheitliche Regeln überfordert. EU-Mitgliedsstaaten mit hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes müssten entsprechend mehr für Zwecke der Wohlfahrt ausgeben. Die EU-Kommission soll vorschlagen, dass der Wettbewerb zwischen Sozialschutzsystemen beendet wird und man sich stärker auf Konvergenzprozesse in ähnlich strukturierten Wohlfahrtssektoren konzentriert. Dies muss sich vor allem in der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) niederschlagen, die zu einem nachhaltigen und verbindlichen Instrument weiterzuentwickeln ist. Besonders im Bereich des Sozialschutzes sind qualitative und quantitative Indikatoren gleich zu stellen. Zudem ist die Verbindlichkeit der OMK durch neue Anreiz- und Sanktionsmechanismen zu erhöhen.

Die globale Dimension der Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt, dass ein einheitliches makroökonomisches Management in der EU nötig ist. Die EU-Kommission ist gefordert, mit einem Vorschlag zur dauerhaften Etablierung einer abgestimmten europäischen Wirtschaftspolitik voranzugehen. Nicht nur die Finanzmärkte in Europa benötigen eine kohärente Regulierungsstruktur, auch die Steuer-, Ausgaben- und Lohnpolitiken der EU-Mitgliedsstaaten bedürfen einer stärkeren Koordinierung. Ein optimaler *policy mix*, der im Zusammenspiel mit der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank in der Fiskalpolitik der EU mit einer Stimme spricht, erfordert höhere Verbindlichkeiten für die vereinbarten Grundzüge der Wirtschaftspolitik.

Weitere Publikationen zum Thema Soziales Europa:

Christian Kellermann, Matthias Ecke, Sebastian Petzold:
Eine neue Wachstumsstrategie für Europa nach 2010
März 2009
<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06204.pdf>

Andrej Stuchlík, Christian Kellermann:
Europa auf dem Weg zur Sozialen Union? Die Sozialagenda der EU im Kontext europäischer Sozialstaatlichkeit
September 2008
<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05707-20080916.pdf>

Internationale Politikanalyse:
Zehn Thesen zur Europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik
August 2008
<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05603.pdf>

Thomas von der Vring:
Droht eine europäische Lohnsenkungsspirale?
Juli 2008
<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05449.pdf>

Berndt Keller, Hartmut Seifert:
Flexicurity: Ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung
April 2008
<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05317.pdf>

Brian Nolan:
A Comparative Perspective on the Development of Poverty and Exclusion in European Societies
November 2007
<http://library.fes.de/pdf-files/id/05016.pdf>

Inge Kaufmann, Alexander Schwan:
Flexicurity auf Europas Arbeitsmärkten: Der schmale Grat zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit
November 2007
<http://library.fes.de/pdf-files/id/05008-20071129.pdf>

Marius R. Busemeyer, Christian Kellermann,
Alexander Petring, Andrej Stuchlík:
Overstretching Solidarity?: Trade Unions' National Perspectives on the European Economic and Social Model
September 2007
<http://library.fes.de/pdf-files/id/04751.pdf>

Michael Sommer:
Ein soziales Europa braucht Arbeitnehmermitbestimmung
April 2007
<http://library.fes.de/pdf-files/id/04409.pdf>

3 Steuerpolitik

3.1 Herausforderungen der europäischen Steuerpolitik

Die Steuerpolitik in der EU steht vor einigen Herausforderungen, die dringend angegangen werden müssen. Ein erster wichtiger Bereich ist der unfaire, aber legale Steuerwettbewerb um Unternehmenssteuern, den die Vielfalt an Steuerregimen in der EU ermöglicht. Zentrale Bestandteile gerechter Steuersysteme, wie die Progression und eine faire Lastenteilung zwischen den Steuersubjekten, werden durch unfairen Wettbewerb ausgesetzt und untergraben. Zudem besteht unmittelbarer Handlungsbedarf beim Umgang mit Steueroasen und in diesem Kontext mit illegaler Steuerhinterziehung in und außerhalb der EU. Gemessen an ihrer Größe und ihrem weltpolitischen Gewicht ist die EU bestens in der Lage, Druck auf Steueroasen auszuüben, um mehr Transparenz zu erreichen. Ein dritter wichtiger Bereich ist die Besteuerung von Finanztransaktionen vor dem Hintergrund der Krisenhaftigkeit des spekulativen, grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs. Eine solche – prozentual minimale – Steuer kann als eigene EU-Steuer erhoben werden und die entwicklungspolitischen Eigenmittel der EU substanziell ausbauen.

3.2 Unfairer Steuerwettbewerb

Der Wettbewerb um die niedrigsten Steuern in der EU ist Realität. Steuersatzsenkungen der EU-Mitgliedsstaaten stehen in engem Zusammenhang mit dem Standortwettbewerb um Investitionen. Der jetzige Steuerwettbewerb ist ein Problem für die EU. Die gegenwärtige Struktur des europäischen Steuerrechts erlaubt es grenzüberschreitend tätigen Unternehmen, ihre Verluste in »Hochsteuerländern« anfallen zu lassen und die Gewinne in »Niedrigsteuerländer« bzw. in »Steuerparadiese« zu transferieren. Diese Art von Steueroptimierung bedient sich verschiedener Techniken wie der (legalen) Manipulation von betriebsinternen Verrechnungspreisen für Vor- oder Zwischenprodukte oder der geschickten Wahl von Finanzierungsstrukturen.

Die EU-Mitgliedsstaaten konkurrieren im Steuerwettbewerb deshalb vor allem um die Zuweisung von Gewinnen. Erst in zweiter Linie stehen sie auch im Wettbewerb um reale Investitionen, da Unternehmen zur Realisierung von Steuervorteilen schließlich nicht zur realen Standortverlagerung gezwungen sind. Auch wenn der Steuerwettbewerb vorwiegend mittels buchhalterischer Gewinn- und Verlustverlagerun-

gen geführt wird, hat er trotzdem reale Wirkungen. In allen EU-Mitgliedsstaaten sind in den vergangenen 10 bis 15 Jahren nominale Steuersätze, die bei der Entscheidung von Unternehmen für Gewinnverlagerungen ein zentraler Faktor sind, gesenkt worden. Im Gegenzug ist gleichzeitig die Bemessungsgrundlage verbreitert worden, damit es nicht zu drastischen Steuerausfällen kommt. Der wesentliche Effekt des Steuerwettbewerbs liegt deshalb weniger in einem Rückgang der Einnahmen aus der Unternehmenssteuer, sondern in einer Verschiebung der Struktur bei den Steuereinnahmen.

Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage führt dazu, dass die Belastung von hochprofitablen Investitionen sinkt, während weniger profitables bzw. »neues« Kapital stärker belastet wird. Außerdem kommt es zu einer relativ stärkeren Belastung des Faktors Arbeit und einer Umschichtung auf indirekte Steuern. In der Praxis bedeutet dies, dass es zu einer Entlastung von großen, multinational organisierten Firmen und zu einer Belastung von kleinen und mittelständischen Betrieben und von Arbeitnehmern kommt.

Was bisher von der EU-Kommission unternommen wurde

Eine Maßnahme, mit der man sich in der Vergangenheit um eine Regulierung des Unternehmenssteuerwettbewerbs bemüht hat, ist der sogenannte Verhaltenskodex gegen schädliche Steuerpraktiken. Darin erklären sich Staaten bereit, auf bestimmte Steuerpraktiken zu verzichten, wenn diese explizit auf ausländisches Kapital und Steuersubstrat zielen, ohne dass inländischen Unternehmen vergleichbare Angebote gemacht werden. Der Kodex ist rechtlich nicht verbindlich. Außerdem lässt er den Unterzeichnerstaaten die Möglichkeit, ihre Steuern beliebig zu senken, solange sie dabei nicht zwischen inländischen und ausländischen Investoren unterscheiden. Dennoch konnte der Kodex einen gewissen Erfolg in Bezug auf die Sensibilisierung für die Problematik verzeichnen.

Bis zum Referendum in Irland über den Vertrag von Lissabon verfolgte die EU-Kommission zudem das Projekt einer zumindest teilweisen Harmonisierung der Steuerpolitik. Sie wollte bis 2008 einen Richtlinienentwurf zu einer »gemeinsamen, konsolidierten Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage (GKKB)« vorlegen. Das Ziel der EU-Kommission war hierbei, grenzüberschreitende Investitionen für Unternehmen zu vereinfachen, weil die steuerliche Behandlung für sie transparenter wird.

Unsere Vorschläge

Die Arbeit an der GKKB muss umgehend wieder aufgenommen werden – ohne Rücksicht auf ausstehende Referenden über den Vertrag von Lissabon. Die GKKB soll *separate entity accounting*, das derzeitige Prinzip des internationalen Steuerrechts, überwinden. Beim *separate entity accounting* werden die verschiedenen Teile eines multinationalen Unternehmens national getrennt besteuert, als wären sie vollkommen unabhängige Einheiten. In einem System mit GKKB soll der Gesamtgewinn eines Unternehmens über alle Unternehmensteile hinweg nach einheitlichen Regeln ermittelt und anschließend nach einer festzulegenden Formel auf die Sitzländer verteilt werden. Diese Formel enthält verschiedene Faktoren wie Lohnsumme, Umsatz oder Vermögen am jeweiligen Standort (*formula apportionment*). Eine einheitliche Bemessungsgrundlage mit einer Formelzerlegung kann das Verschieben von *paper profits* stark begrenzen, wenn die Faktoren der Formel aus sinnvollen realwirtschaftlichen Größen bestehen.

Die entsprechende Initiative der EU-Kommission sieht eine fakultative Einführung der GKKB ohne Mindeststeuersätze vor. Hier liegen die beiden zentralen Schwachstellen des Konzeptes. Die bisherigen Bemühungen der EU zur Einführung einer GKKB bieten dennoch einen guten Anknüpfungspunkt für eine weitergehende Reform der europäischen Unternehmensbesteuerung. Wir fordern eine obligatorische, einheitliche, konsolidierte Bemessungsgrundlage, die von der Einführung eines Mindeststeuersatzes begleitet wird. Eine einheitliche Bemessungsgrundlage mit Formelallokation kann die Möglichkeiten der rein bilanziellen Gewinn- und Verlustverlagerung begrenzen. Die GKKB soll nach einem Verteilerschlüssel mit einer mikroökonomischen Komponente auf die EU-Mitgliedsstaaten verteilt werden. Der Hauptteil der gesamten Bemessungsgrundlage soll nach den mikroökonomischen Größen Lohnsumme, Vermögen und Umsatz am Bestimmungsort auf jene EU-Mitgliedsstaaten verteilt werden, in denen das Unternehmen Standorte hat. Der Aufteilungsschlüssel muss gestaltungsresistent und fair gewichtet sein. Es muss sichergestellt werden, dass sich der Steuerwettbewerb nicht auf die Formelfaktoren verlagert. Außerdem drohen Konflikte, wenn Gruppenmitglieder Einkommen aus Drittstaaten erzielen, da die Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) der beteiligten EU-Mitgliedsstaaten nicht identisch sind. Dies eröffnet weitere Felder für die Steuerplanung. Ein gemeinsames Konzept bezüglich DBA mit Drittstaaten muss daher gefunden werden. Ohne ein solches Konzept kann keine GKKB initiiert werden.

Wegen des bei einer GKKB automatischen grenzüberschreitenden Gewinn- und Verlustausgleichs muss EU-Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eröffnet werden, Maßnahmen zur Begrenzung der Verlustverrechnung zu schaffen. Damit werden unkalkulierbare Risiken für nationale Steueraufkommen vermieden. Es ist zu erwarten, dass andernfalls die Summe der in der EU geltend gemachten Verluste durch Importe aus Drittstaaten steigen.

Zudem ist es unbedingt erforderlich, die Einführung einer GKKB durch die Einführung von Mindeststeuersätzen zu begleiten.

3.3 Steueroasen

Der Unterbietungswettbewerb zwischen EU-Mitgliedsstaaten, der zu Steuerausfällen bei jenen führt, die noch vergleichsweise hohe Steuersätze haben, wird nicht nur durch legale Steuerflucht angeheizt.

Es ist insbesondere auch die illegale Steuerflucht, die Steuerhinterziehung, die bspw. Deutschlands Staatshaushalt empfindliche Einnahmeverluste beschert. Schätzungen reichen hier von 30 bis 100 Milliarden Euro pro Jahr.

Statistiken über die Umsetzung der europäischen Zinssteuerrichtlinie zeigen, dass das Kapital nicht nur in die Schweiz, sondern insbesondere auch nach Luxemburg und Österreich flieht. Liechtenstein, San Marino, Monaco, Jersey, die Isle of Man etc. fallen weit dahinter ab.

Was bisher von der EU-Kommission unternommen wurde

Dass es diese Statistiken gibt, war lange nicht selbstverständlich. Denn die vielfältigen Lücken der Richtlinien hinsichtlich der Amtshilfe über Ländergrenzen hinweg konnten erst 2005 mit der Zinssteuerrichtlinie teilweise geschlossen werden. Mit dieser Richtlinie sollte mithilfe von grenzüberschreitenden Kontrollmitteilungen ein Minimum an effektiver Besteuerung der Zinserträge innerhalb der EU gewährleistet werden. Die Richtlinie gilt allerdings nur für die Besteuerung natürlicher Personen, also nicht für Unternehmen. Zudem betrifft sie nur eine bestimmte Art von Zinserträgen, d.h. Erträge aus grenzüberschreitenden Kapitalanlagen, die in Form von Zinsen an natürliche Personen in einem EU-Mitgliedsstaat mit Wohnsitz in einem anderen EU-Mitgliedsstaat gezahlt werden. Nicht besteuert werden somit Kapitalerträge aus Dividenden, Derivaten und Lebensversicherungen ebenso wie viele Anlagefonds. Auch gilt die Richtlinie nicht für außerhalb der EU liegende Steueroasen.

Zudem haben sich einige EU-Mitgliedsstaaten, d.h. Österreich, Luxemburg und Belgien, eine Sonderregelung erwirkt: Sie übermitteln keine Kontrollmitteilungen an die Finanzämter der Steuerpflichtigen, damit die Kapitalerträge dort im Rahmen der jeweils gültigen Steuersätze besteuert werden können. Anstatt dessen erheben diese drei EU-Mitgliedsstaaten, ebenso wie beispielsweise die Schweiz, Liechtenstein und Monaco, Quellensteuern von derzeit 25 Prozent, die sie größtenteils an die Heimatländer der Steuerpflichtigen überweisen. Ab 2011 werden verabredungsgemäß 35 Prozent fällig.

Unsere Vorschläge

Innerhalb der EU muss das System der Kontrollmitteilungen dringend auf alle Kapitalerträge und EU-Mitgliedsstaaten ausgedehnt werden. Die EU-Kommission hat hierzu im Nachklapp an die »Liechtenstein-Affäre« einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, der allerdings einige Tatbestände ausnimmt und zudem nur schleppend voran kommt. Erst ein vollständiges System von Kontrollmitteilungen gewährleistet, dass der Steuerhinterziehung wirksam etwas entgegen gesetzt werden kann. Auch im Verhältnis zwischen der EU und Drittstaaten gibt es einiges zu tun, insbesondere hinsichtlich der von der OECD designierten unkooperativen Staaten. Diese lehnen jegliche Amtshilfe zur Ermittlung von Steuerhinterziehung und Steuerhinterziehern ab. Bilaterale Verträge zwischen EU-Mitgliedsstaaten und Drittstaaten können nicht die einzige Form von Abkommen sein. Die EU verfügt gegenüber unkooperativen Drittstaaten über erhebliches wirtschaftliches Druckpotential; und dazu gehören auch Einschränkungen der Kapitalverkehrsfreiheit.

3.4 Die Besteuerung von Finanztransaktionen

Dem Kapitalverkehr müssen auch an anderer Stelle Grenzen gesetzt werden. Die Finanzkrise und die damit unter dem Stichwort des »Casino-Kapitalismus« abermals deutlich gewordene Schnelligkeit und Unüberschaubarkeit im Handel mit Finanzprodukten zeigen, dass auch die Besteuerung hier gegensteuern muss. Eine Finanztransaktionssteuer ist dabei nichts anderes als die auf Finanzprodukte ausgedehnte Tobin-Steuer, die sich auf Devisentransaktionen bezieht.

Was bisher von der EU-Kommission unternommen wurde

Die EU-Kommission hat sich in ihren Initiativen bislang lediglich auf die Abschaffung aller Hemmnisse oder Beschränkungen der Kapitalverkehrsfreiheit bezogen. So wurde schon 1969 die europäische Gesellschaftsteuer normiert. Dadurch sollten die steuerlichen Ursachen von Diskriminierungen, Doppelbesteuerungen und Unterschiedlichkeiten beseitigt werden, die den freien Kapitalverkehr behinderten. Seither ist die Gesellschaftsteuer die im Rahmen des Europarechts einzige zulässige Steuer auf wesentliche Teile des Kapitalverkehrs. Seit 1985 stand es den EU-Mitgliedsstaaten frei, die normierte Gesellschaftsteuer zu erheben (11 EU-Mitgliedsstaaten tun dies partiell heute noch), oder sie ganz abzuschaffen. Und seit 2008 dürfen einmal aufgehobene Steuern nicht wieder eingeführt werden. Zudem müssen die noch bestehenden Steuern in den EU-Mitgliedsstaaten mittelfristig abgeschafft werden.

Unsere Vorschläge

Hier muss im Rahmen der EU ein deutliches Umdenken stattfinden. So ist die Einführung einer Finanztransaktionssteuer eine wesentliche Lehre aus der derzeitigen Finanzkrise: eine Steuer auf alle Transaktionen mit *financial assets*, auf Spot- und Derivattransaktionen, auf Börsenhandel und bilaterale Handelsgeschäfte. Nicht belastet würde der normale Zahlungsverkehr. Das Ziel einer solchen Steuer neben der Einnahmen ist es, auch den Kapitalverkehr über die Besteuerung der wesentlichen Transaktionen etwas zu verlangsamen.

3.5 Europasteuern

Die Finanztransaktionssteuer wäre wie keine andere Steuer dafür geeignet, die erste europäische Steuer zu werden. Dafür sprechen viele gute Gründe: erstens ist sie am sinnvollsten europaweit zu erheben (dafür spricht bereits die teilweise Kollision mit bestehendem Europarecht). Zweitens ergibt sich allein aus den europäischen Börsenstandorten, dass die Haupteinnahmen in Großbritannien und Deutschland anfallen. Hier eine »gerechte« europäische Verteilung der Einnahmen zu finden, ist schwierig, da das Kapital für die Transaktionen nicht nur aus diesen beiden Ländern kommt. Drittens ist es leichter, eine neu einzuführende Steuer als Europasteuer zu etablieren – schließlich nimmt sie keinem EU-Mitgliedsstaat etwas weg. Jenen EU-Mitgliedsstaaten, die heute noch ver-

gleichbare Tatbestände besteuern, könnte ein Ausgleich angeboten werden. Und viertens wird die Steuer einiges Aufkommen bringen – das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung geht bei einem Steuersatz von 0,1 Prozent von Einnahmen in Europa in Höhe von 2,2 Prozent des BIP aus. Der ehemalige französische Staatspräsident Jacques Chirac hat mit Unterstützung des ehemaligen deutschen Bundeskanzlers schon vor vier Jahren gefordert, dass insbesondere europäische Entwicklungshilfeprojekte aus einer Finanztransaktionssteuer finanziert werden könnten. Angesichts der verheerenden Wirkung der Finanzkrise in den Ländern des Südens ist dies eine gute Idee.

Weitere Publikationen zum Thema Steuerpolitik:

Christian Kellermann, Andreas Kammer:

Stillstand in der europäischen Steuerpolitik: Welche Wege aus dem Wettbewerb um die niedrigsten Steuern?

April 2009

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06258.pdf>

Christian Kellermann, Thomas Rixen und Susanne Uhl:

Unternehmensbesteuerung europäisch gestalten

Juli 2007

<http://library.fes.de/pdf-files/id/04761.pdf>

Christian Kellermann, Jana Zitzler:

Steuern im europäischen Wettbewerb: unterbieten oder gemeinsam gestalten?

Mai 2007

<http://library.fes.de/pdf-files/id/04514.pdf>

4 Finanzmärkte

4.1 Problemstellung

Die seit Sommer 2007 andauernde und 2008 massiv eskalierte Krise der Finanzmärkte ist die schwerste seit der Weltwirtschaftskrise von 1929-1933. Sie führt zu großen Schäden nicht nur im Finanzsektor selbst, sondern auch in der Realwirtschaft – mit massiven Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Folgen aggressiven Risikoverhaltens von Investoren und Finanzinstitutionen und deren Jagd nach Extremrenditen müssen nun durch die Allgemeinheit aufgefangen werden. Die Sozialisierung der Verluste durch den Einsatz gewaltiger Mittel aus Steuern und Reserven der Zentralbanken trifft die breite Bevölkerung.

Die Krise verdeutlicht einerseits die große Bedeutung der Finanz- und Kapitalmärkte für moderne Volkswirtschaften. Sie zeigt andererseits, dass die Finanz- und Kapitalmärkte nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden dürfen, sondern ordnungspolitisch zu zügeln sind. Auf Selbstverpflichtung und Selbstkontrolle dieses Wirtschaftssektors allein kann nicht mehr gesetzt werden. Gerade weil Finanz- und Kapitalmärkte immense Risiken in sich bergen, müssen sie an den Kriterien der Nachhaltigkeit ausgerichtet und staatlich reguliert werden. Dabei kommt es auf eine intelligente Regulierung an, die Schäden so weit wie möglich verhindert, gleichzeitig aber die nützlichen Funktionen von Finanz- und Kapitalmärkten in den Dienst einer nachhaltigen Wirtschaft stellt.

Die Finanzkrise konnte dieses Ausmaß erreichen, da sie vom Bankensystem ausging, das eines der Herzstücke unserer Wirtschaft ist. Wesentliche Krisenursachen sind: Die Bereitstellung zu hoher Liquidität bzw. zu großer Kreditvolumina durch die Kreditinstitute; die leichtfertige und fahrlässige Kreditvergabepraxis gegenüber Finanzinvestoren und Konsumenten; falsche Ziele, Steuerungsprinzipien und Anreizsysteme im Finanzsektor, die zu hochriskanten Vorgehensweisen verleiteten; das Schaffen komplexer, intransparenter, mit hohem Risiko behafteter *Finanzprodukte*¹; großvolumige und intransparente Versicherungsgeschäfte von Krediten; und die falsche Beurteilungen von Wertpapieren durch *Ratingagenturen*.

Bei der Bekämpfung dieser Ursachen kommt der EU eine besondere Rolle zu. Auch wenn in nahezu allen Bereichen internationale Maßnahmen wünschenswert sind, kann und muss die EU mit gutem Beispiel vorangehen und das bestehende europäische Regelwerk – die *Bankenrichtlinie* (RL 2006/48)

und die *Eigenkapitalrichtlinie* (RL 2006/49) – weiterentwickeln. Die Vorschläge der EU-Kommission für eine Verordnung zu *Ratingagenturen* und eine Richtlinie zur Anpassung der *Eigenkapitalrichtlinie* (CRD) weisen hier in die richtige Richtung. Die EU muss sich angesichts der großen Wirtschaftsblöcke, die sich im Zuge der Globalisierung herausgebildet haben, auf ihre wirtschaftlichen Stärken besinnen und eigene Strukturen zur Gestaltung und zur Kontrolle effizienter Finanz- und Kapitalmärkte schaffen.

Die Vorgaben des G20-Gipfels vom April 2009 gehen in die richtige Richtung und müssen nun im europäischen, aber auch im globalen Kontext konsequent umgesetzt werden.

4.2 Forderungen

- Die **Prinzipien der Nachhaltigkeit** müssen in das vorhandene Regelwerk der Realwirtschaft und der Finanz- und Kapitalmärkte, die der Realwirtschaft dienen sollen, aufgenommen werden. Neben der Ausrichtung auf langfristige Erfolge müssen Puffer auf allen Ebenen der Wirtschaft geschaffen werden, die Wirtschaftsrückgänge und Krisen auffangen können. Für diese außerordentlichen Fälle benötigen Unternehmen, Banken, Kommunen, Nationalstaaten, soziale Sicherungssysteme und Zentralbanken ausreichende Kapitalreserven. Darüber hinaus müssen Grenzen bei der Gestaltung von *Finanzprodukten* und bei Verschuldungsgraden in Finanzgeschäften definiert werden.
- Wir brauchen ein **stärkeres Verantwortungs- und Risikobewusstsein im gesamten Finanzsystem**. Die Entscheidung, einen Kredit zu vergeben, und die Verantwortung für das damit einhergehende Risiko müssen in Zukunft miteinander verknüpft werden. Deshalb sollen Finanzinstitute ihre Kreditrisiken nicht mehr zu 100 Prozent verbrieft und weiterreichen können. Sie müssen auf der Grundlage einer internationalen Regelung künftig mindestens 20% des Risikos selbst tragen. Der im Verordnungsvorschlag der EU-Kommission vorgeschlagene Wert von 5% ist zu gering. Außerdem brauchen wir die Einführung von *Mindesteigenkapitalquoten* unabhängig von der Risikobewertung. Dies dient der Begrenzung der Hebelwirkung von Krediten (*Leverage Limits*). Die Eigenkapitalquote bei der Vergabe von Krediten an *Hedgefonds* ist deutlich zu erhöhen. Um Risiken besser abschätzen zu können, müssen die *Bilanzierungsvorschriften* von der EU ausgehend weiterentwickelt werden: *Zweckgesellschaften* sollen bilanziell erfasst werden, die *Fair-Value-Bewertung*

1 Kursiv gesetzte Begriffe sind im Glossar erklärt.

muss hinterfragt werden, und es muss eine Rückkehr zum *Niederstwertprinzip* stattfinden.

- Europäische Aufsichtsgremien sollen in den internationalen Organisationen Verfahren anstoßen, die langfristig zu einer **internationalen Zulassungsstelle für Finanzinnovationen** führen. Der erste Schritt wäre die mittelfristige Einrichtung einer Zulassungsstelle auf europäischer Ebene. Diese hätte die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass *Finanzprodukte* standardisiert und vereinfacht werden und eine hohe Transparenz sowie möglichst geringe Einzel- und systemische Risiken aufweisen. Ebenso soll die EU auf eine **internationale Clearingstelle für Derivate** hinwirken, die mittelfristig bilaterale Kontrakte bei diesen Produkten ausschaltet. Auch hier könnten die ersten Schritte auf europäischer Ebene erfolgen.
- Wir brauchen eine **wirkzamere europäische Aufsicht**. Die nationale Zersplitterung der Regulierungsbehörden in der EU führt dazu, dass Finanzmarktakteure den Zuständigkeitsbereichen der einzelnen Behörden ausweichen und diese gegeneinander ausspielen. Bislang gibt es weder eine wirksame europäische Aufsicht, noch ist dem Wettlauf um möglichst lasche Aufsicht ein Riegel vorgeschoben worden. Im nächsten Schritt muss deshalb das Kollegium der an einer internationalen Bank beteiligten Aufsichten zu verbindlichen Entscheidungen befugt werden, wobei sich die Stimmrechte aus den Wertschöpfungsanteilen ergeben. Wir fordern, dass auf europäischer Ebene geregelt wird, wie notwendige Entscheidungen auch im Falle einer Uneinigkeit der Aufsichtsbehörden der Mitgliedsstaaten herbeigeführt werden können. Zudem muss die Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen für alle beteiligten Aufsichtsbehörden sichergestellt werden. Die Vorschläge der EU-Kommission vom 1. Oktober 2008, die dem konsolidierten Aufseher im Falle der Uneinigkeit ein Letztentscheidungsrecht geben, gehen in die richtige Richtung. Wir brauchen eine wirksame Gruppenaufsicht. Sollte sich die Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden nicht als ausreichend erweisen, muss im nächsten Schritt eine zentrale europäische Regulierungsbehörde geschaffen werden.
- Die **Aufsichtsbehörde soll auch verpflichtende effiziente Risikomodelle überprüfen**, die in Absprache mit Fachleuten kontinuierlich zu verbessern sind. Diese Modelle müssen neben normalen auch große, systemische Risiken erfassen. Sie sollen den Banken, bzw. den Finanz- und Kapitalmärkten zwingend auferlegt werden, da sie die unverzichtbare Grundlage für ein wirksames Risikomanagement bilden, dessen Kern eine antizyklische Risikoberechnung ist.
- Die EU muss gemeinsam mit anderen Wirtschaftsblöcken, insbesondere mit den USA, eine langfristige **Vereinheitlichung der Regulierung der Finanz- und Kapitalmärkte** erreichen. Dies kann nur durch einen ständigen Dialog über verbindliche Vereinbarungen gewährleistet werden. Erste Regulierungsschritte müssen in den wichtigsten Bereichen möglichst rasch erfolgen. Da selbst ein einheitliches System innerhalb der EU nur eine begrenzte Reichweite hat, ist die internationale Zusammenarbeit hier von besonderer Bedeutung.
- Die EU muss auf eine grundlegende **Reform der wichtigsten internationalen Institutionen der Finanzmärkte** drängen. Dies betrifft insbesondere den Internationalen Währungsfonds, die *Bank für Internationalen Zahlungsausgleich* und das *Financial Stability Forum*. Diese Institutionen sollen in die Lage versetzt werden, besser und zeitnah möglichst unabhängige und zutreffende Analysen zur Entwicklung der Finanz- und Kapitalmärkte durchzuführen, geeignete Maßnahmen zur weltweiten Regulierung vorzuschlagen und auf hohem Niveau die laufende und verbindliche Kommunikation zu den Entwicklungen an den Märkten zu gewährleisten. Die EU soll als Einzelakteur in den internationalen Finanzinstitutionen vertreten sein und aktiv zur Gewichtsverlagerung der Stimmanteile zu Gunsten aufstrebender Länder beitragen.
- Die EU-Kommission muss die **nationalen Eigenheiten der EU-Mitgliedsstaaten** anerkennen. In Deutschland hat sich das dreigliedrige Bankensystem bewährt; es darf nicht dem europäischen Wettbewerbsrecht zum Opfer fallen.
- **Steueroasen und weitgehend regulierungs- und rechtsfreie Offshore-Finanzzentren**, die zum unkontrollierten Anwachsen der Finanzmärkte beigetragen haben, befinden sich auch in Europa und müssen dringend trockengelegt werden. Die EU hat hier eine besondere Verantwortung und muss ihr durch gemeinsames Handeln Rechnung tragen. Obwohl die momentan gültige *EU-Zinsrichtlinie* einen ersten Beitrag zur Gerechtigkeit im Steuerwettbewerb leistet, reicht sie in ihrer bestehenden Form bei weitem nicht aus, um Steuerflucht und Steuerhinterziehung wirksam zu unterbinden. Sie muss daher umfassend erweitert werden.
- Eine **europäische Agentur soll Ratingagenturen registrieren und mittels klarer Standards kontrollieren**. Darüber hinaus erfordert es die Einrichtung einer oder mehrerer europäischer *Ratingagenturen*, um einen Wettbewerb um nachhaltige

und transparente Ratingverfahren zu etablieren. Die Agenturen sollen Rating und Beratung strikt trennen, ihre Bewertungsverfahren der Öffentlichkeit gegenüber transparent machen und dazu verpflichtet werden, nachhaltige Risikomodelle anzuwenden. *Ratingagenturen* sind einer ständigen Aufsicht zu unterwerfen, die ihre Praxis kontinuierlich auf die Richtigkeit von Bewertungen und Verfahren überprüft. Das klassische Rating bekommt durch klarere Regeln, bessere und transparentere Bewertungsmethoden und mehr Aufsicht die zusätzliche Funktion eines »Finanzprodukte-TÜVs«. Bei großen problematischen Veränderungen des Risikos der Produkte gibt dieser »TÜV« frühzeitig Warnung. Der *Verordnungsvorschlag der EU-Kommission* enthält viele wichtige materielle Vorschriften; allerdings erscheint die vorgesehene Durchsetzung durch nationale Behörden fraglich. Der Stellenwert von Ratings muss in einer Anpassung des europäischen Regelwerks ein Stück weit zurück genommen werden. Ein »gutes Rating« von *Finanzprodukten* darf die verantwortlichen Akteure nicht von eigenen Risikobewertungen entlasten.

Die *Bilanzierungsvorschriften* nach US-GAAP (Generally Accepted Accounting Principles) bzw. IFRS (International Financial Reporting Standards), die nunmehr auch zum Teil in das deutsche Handelsrecht übernommen werden (*Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz*), sind zu sehr auf Kurzfristigkeit ausgerichtet. Diese Entwicklung muss in zentralen Punkten rückgängig gemacht werden. Vierteljahresberichte von Unternehmen, *Fair Value-Bewertungen* und *mark-to-market*-Regeln mögen in wirtschaftlich guten Zeiten kurzfristig orientierten Investoren aktuelle Hinweise auf die Werthaltigkeit und Renditemöglichkeit von Anlagen geben. In Krisen aber versagt selbst dieser Kurzfristaspekt. Zudem sind diese Prinzipien grundsätzlich kritisch zu bewerten. Sie haben Akteure der Finanz- und der Realwirtschaft zu immer risikoreicherem Verhalten verleitet, oft sogar gezwungen. Gleichzeitig verstärken sie prozyklische Entwicklungen der Wirtschaft, indem sie Vermögensgegenstände in Boomphasen überbewerten und dadurch weitere Überhitzung erzeugen. In Krisensituationen führen diese Prinzipien zu einer Unterbewertung von Vermögensgegenständen sowie einer Beschleunigung von Abwärtsspiralen. *Fair Value-Prinzip*, *mark-to-market*-Regeln und die Bilanzierung unsicherer zukünftiger Erträge müssen daher zurückgenommen und durch Prinzipien nachhaltigen Wirtschaftens ersetzt werden: Zum Einen wäre dies eine Bilanzierung nach *Niederstwert* oder/und Anschaffungswert und Verzicht auf Aktivierung zukünftiger

Erträge bei unsicheren Einschätzungen. Zum Anderen geht es um die Einbeziehung großer Risiken. Die Bilanzierungsregeln müssen die Offenlegung aller Verbriefungspositionen der Banken und ihrer Risiken gewährleisten.

■ Auch die **Eigenkapitalrichtlinien**, unter denen »*Basel II*« für Finanzinstitute einen besonderen Stellenwert hat, sind bisher zu sehr an kurzfristigen Prinzipien ausgerichtet. Zudem haben sie Risiken durch komplexe und kaum nachvollziehbare Risikobewertungsmodelle und das Setzen auf (intransparente und falsche) Ratings bei der Klassifizierung von Risiken nicht richtig erfasst. Konkret sollen in **EU-Richtlinien für den Bankensektor** folgende Prinzipien verankert werden:

- Risikounabhängige Verschuldungsgrenzen von Finanzinstituten, z.B. 4% der Bilanzsumme (Begrenzung des Banken-*Leverage*)
- Erfassung aller Risiken in den Bankbilanzen, inklusive der Geschäfte von *Zweckgesellschaften* und der ihnen zugesagten Kreditlinien; Unterlegung dieser Risiken mit Eigenkapital
- *Mindesteigenkapitalquoten* für alle Kreditrisiken
- (Um den Faktor fünf) höhere Eigenkapitalquoten für hoch riskante Geschäfte, z.B. für Kredite an und Anlagen in *Hedgefonds*
- Höhere Eigenkapitalquoten für neue *Finanzprodukte*, z.B. 40%
- Solide Praxis bei Hypothekenkrediten: mindestens 20% Eigenkapitalanteil des Schuldners, Prüfung von dessen Einkommen und Vermögen, keine variablen Zinsen, Mindesttilgungsbeträge. Tilgung und Zinsen sollen höchstens ein Drittel des Einkommens des Schuldners betragen
- Schärfere Vorschriften gegen die Fristentransformation (Refinanzierung langfristiger Anlagen durch Wertpapiere mit kurzer Laufzeit): z.B. Einsatz von *commercial paper* nur bei Kapitalunterlegung und Risikominimierung
- Ausrichtung der Bonussysteme der Manager und sonstiger Beschäftigter auf lange Zeiträume (mindestens drei Jahre); Begrenzung des Bonusanteils auf 30% des Fixgehaltes; Malus bei geringem wirtschaftlichen Erfolg (Wegfall des Bonus, Reduzierung des Fixgehaltes); Begrenzung der Aktienoptionen als Bestandteil der Manager-Entlohnung; Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Vorstandbezügen und -abfindungen als Betriebsausgaben auf eine Größenordnung von 1 Mio. Euro und 50% des darüber gehenden Betrags

■ **Hedgefonds und Private Equity Fonds müssen stärker reguliert werden:**

- Transparenzvorschriften sollen Daten zu Geschäftsmodellen, laufenden Geschäften (hoch aktuell und differenziert zu problematischen Aktionen wie *Leerverkäufen*), Eigentumsstrukturen und Investoren des Fonds umfassen.
- Verwaltungsgesellschaften von *Hedgefonds* müssen sich registrieren, um in der EU tätig werden zu können.
- Besondere Arbeitnehmerschutzrechte und Arbeitnehmermitbestimmungsrechte sowie Rechte auf Anhörung und Konsultation für den Fall eines Kontrollwechsels auf Investoren-/ Gesellschaftersseite müssen im Gesellschafts- und im Arbeitsrecht verankert werden. Auch Optionen für entsprechende Betriebs- und Mitbestimmungsvereinbarungen sowie Tarifverträge / *collective agreements* sollen bestehen.
- Hemmende Vorschriften für den Entzug von Vermögen und die Auflastung von Schulden auf Zielunternehmen sollen eingeführt werden (z.B. *Mindesteigenkapital* des Fonds von 50 Prozent oder Regeln für Mindestkapitalquoten der Zielunternehmen durch Änderung der Kapitalrichtlinie (RL 77/91/EG)).
- Eine Gewerbesteuerpflicht für *Private Equity Fonds* muss eingeführt werden.
- Die *Carried Interests* der Fondsmanager (der hohe Teil des Gesamtgewinns, den sie erhalten) sollen als normales Einkommen besteuert werden und nicht als Kapitaleinkünfte mit vermindertem Steuersatz.

4.3 Perspektiven

Nachdem die EU mit dem *Financial Services Action Plan (FSAP)* in erster Linie die Liberalisierung des Finanzmarktes betrieben hat, muss es nunmehr um die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte als öffentliches Gut gehen. Der Finanzsektor ist kein Wert an sich. Für eine wirksame Regulierung der Finanzmärkte müssen folgende Hebel eingesetzt werden: eine umfassende Aufsicht aller Finanzinstitute und -instrumente, eine strikte und simple Eigenkapitalunterlegung aller Finanzinstitute, die ausnahmslose Einschränkung von Umgehungsstrategien jenseits der offiziellen Aufsicht und Bilanzen sowie die Reduzierung der Komplexität von Finanzmarktinstrumenten. Das zentrale Ziel der Regulierung ist die grundlegende Beschränkung des prozyklischen Charakters von Finanzsystemen, der eng mit der momentanen »*Basel II*«-Logik und der Managemententlohnung verknüpft ist. Die EU-Mitgliedsstaaten müssen deshalb nationale Egoismen überwinden und die ge-

forderten Maßnahmen gemeinsam angehen – nur eine geeinte starke Gemeinschaft ist in der Lage, die notwendigen Impulse auch auf internationaler Ebene zu geben.

4.4 Glossar

Die **Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)** ist eine Aktiengesellschaft mit Sitz in Basel. Die Aktionäre der BIZ sind nahezu alle europäischen Notenbanken. Zu den Aufgaben der Bank zählt u.a. die Förderung der Zusammenarbeit der Notenbanken.

Die **Bankenrichtlinie** (RL 2006/48, auch EU-Bankenrichtlinie) regelt die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit von Kreditinstituten der EU-Mitgliedsstaaten und deren Beaufsichtigung.

»**Basel II**« ist ein Ende 2006/Anfang 2007 in der EU eingeführtes Regelwerk des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht. Es regelt die für eine Bankbilanz geltenden Eigenkapitalvorschriften. Je höher das Ausfallrisiko eines (von einer Bank vergebenen) Kredits ist, umso mehr Eigenkapital muss das Kreditinstitut in seine Bilanz einstellen. Dies hat »prozyklische« Wirkungen, denn in einem konjunkturellen Abschwung nimmt das Kreditausfallrisiko zu. Dies führt aufgrund der Eigenkapitalanforderungen zu einer Einschränkung der Kreditvergabe der Banken und verschärft damit den wirtschaftlichen Abschwung. Umgekehrt verhält es sich in einem Aufschwung.

In den **Bilanzierungsvorschriften** ist u.a. festgelegt, nach welchen Regeln ein Unternehmen Vermögensgegenstände bewerten und in die Bilanz einstellen muss. Man unterscheidet zwischen *Fair-value-Bewertung* (oder *mark-to-market Bewertung*) und dem *Niederstwertprinzip*. Nach den Grundsätzen der internationalen Rechnungslegung (US-GAAP und IFRS) müssen die Prinzipien *mark-to-market* bzw. *Fair-Value-Bewertung* gelten. Demnach müssen Vermögensgegenstände mit dem aktuell festgestellten Marktwert in der Bilanz bewertet werden. Ein Schwanken der Marktpreise führt somit auch zu entsprechenden Veränderungen in der Bilanz. Die Bewertungsprinzipien haben also prozyklische Wirkung und verstärken jeweils Booms und Krisen.

Das **Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz** ist ein Gesetzgebungsvorhaben der deutschen Bundesregierung zur Reform des deutschen (Handelsgesetzbuch-) Bilanzrechts. Es passt die bisherigen Vorschriften stärker an die Grundsätze der internationalen Rechnungslegungssysteme an. So macht es Vorgaben zur Bilanzierung von *Zweckgesellschaften*. Die *Fair-Value-Bewertung* wird so geändert, dass sie weniger prozyklisch

wirkt. Das Gesetz soll noch in der 16. Legislaturperiode abgeschlossen werden.

Carried Interest ist eine Form der Gewinnbeteiligung der Fondsgesellschaft und deren Mitarbeiter zu Lasten der Investoren in einem *Private Equity Fonds*. Üblicherweise erhalten die Manager einen Anteil (oft bis zu 20%) des Gewinns aus dem Kapitaleinsatz.

Eine **Clearingstelle für Finanzprodukte** ist eine Zentralstelle für die Abwicklung und Abrechnung von Kreditderivaten und *Finanzprodukten*. Kreditderivate werden bislang weitgehend außerhalb der Börse gehandelt und sind damit schwer zu kontrollieren. Wichtigste Variante der Kreditderivate sind Credit Default Swaps (CDS), eine Art Versicherung gegen den Ausfall von Krediten. Der Nominalwert ausstehender CDS wurde bereits Ende 2007 auf über 60 Billionen Dollar geschätzt.

Commercial papers sind unbesicherte, kurzfristige Inhaberschuldverschreibungen, die i.d.R. zur Deckung eines kurzfristigen Kreditbedarfs des jeweiligen Emittenten (ausgebendes Unternehmen) dienen. Zum Anlegerkreis zählen vor allem Investmentgesellschaften, Versicherungen und Großunternehmen.

Derivate sind abgeleitete Finanzmarktinstrumente aus Basiswerten wie z.B. Aktien, Unternehmensanleihen oder Devisen. Der Wert des Derivates schwankt mit den Bewegungen des zugrunde liegenden Basiswertes. Eine Gruppe von Derivaten operiert mit Hebeln: der Derivatewert vollzieht dabei stärkere Ausschläge als der Basiswert. Dies erhöht die Chancen von Verlusten bzw. von Risiken. Derivate wirken damit wie Wetten auf den Basiswert. Die Eigenkapitalrichtlinie (RL 2006/49) legt Eigenkapitalanforderungen für Wertpapierfirmen und Kreditinstitute sowie die Vorschriften für ihre Berechnung und ihre Beaufsichtigung fest. Damit soll die Liquidität der Finanzinstitute auch bei Eintreten schlechter Kreditereignisse gesichert werden.

Fair-value-Bewertung: siehe *Bilanzierungsvorschriften*.

Der **Financial Services Action Plan (FSAP)** ist ein von der EU-Kommission erstellter Aktionsplan, der auf die Schaffung eines einheitlichen europäischen Finanzmarktes ausgerichtet ist.

Das von den G7-Staaten 1999 geschaffene **Financial Stability Forum** setzt sich aus Finanzministern, Zentralbankbeamten und internationalen Finanzinstitutionen zusammen. Aufgabe des bei der *Bank für Internationalen Zahlungsausgleich* angesiedelten Forums ist die Förderung internationaler Finanzmarktstabilität. Es soll die Überwachung von Finanzinstitutionen und -transaktionen erleichtern.

Finanzmarktaufsicht bezeichnet die staatliche Aufsicht über die Teilnehmer am Finanzmarkt. Je nach

Land gibt es entweder eine zentrale Behörde (Allfinanzaufsicht) oder mehrere Behörden für die verschiedenen Bereiche des Finanzmarktes (Bankenaufsicht, Börsenaufsicht, Versicherungsaufsicht).

Finanzprodukte sind Anlage- und Finanzinstrumente, die z.B. von Banken oder unabhängigen Finanzberatern, Wertpapierhandelsgesellschaften, Kapitalanlagegesellschaften etc. angeboten werden.

Hedgefonds sind eine besondere Art von Investmentfonds, die durch risikoreiche Anlagestrategien – z. B. *Leerverkäufe* – höhere Renditen zu erlangen hoffen. Neben Eigenkapital setzen Hedgefonds in der Regel zusätzlich Fremdkapital ein, um Hebelwirkungen zu erzeugen. Bei einem *Leerverkauf* spekuliert der Verkäufer eines Vermögenswertes darauf, von einem erwarteten Kursverfall zu profitieren. Dazu leiht er sich gegen Zahlung einer Gebühr bzw. Prämie Wertpapiere (z.B. von Investmentbanken) und verkauft sie an andere Marktteilnehmer. Fällt der Kurs wie erwartet, kann er die Papiere zu einem günstigeren Kurs am Markt einkaufen und an den Entleiher zurückgeben. Die Spanne zwischen dem Verkaufs- und Rückkaufpreis ist der Spekulationsgewinn. Bei ungedeckten Leerverkäufen werden Titel verkauft, die sich (noch) gar nicht im Besitz des Verkäufers befinden.

Mit **Leverage** ist bei einem Finanzgeschäft das Verhältnis von Eigenkapital zu Fremdkapital gemeint. Kann ein Anleger Fremdkapital zu geringeren Zinsen oder günstigeren Konditionen aufnehmen als er mit einem Investment an Rendite erzielt, so spricht man von einem Leverage-Effekt, da durch den Einsatz zusätzlichen Fremdkapitals mehr Eigenkapital frei wird, das für weitere Investitionen genutzt werden kann. Voraussetzung ist, dass der Zinssatz für das Fremdkapital niedriger ist als die Verzinsung des gesamten eingesetzten Kapitals. Die Kehrseite dieses Vorgehens ist, dass mit höherer Verschuldung auch das Risiko steigt, z.B. in Form einer größeren Insolvenzwahrscheinlichkeit.

Mark-to-market Bewertung: siehe *Bilanzierungsvorschriften*

Die **(Mindest)eigenkapitalquote** gibt das Verhältnis des (mindestens) erforderlichen bilanziellen Eigenkapitals zum Gesamtkapital eines Unternehmens, bzw. bei einer Bank zur Höhe der insgesamt ausgereichten Kredite an. Je geringer die Quote ist, desto gefährdeter ist ein Institut und umso größer ist das Risiko für die Gläubiger, Kreditausfälle zu erleiden.

Das **Niederstwertprinzip** der früheren deutschen Bilanzierungsgrundsätze ist eine Vorschrift der ordnungsgemäßen Buchführung. Es dient dem Gläubigerschutz und ist bei der Aufstellung der Unternehmensbilanz zu beachten. Nach dem Niederstwertprinzip soll eine Bewertung der einzelnen Bilanzposten

stets nach dem Grundsatz der Vorsicht durchgeführt werden. Während das Vermögen möglichst niedrig veranschlagt werden soll, müssen Schulden möglichst hoch ausgewiesen werden.

Mit **Offshore-Finanzzentren** werden internationale Finanzplätze bezeichnet, an denen Banken ihre Geschäftstätigkeit vornehmlich oder ausschließlich mit Gebietsfremden ausüben. Offshore-Finanzzentren zeichnen sich durch die weitgehende Abwesenheit notenbankpolitischer Maßnahmen, einen hohen Deregulierungsgrad und eine sehr niedrige Ertragsbesteuerung aus.

Private Equity Fonds sammeln Gelder von Anlegern ein und erwerben damit (möglichst mehrheitlich) Unternehmensanteile, um nach der Investitionsphase von etwa 2 bis 8 Jahren (bis zum »Exit«) einen möglichst hohen Gewinn zu erzielen. Das Geld wird nach Abzug eines sehr hohen Anteils für die Manager (*Carried Interest*) und einer Verwaltungsgebühr an die Anleger ausgeschüttet.

Ratingagenturen sind private gewinnorientierte Dienstleistungsunternehmen, die sowohl die Kreditwürdigkeit (Bonität) von Unternehmen und Staaten als auch das Risiko von *Finanzprodukten* bewerten. Die Bewertung (»Rating«) erfolgt im Regelfall mit Buchstaben. AAA (»Triple A«) steht dabei für die beste Bewertung (nahezu kein Kreditausfallrisiko). Die schlechteste Bewertung ist D (Zahlungsunfähigkeit der Wirtschaftseinheit).

Verordnungsentwurf der EU-Kommission zu Ratingagenturen: mit dieser Initiative will die EU-Kommission insbesondere eine Pflicht zur Registrierung der *Ratingagenturen* sowie Regeln zur Verhinderung von Interessenkollisionen der Agenturen festlegen.

Die **EU-Zinsrichtlinie** sieht vor, dass EU-Mitgliedsstaaten ab 2005 Kontrollmitteilungen über die Zins Einkünfte ausländischer Investoren an deren Heimatfinanzämter übermitteln. Im Wohnsitzland sollen die Erträge dann nach den dort maßgeblichen Steuergesetzen versteuert werden. Für einige Länder wie die Schweiz und Liechtenstein gelten allerdings Ausnahmen. Zum Schutz des Bankgeheimnisses können diese Staaten auch eine pauschale Abgeltungssteuer abführen.

Als **Zweckgesellschaft** (Special Purpose Vehicle) wird eine juristische Person bezeichnet, die für einen bestimmten Zweck gegründet wird. Eine Reihe von Banken hat Zweckgesellschaften (conduits oder structured investment vehicles) geschaffen, mit denen langfristige Anlagen mit kurzlaufenden Wertpapieren refinanziert wurden oder durch die sie strukturierte hoch riskante *Finanzprodukte* hielten. Unter den vormals geltenden Eigenkapitalvorschriften »*Basel I*«

mussten diese Gesellschaften und ihnen zugesagte Kreditlinien nicht in der Bilanz geführt werden. Nach den neuen Vorschriften »*Basel II*«, die 2007 und 2008 in EU-Mitgliedsstaaten, nicht aber in den USA eingeführt wurden, ist dies nicht mehr erlaubt. Die Altgesellschaften haben bei zahlreichen Banken in mehreren Ländern riesige Schäden verursacht, als in der Finanzkrise die entsprechenden Kredite und Wertpapiere im Zusammenhang mit den *Zweckgesellschaften* entwertet wurden.

Weitere Publikationen zum Thema Finanzmärkte:

Christian Kellermann:

Der IWF als Hüter des Weltgelds?: Zum chinesischen Vorschlag einer globalen Währung
März 2009
<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06239.pdf>

Eric Helleiner:

Die Finanzkrise und ihre Reaktionen – was bisher geschah.
Fünf Ansätze auf der Suche nach einem Ergebnis
Januar 2009
<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06057.pdf>

Christian Kellermann:

Europe's Leverage in Financial Market Regulation
September 2008
<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05712.pdf>

Arbeitskreis Europa:

Europäische Finanzmärkte - Tanker oder Nusschale?
April 2008
<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05309-20080416.pdf>

Jörn Griesse, Christian Kellermann:

Was kommt nach dem Dollar?
April 2008
<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05248.pdf>

Christian Kellermann:

Kollabierendes Kreditsystem
September 2007
<http://library.fes.de/pdf-files/id/04866.pdf>

5 Daseinsvorsorge – Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

5.1 Problemstellung

Die Sicherung und Verbesserung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, oder wie sie im Sprachgebrauch der EU bezeichnet werden, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, ist eine wesentliche Voraussetzung für ein soziales Europa. Die Bandbreite dieser zumeist von Kommunen verantworteten Dienstleistungen, die das Gemeinwohl betreffen, reicht von der Versorgung mit Wasser und Energie sowie der Entsorgung von Abfall und Abwasser über den öffentlichen Personennahverkehr bis hin zu den Bereichen Bildung, Schule, Gesundheit, Wohnungswesen, Kultur sowie vielfältigen sozialen Dienstleistungen. Durch diese Leistungen werden die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Lebens, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ebenso wie die natürlichen Lebensgrundlagen für künftige Generationen gesichert. Sie sind eine wesentliche Entwicklungsgrundlage für den sozialen und territorialen Zusammenhalt der EU und die Schaffung von Arbeitsplätzen und stellen einen entscheidenden Faktor bei der Gewährleistung der sozialen Teilhabe der Menschen dar.

Die Kommunen sind insbesondere bei der Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die als wirtschaftlich gelten können, zunehmend mit Problemen konfrontiert. Nach dem EU-Vertrag unterliegt ihre Bereitstellung und organisatorische Abwicklung grundsätzlich den Vorschriften des Binnenmarktes, des Wettbewerbsrechts sowie der Beihilfenkontrolle, sofern sie den Handel zwischen den EU-Mitgliedsstaaten beeinträchtigen. Der EU-Vertrag gibt allerdings nicht darüber Auskunft, wann dies im Einzelnen der Fall ist. Die Erbringung und organisatorische Abwicklung dieser Dienstleistungen sind auch nicht im Einzelnen geregelt. Daher war es bisher weitgehend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vorbehalten, auf der Grundlage von Einzelfällen die Voraussetzungen des EU-Vertrages für die Kommunen zu konkretisieren. Dies führt zu erheblichen Rechtsunsicherheiten bei den kommunalen Entscheidungsträgern. Es ist ungeklärt, ob die Erbringung einer Dienstleistung ausgeschrieben werden muss. Auch ob eine Zahlung für die Erbringung einer solchen Leistung eine Beihilfe ist und ob diese genehmigt werden muss, ist offen.

5.2 Forderungen

Es ist fundamental für ein soziales Europa, dass die kommunalen Gebietskörperschaften weiterhin für Bürgerinnen und Bürger effizient und kostengünstig ein gleichwertiges, diskriminierungsfreies und flächendeckendes Angebot notwendiger Dienstleistungen und Güter hoher Qualität gewährleisten können. Daher muss auf europäischer Ebene mehr Rechtssicherheit für die kommunalen Aufgabenbereiche der Daseinsvorsorge geschaffen werden:

- Hinsichtlich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ist es erforderlich, **rechtliche Klarheit** im Beihilfebereich bei der Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Bereichen sowie der Abgrenzung zwischen binnenmarktrelevanten und nichtbinnenmarktrelevanten Dienstleistungen zu schaffen. Dies soll durch die Definition von (abstrakten) Abgrenzungskriterien erfolgen.
- Zudem ist eine **Änderung der europäischen Vergaberichtlinien** notwendig. Organisationsentscheidungen der Kommunen, die zu effizienteren und kostengünstigeren Strukturen im Interesse der Bürgerinnen und Bürger führen, dürfen nicht durch eine zu extensive Auslegung des Vergaberechts behindert werden. Insbesondere darf es keinen faktischen Zwang zur Privatisierung infolge überzogener Ausschreibungspflichten geben. Gerade die interkommunale Zusammenarbeit – als rein verwaltungsinterne Aufgabenübertragung – ist ein effizienter und bürgernaher Weg zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Hierzu hat es in jüngster Zeit in der Rechtsprechung des EuGH Klärstellungen gegeben. Dennoch erscheint eine europäische Regelung zur Freistellung der interkommunalen Zusammenarbeit vom Vergaberecht notwendig. Auch eine eindeutige Klarstellung, dass interne Vergaben und institutionelle Öffentlich-Private Partnerschaften möglich sind, ist erforderlich. Darüber hinaus sollen Dienstleistungskonzessionen nicht einem ausdrücklichen Vergabeverfahren unterworfen werden.
- Die Vielfalt kommunaler Daseinsvorsorge zeigt, dass die Leistungserbringung entsprechend der lokalen bzw. regionalen Erfordernisse und Strukturen auf sehr unterschiedliche Art und Weise erfolgreich organisiert werden kann. Es darf **keine einseitige Festlegung auf die vorrangige Leistungserbringung durch Private** geben. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung müssen Städte und Gemeinden weiterhin eigenverantwortlich darüber entscheiden können, ob und wie sie eine öffentliche Dienstleistung entweder selbst

erbringen, ein kommunales Unternehmen damit betrauen oder die Erbringung der Dienstleistung durch Dritte wahrnehmen lassen.

Die Liberalisierung einzelner Sektoren der Daseinsvorsorge muss immer eine Einzelfallentscheidung bleiben, wie auch die Erfahrungen mit den bereits liberalisierten Sektoren, wie z.B. Strom, Gas oder Telekommunikation, zeigen. So ist z.B. im Bereich der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung eine Liberalisierung allein wegen der besonderen Bedeutung des Gutes Wasser für Gemeinwohl und Umwelt abzulehnen. Darüber hinaus erfordern die naturräumlichen Unterschiede hinsichtlich des Managements der Ressource Wasser aus ökologischer Sicht unterschiedliche Organisationsmodelle zur Sicherung dieser zentralen Aufgabe der Daseinsvorsorge. Ebenso muss im Bereich der sozialen Dienstleistungen eine qualitativ gute Versorgung mit gemeinwohlorientierten Dienstleistungen vor allem für schwache und benachteiligte Menschen gewährleistet sein. Wir unterstreichen zudem die Bedeutung der Sparkassen als dezentrale und kundenorientierte Struktur für das Bankenwesen und die öffentliche Daseinsvorsorge in den Regionen in Deutschland.

Ziel einer sozialdemokratischen Politik ist es, durch Modernisierung und Effizienzsteigerung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge die Lebensbedingungen für alle Bürgerinnen und Bürger zu verbessern und zur Überwindung sozialer Ausgrenzung beizutragen. Wettbewerb kann dabei ein Mittel zum Zweck sein; er ist aber kein Selbstzweck und muss sich den politischen Zielsetzungen unterordnen. Bei Überschneidungen der Daseinsvorsorge mit anderen Rechtsbereichen, wie dem Beihilfe- oder Vergaberecht, ist der Funktionsfähigkeit der nationalen Daseinsvorsorge der Vorrang einzuräumen.

Weitere Publikationen zum Thema Daseinsvorsorge:

Arbeitskreis Europa:

Gefahr für die nationale Daseinsvorsorge im EU-Binnenmarkt?

März 2007

<http://library.fes.de/pdf-files/id/04341.pdf>

6 Energie- und Klimapolitik

6.1 Problemstellung

Die Energie- und Klimapolitik hat in den vergangenen Jahren einen enormen Bedeutungsgewinn erfahren. Dieser Politikbereich ist für die Nachhaltigkeit eines neuen Wirtschaftsaufschwungs zentral und bietet zugleich die Möglichkeit des investitiven Gegensteuerns aus der Rezession. Die Entwicklung der Energiekosten, zumal wenn sie mittelfristig wieder steigen, und die Gewährleistung von Energielieferungen sind für alle Energiekonsumenten, seien es Unternehmen oder private Verbraucher, von eminenter Bedeutung. Gleichzeitig spielt der Energiesektor als Hauptverursacher von CO₂-Emissionen in den aktuellen Debatten um die Begrenzung des Klimawandels eine zentrale Rolle. Die drängenden energie- und klimapolitischen Herausforderungen – *Nachhaltigkeit*, *Wirtschaftlichkeit* und *Versorgungssicherheit* – können nicht mehr primär auf nationalstaatlicher Ebene bewältigt werden. Obwohl eine europäische Energie- und Klimapolitik bislang nur in Ansätzen besteht, ist in den letzten Jahren in diesem Bereich eine stetig wachsende Dynamik zu beobachten. Auf der Basis eines Minimalkonsenses der 27 EU-Staats- und Regierungschefs wurde erstmals eine europäische Energiestrategie sowie ein Energieaktionsplan für die Jahre 2007-2009 ausgearbeitet. Seither wurden eine Vielzahl von Initiativen und Gesetzgebungsverfahren eingeleitet.

Im Vordergrund der EU-Politik steht bislang die Nachhaltigkeitsdimension. Dies zeigt sich nicht nur im ambitionierten Ziel einer Reduzierung des CO₂-Ausstoßes um 20 Prozent bis 2020 (gegenüber 1990), sondern auch in der zügigen Einigung auf ein umfassendes »Energie- und Klimapakete« im Dezember 2008. Demgegenüber kommt die Vollendung des EU-Energiebinnenmarkts weiterhin nur schleppend voran. Das entsprechende Legislativpaket ist sehr umstritten und es zeichnet sich ab, dass die Vorschläge der EU-Kommission in den Gesetzgebungsverfahren deutlich abgeschwächt werden.

Die geringsten Fortschritte sind bisher im Bereich der Versorgungssicherheit gemacht worden. Der Gas-Konflikt im Januar 2009 hat dies nicht zuletzt vor Augen geführt. In der Versorgungssicherheitspolitik vollzieht sich jedoch ein Perspektivenwechsel. Bislang hat sich die EU – allerdings mit wenig Erfolg – auf den Aufbau einer gemeinsamen Energieaußenpolitik konzentriert. Befördert wurde diese Schwerpunktsetzung dadurch, dass Energiesicherheit von vielen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten primär als außenpolitisches Problem aufgefasst wurde. Mit der im Herbst 2008 von der EU-Kommission vorgelegten

»Strategic Energy Review« rückt nun die interne Dimension der Versorgungssicherheit stärker ins Blickfeld, etwa der Ausbau von innereuropäischen Pipelineverbindungen und Gasspeichern sowie von solidarischen Krisenreaktionsmechanismen.

In der Energie- und Klimapolitik werden auf europäischer Ebene in den kommenden Jahren bedeutende Weichen gestellt, die nicht zuletzt auch stark von globalen Entwicklungen beeinflusst sein werden, allen voran dem Ergebnis der internationalen Verhandlungen über ein Post-Kyoto-Klimaabkommen, aber auch von den Folgen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise. Im Mittelpunkt des europäischen Politikprozesses wird ab 2010 die Ausarbeitung einer langfristigen Energiestrategie bis 2030/2050 sowie die Verabschiedung und anschließende Umsetzung eines neuen Energieaktionsplans stehen.

Das zukunftsweisende Projekt einer integrierten Energie- und Klimapolitik wird weitreichende ökonomische Strukturveränderungen in der EU mit sich bringen. Mit dem intelligenten Übergang zu einer energieeffizienten *low carbon economy* lassen sich nicht nur die Wettbewerbschancen der EU auf dem Weltmarkt verbessern und Millionen zukunftsfähiger Arbeitsplätze schaffen. Dieser Weg wird auch zu einer Verminderung des Konfliktpotenzials beitragen, das in der globalen Konkurrenz um Rohstoffe angelegt ist. Aus sozialdemokratischer Sicht ist zu betonen, dass sich der Strukturwandel in der EU nicht zu Lasten einzelner Bevölkerungsgruppen und Regionen vollziehen darf. Die unvermeidbaren Anpassungskosten – sei es in Form höherer Energiepreise, beschleunigter industrieller Restrukturierungsprozesse oder dem massiven Ausbau der Energieinfrastrukturen – müssen gerecht verteilt werden.

6.2 Forderungen

Eine integrierte Energie- und Klimapolitik mit dem **Ziel der nachhaltigen Energieversorgung** muss aufgrund der Komplexität der Aufgaben und der vielfältigen inneren Wechselwirkungen Prioritäten setzen. Sie muss kompetente Gegenargumente für die Vorschläge all jener haben, die sich für eine Verlängerung der Laufzeiten der Atomenergie oder andere Wundermittel aussprechen. Aber nicht alle wünschenswerten Teilziele sind für die EU gleichermaßen leicht zu erreichen. Dies gilt insbesondere für solche Ziele, für die zunächst eine Einigung mit externen Partnern hergestellt werden muss. Zudem ist es sinnvoll, diejenigen Schritte zuerst zu gehen, die über die größte Breitenwirksamkeit verfügen. So wird sich etwa die Schaffung eines funktionierenden Energie-

binnenmarkts positiv auf alle anderen Teilziele auswirken. Ein effektiver Mechanismus der Energiesolidarität würde nicht nur die Versorgungssicherheit erhöhen, sondern auch den Mehrwert der EU für die Bevölkerung erfahrbar machen.

- Die **Vollendung des Energiebinnenmarkts** für Strom und Gas wird die europäischen Energieversorgungsstrukturen flexibler und belastbarer machen. Dabei kommt es nicht in erster Linie auf eine Entflechtung der großen Energieversorger d.h. auf die wirksame Trennung von Erzeugung und Netzen an. Viel wichtiger sind die Vereinheitlichung der europäischen Regulierung und der Ausbau der grenzüberschreitenden Leitungsverbindungen. Ziel ist nicht nur eine Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Anbietern, sondern letztlich die Europäisierung der energiepolitischen Interessenlagen der EU-Mitgliedsstaaten sowie der Energieversorger. Nationale Sonderinteressen werden in einem diskriminierungsfreien und einheitlichen EU-Energie Markt kaum noch durchzusetzen sein.
- Bei der **Erhöhung der Versorgungssicherheit** darf die EU nicht allein auf außenpolitische Maßnahmen setzen. Im Einklang mit der Vollendung des Binnenmarkts müssen die Energieinfrastrukturen ausgebaut werden. Dies betrifft vor allem die grenzüberschreitenden Strom- und Gasleitungen aber auch Gasspeicher und Terminals für verflüssigtes Erdgas (LNG). Nur so wird eine wirksame Krisenreaktion überhaupt erst möglich. Für die dazu notwendigen Investitionen sind in erster Linie die Unternehmen verantwortlich, die bei sehr wichtigen Projekten aber aus EU-Mitteln unterstützt werden sollen. Die Umsetzung des Prinzips europäischer **Energiesolidarität** setzt nicht nur die Existenz von Reservekapazitäten bei Gas, Strom und Öl voraus, sondern baut auch auf eine ausreichende Eigenvorsorge aller EU-Mitgliedsstaaten. Nicht anders als der Binnenmarkt führen auch Solidaritätsverpflichtungen zu einer Europäisierung der energiepolitischen Perspektiven von Unternehmen und EU-Mitgliedsstaaten. Wer im Notfall für seine Partner eintreten muss, wird sich sehr viel stärker mit den Problemlagen und Lieferbeziehungen einzelner europäischer Regionen beschäftigen.
- In der **Energieaußenpolitik** muss die EU eine geopolitisch orientierte Herangehensweise vermeiden – sie hat in der Vergangenheit wenig Fortschritte gebracht. Die bisherige Debatte über Diversifizierung hat sich zu sehr auf einseitige Schlagworte und Projekte wie bspw. die Nabucco-Pipeline zur »Umgehung« Russlands konzentriert. Die EU soll ein umfassendes Konzept entwickeln, das die verschiedenen Regionen und Einzelmaßnahmen in ei-

nem **kohärenten Plan** vereint. Durch eine pragmatische Herangehensweise, die auch die Interessen der Lieferländer mit einbezieht, wird die zukünftige Versorgung besser gewährleistet als mit einem Denken in Einflusszonen und Pipelinekorridoren. Das Ziel muss sein, die Lieferbeziehungen weitgehend zu entpolitisieren. Dennoch ist ein höherer Grad an Diversifizierung notwendig, sowohl hinsichtlich der Rohstoffherkunft als auch der Transportrouten. Das vielbeschworene »Sprechen mit einer Stimme« ist erst dann realistisch, wenn sich die energieaußenpolitischen Interessenlagen der EU-Mitgliedsstaaten vereinheitlicht haben. Dies kann nur im Zuge einer stärkeren Binnenmarktintegration und eines funktionierenden Solidaritätsmechanismus geschehen. Doch selbst wenn dies erreicht ist, müssen die energieaußenpolitischen Ambitionen der EU realistisch bleiben. Im Grunde wird die Energieversorgung nicht in Verträgen zwischen Regierungen sondern zwischen Unternehmen geregelt. Obwohl bilaterale Vereinbarungen auch künftig die Lieferbeziehungen prägen werden, werden sie in einem solidarischen Binnenmarkt von nachrangiger Bedeutung sein. Vor dem Hintergrund der Gaskrise im Januar 2009 muss das politische und juristische Instrumentarium (z.B. Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen mit der Ukraine, Partnerschafts- und Kooperations- sowie Freihandelsabkommen mit Russland) weiter entwickelt werden, um der gewachsenen Energieabhängigkeit Rechnung zu tragen.

- Eine **rationelle Energienutzung** trägt zur Senkung des absoluten Energieverbrauchs bei und spart auf diese Weise nicht nur Kosten und Emissionen, sondern führt auch zu einer Verminderung der Importabhängigkeit bei fossilen Energieträgern. Die EU setzt bislang vor allem auf eine **Steigerung der Energieeffizienz** durch die Verschärfung der Verbrauchsstandards für einzelne Produktgruppen (Glühbirnen, Stand-by-Schaltungen, Motoren, Gebäude etc.). Um den Innovationsprozess aufrecht zu erhalten müssen die Effizienzkriterien kontinuierlich verschärft werden, z.B. durch die Einführung eines *Top-Runner-Programms* nach japanischem Vorbild. Die kontinuierliche Steigerung der Energieeffizienz allein führt jedoch nicht zwingend zu deutlichen Einsparungen, denn häufig nimmt dadurch auch die Nutzung zu, etwa im Personen- und Güterverkehr. Die EU-Kommission soll sich neben der Regulierung einzelner Produktgruppen stärker darauf konzentrieren, Strukturveränderungen in den wichtigsten Energieverbrauchssektoren anzustoßen, etwa indem die bislang indikativen **Energieeinsparziele verbindlich**

werden. Dies würde die EU-Mitgliedsstaaten dazu zwingen, weitaus ambitioniertere und umfassendere Konzepte zu verfolgen als bisher, nicht nur in der Verkehrspolitik, sondern auch bei der Dezentralisierung der Energieversorgung.

- Der beschlossene **Ausbau der erneuerbaren Energiequellen** auf 20 Prozent des Endenergieverbrauchs bis 2020 ist einer der bisher größten Erfolge der EU-Energie- und Klimapolitik. Es ist an der EU-Kommission zu gewährleisten, dass die EU-Mitgliedsstaaten ihre jeweiligen Quoten auch tatsächlich erfüllen. Bei fahrlässiger Verfehlung von Zwischenmarken soll die EU-Kommission deshalb frühzeitig und konsequent ihr Instrumentarium an **Sanktionsmaßnahmen** ausschöpfen. Durch eine ehrgeizige Forschungs- und Technologiepolitik kann nicht nur der Übergang von fossilen zu regenerativen Energiequellen beschleunigt werden. Für die EU bieten sich hier auch große Exportchancen auf dem Weltmarkt. Durch geeignete Förderprogramme auf EU-Ebene muss deshalb verhindert werden, dass die Finanz- und Kreditkrise die Entwicklung erneuerbarer Energien massiv beeinträchtigt.
- In der **internen Klimapolitik** steht in den nächsten Jahren die zielkonforme Umsetzung der Beschlüsse vom Dezember 2008 im Vordergrund. Die Regeln für das produzierende Gewerbe im Rahmen des Emissionshandels müssen als *phasing in* auf dem Weg zu einem globalen Kohlenstoffmarkt begriffen werden und dürfen nicht dazu führen, dass diesem Wirtschaftszweig kaum Innovationsanstrengungen abverlangt werden. Bei den mitgliedstaatlichen Reduktionszielen für die nicht vom Emissionshandel abgedeckten Sektoren (Haushalte, Verkehr, Landwirtschaft etc.) muss die EU-Kommission – ähnlich wie bei den Erneuerbaren – dafür Sorge tragen, dass die EU-Mitgliedsstaaten sich frühzeitig auf den Weg der Erreichung der jeweils für 2020 gesetzten Ziele machen. Hierfür soll die EU-Kommission einen »**best practice race to the top**« in den EU-Mitgliedsstaaten befördern (z. B. mit kurz und mittelfristig angelegten nationalen Kohlenstoff-Budgets nebst Verifikationsmechanismen). Die EU-Kommission soll zudem die Initiative für weitaus strengere Kriterien der Anrechenbarkeit von internationalen Klimaschutzprojekten (CDM/JI) auf die EU-Reduktionsziele ergreifen. Die EU darf ihre Verpflichtungen nicht auf andere Länder abwälzen, sondern muss selbst einen ehrgeizigen Innovationspfad beschreiten. Auch eine Renaissance der Atomenergie ist keine sachgerechte Antwort auf den Klimawandel, nicht nur wegen der nach wie vor bestehenden Risiken

im Normalbetrieb und dem Maximalbeitrag von sechs Prozent zur globalen Emissionsreduzierung, sondern auch wegen der immer noch ungelösten Entsorgungs- und Proliferationsfragen beim Atom-müll bzw. beim Neubau von Atomkraftwerken.

- Im Bereich der **globalen Klimapolitik** muss die EU weiterhin eine **Führungsrolle** einnehmen und das Engagement der US-Regierung nutzen. Das Zwischenziel muss die Verpflichtung auf ein *Peak*-Jahr 2020 und ein Basisjahr 1990 im Hinblick auf das 50 Prozent-Reduzierungsziel bis 2050 sein. Im Vordergrund steht nicht nur eine globale Vorbildfunktion durch unilaterale Vorleistungen, sondern auch eine konstruktive Rolle bei der Entwicklung der globalen Klima-Finanzarchitektur und des Technologietransfers, inklusive einer Weiterentwicklung der flexiblen Marktmechanismen des Kyoto-Protokolls (z. B. sektorale Ziele, Clean Development Mechanism mit eigenem Reduzierungsbeitrag der Entwicklungsländer). Die EU muss einen **robusten europäischen Finanzierungsbeitrag** festlegen, der EU-Mitgliedsstaaten entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verpflichtet und internationale Verhandlungsergebnisse nicht im einzelnen vorwegnimmt. Die EU muss die Verhandlungen zum Post-Kyoto-Abkommen gezielt über den G8- und *Major-Economy*-Prozess befördern und soll zugleich über das institutionelle Forum zum weltweiten Emissionshandel (ICAP) versuchen, die globale Verknüpfung der regionalen Kohlenstoffmärkte voranzutreiben. Die EU muss alles daran setzen, bereits bei der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen Ende 2009 ein neues Abkommen zu erreichen, jedoch nur dann, wenn hier bereits eine ambitionierte Grundsatzvereinbarung mit klar geregelter Implementierungsphase vereinbart werden kann.

6.3 Perspektiven

Die Klima- und Energiepolitik birgt die **Chance zur Erneuerung der europäischen Wirtschaft** über die Krise hinaus. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise darf nicht zu einer Verringerung der Klimaschutzanstrengungen führen. Im Gegenteil: Die mit der Krise verbundenen Konjunkturprogramme sollen gezielt zur Umstellung auf eine nachhaltige Energieversorgung und zum Klimaschutz beitragen. Wenn wir fest zu unseren gemeinsamen Werten und langfristigen politischen Zielen stehen, werden wir mit unseren Maßnahmen gegen die Krise die Grundlagen für einen reibungslosen Übergang in die Wirtschaft der Zukunft vorbereiten. Wir dürfen daher in unseren Bemühungen um einen Übergang in eine emissionsarme

Wirtschaft nicht nachlassen. Wenn der Aufschwung einsetzt, dürften grüne Technologien und Produkte zu den führenden Märkten gehören: Der weltweite Markt für kohlenstoffarme Waren und Dienstleistungen umfasst derzeit bereits drei Billionen Euro, mit weiter wachsender Tendenz.

Die Klima- und Energiepolitik steht nicht nur auf der Agenda der EU weit oben, sie ist auch ein »Aufbruchthema« für die US-Regierung. Gemeinsam mit den USA kann die EU die überfällige Neuordnung der *Global Governance*-Strukturen und der Beziehungen zu den Schwellenländern in Angriff nehmen und somit den Weg in eine **globale Verantwortungspartnerschaft** einschlagen. Die Führungsposition der EU im Klimabereich weist weit über die Verhandlungen eines post-2012-Abkommens in Kopenhagen hinaus. In dem Maße, in dem im Zeichen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise ein neuer Internationalismus mit einem neuen *global new deal* immer notwendiger wird, kann die internationale Klima- und Energiepolitik einen besonderen Beitrag für die Etablierung nachhaltiger Kooperationsmechanismen leisten. Die EU und die USA müssen die Doppelkrise nutzen, um neue Formen der globalen Zusammenarbeit wie eine erweiterte G-8 zu schaffen und die bestehenden Institutionen wie den Internationalen Währungsfonds oder die Weltbank zu erneuern. Das Fenster der Geschichte steht ein Stück weit offen, und die EU muss gemeinsam mit ihren strategischen Partnern den Weg nach vorne weisen.

Weitere Publikationen zum Thema Energie- und Klimapolitik:

Internationale Politikanalyse:

Zehn Thesen zur Energiesicherheit

August 2008

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05601.pdf>

Hans-Jochen Luhmann, Wolfgang Sterk:

Climate Targets - Should They Be Met at Home or Where It Is Cheapest?

Juli 2008

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05468.pdf>

Arbeitskreis Europa:

Auf dem Weg zu einer integrierten Energie- und Klimapolitik der EU

Oktober 2007

<http://library.fes.de/pdf-files/id/04945.pdf>

Arbeitskreis Europa:

Chancen für eine nachhaltige Energiepolitik in der EU

April 2007

<http://library.fes.de/pdf-files/id/04443.pdf>

Arbeitsgruppe Europäische Integration:

Das neue Energiepaket der EU reicht nicht!: Plädoyer für einen einschneidenden, aber vorbildhaften Wandel in der Klimapolitik

Februar 2007

<http://library.fes.de/pdf-files/id/04865.pdf>

7 Für eine Kultur der Bürgerrechte, der Sicherheit und der Freiheit

7.1 Problemstellung

Die EU hat sich 1997 zum Ziel gesetzt, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen. Für die Sicherheit ist seitdem einiges geschehen. Nun gilt es, auch einen gemeinsamen Raum der Freiheit und des Rechts zu schaffen. Denn Freiheit und Rechtsstaatlichkeit sind zentrale Elemente des europäischen Gesellschaftsmodells. Sie stehen nicht im Gegensatz zu Sicherheit sondern sind zwei ihrer zentralen Voraussetzungen.

Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und die Bürgerinnen und Bürger bedürfen der Absicherung gegen organisierte Kriminalität und gegen politisch und religiös motivierte extremistische Gewalt. Repression durch Verbote, Kontrollen und Strafverfolgung kann dabei aber nur einen Teil der Maßnahmen ausmachen. Wenn unser Gesellschaftsmodell bestehen soll, müssen die Mitglieder der Gesellschaft von seinen Vorzügen überzeugt sein. Fragen der sozialen Inklusion, der Bildung und der Chancengleichheit sind deshalb für die innere Sicherheit ebenso relevant wie Strafverfolgung und Polizeiarbeit. Sicherheit ist damit ein Mittel zum Zweck. Sie dient dem Schutz unseres freiheitlichen und rechtsstaatlichen Gesellschaftsmodells. Da aber kein Staat absolute Sicherheit gewährleisten kann, müssen Gesellschaften lernen, die Ursachen von Gewalt im Kern zu entkräften und Restrisiken auszuhalten. Der Grundkonsens über die Werte und demokratischen Strukturen unserer Gesellschaft darf nicht untergraben werden.

Sicherheit kann nicht auf die Abwehr von Gefahren vom Staat reduziert werden. Gleichzeitig müssen für diese Abwehr die Grenzen staatlicher Gewalt grundsätzlich definiert werden. Dies entspricht sowohl der verfassungsrechtlichen Tradition der EU-Mitgliedsstaaten, als auch der Grundrechtecharta der EU, die auf ihnen aufbaut. Zentrale Voraussetzung für eine Begrenzung ist, dass das staatliche Gewaltmonopol erhalten bleibt, denn eine Privatisierung der Sicherheit könnte sich nur eine kleine privilegierte Schicht leisten. Auch die Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger vor dem Recht muss bei der Abwehr von Gefahren gewahrt werden. Deswegen darf es etwa im Bereich des Terrorismus keine Sonderregelungen für bestimmte Straftaten oder -täter geben. Ein Feindstrafrecht, das aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Personengruppe Grundrechte beschränkt oder entzieht, ist mit der Rechtsstaatlichkeit unvereinbar und schadet der Allgemeinheit.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

hat im Zeitalter der elektronischen Datenverarbeitung, Information und Kommunikation eine neue Bedeutung gewonnen. Die freiwillige Veröffentlichung von Daten im Internet, die Weitergabe von Verbraucherdaten an Verwertungsunternehmen (z.B. über Kunden-Karten) und die zunehmende Sammlung persönlicher Daten durch staatliche Instanzen werfen neue Fragen nach dem Stellenwert informationeller Selbstbestimmung auf. Da nationale Grenzen dabei an Relevanz verlieren, müssen Antworten auf der europäischen Ebene gefunden werden.

In einer Zeit, da die Grenzen zwischen EU-Mitgliedsstaaten ihre Bedeutung verloren haben, müssen wir gemeinsame Positionen entwickeln, um unser europäisches Gesellschaftsmodell zu schützen und die Balance zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit zu gewährleisten.

Unter dem Eindruck der islamistischen Terroranschläge des 11. September 2001 in den USA, des 11. März 2004 in Madrid und 7. Juli 2005 in London dominierte die Angst vor dem Terrorismus die Politik in allen EU-Mitgliedsstaaten. Der Schwerpunkt des gemeinsamen Handelns lag dementsprechend auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Verhinderung von Anschlägen sowie deren Vorbereitung.

Zu den konkreten Maßnahmen gehörten die Intensivierung des Datenaustauschs zwischen Sicherheitsbehörden der EU-Mitgliedsstaaten, der Beschluss zur Vorratsdatenspeicherung, die koordinierte Überwachung des Internets, verschärfte Kontrollen an Flughäfen und Außengrenzen und jüngst der Vorschlag für ein innereuropäisches System der Fluggastdatenspeicherung. Für rechtsstaatliche Bedenken gegen viele dieser Maßnahmen gibt es gute Gründe, greifen sie doch weit in die Persönlichkeitsrechte der Menschen und insbesondere in die informationelle Selbstbestimmung ein.

Auch die Sicherheitsstrukturen der EU wurden im Zuge der Terroranschläge institutionell gestärkt. Mit dem Gemeinsamen Lagezentrum wurde eine Stelle des Informationsaustauschs der nationalen Nachrichtendienste und mit FRONTEX eine Stelle zur Koordination der Außengrenzkontrolle geschaffen. Europa wird zusätzliche Zuständigkeiten erhalten und das Schengener Informationssystem soll in Zukunft auch biometrische Daten enthalten.

Die Zusammenarbeit bei der Verfolgung bestimmter Straftatbestände wurde durch den Europäischen Haftbefehl eingeführt. Materielles Strafrecht wurde auf Gemeinschaftsebene erstmalig mit der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt geschaffen. Diese Entwicklung der strafrechtlichen Zusam-

menarbeit war institutionell durch das Netzwerk der mitgliedsstaatlichen Justizbehörden Eurojust und das Europäische Justizielle Netzwerk flankiert.

Zum Schutz der Rechte von Bürgerinnen und Bürgern wurde, in Ergänzung zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, die EU-Grundrechteagentur geschaffen und der Diskriminierungsschutz EU-weit rechtlich verankert. Von den im Haager Programm vorgesehenen Maßnahmen zur Mindestharmonisierung von Strafverfahrensrechten wurde allerdings keine einzige angenommen und teilweise wurden nicht einmal Entwürfe vorgelegt.

Artikel 8 der Grundrechtecharta stellt konkrete Kriterien für den Datenschutz in der EU auf. Für die Privatwirtschaft besteht mit der Richtlinie 95/46/EG ein gemeinsamer Rechtsrahmen, dessen Umsetzung in den EU-Mitgliedsstaaten jedoch sehr unterschiedlich ausfällt und große Lücken aufweist. Der europäische Datenschutzbeauftragte und die Datenschutzgruppe im Europäischen Rat verleihen dem Datenschutz in der EU eine Stimme. Ihre Anmerkungen oder Empfehlungen sind jedoch unverbindlich und bleiben allzu häufig unbeachtet.

Das Europäische Parlament (EP) hat sich wiederholt für eine stärkere Berücksichtigung des Datenschutzes und der Bürgerrechte bei der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit zur Strafverfolgung in der EU ausgesprochen. Nur im Bereich der Visa-Politik und dort, wo Regelungen über Binnenmarktkompetenzen erlassen wurden wie bspw. bei der Vorratsdatenspeicherung, konnte das EP schon nach den geltenden Regeln des Nizza-Vertrages seinen Einfluss im Mitentscheidungsverfahren geltend machen. Durch den Vertrag von Lissabon wird dies in fast allen Bereichen der Innen- und Justizpolitik zur Regel.

7.2 Forderungen

- Die **Kooperation von Polizei und anderen Sicherheitsbehörden** muss durch einen effektiven Erfahrungsaustausch und eine Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsprävention ergänzt werden. Das Mandat und die finanzielle Ausstattung des Europäischen Netzwerks für Kriminalprävention (EUCPN) soll deshalb ausgebaut und aufgewertet werden. Mindeststandards, etwa ein Anspruch auf Resozialisierungsmaßnahmen im Strafvollzug, können nachhaltig zur EU-weiten Kriminalitätsprävention beitragen.
 - Eine **nachhaltige Sicherheitspolitik** setzt bei den strukturellen Ursachen von Kriminalität, Gewalt und Extremismus an. Fehlende Zukunftschancen und ein tiefgreifendes Gefühl der strukturellen Benachteiligung machen für radikale Ideologien empfänglich. Dem gilt es entgegenzuwirken: EU-Programme müssen zur gesellschaftlichen Integration beitragen, indem sie Bildungs- und Aufstiegschancen verbessern und politische Teilnahme erleichtern. Grenzübergreifende Phänomene wie religiöse Intoleranz, Gewalt im Sport oder politischer Extremismus sollen in gemeinsamen Programmen angegangen werden. Der Erfahrungsaustausch bei der Integrationsarbeit soll durch den Vergleich von Indikatoren, beispielsweise zu politischer Teilhabe, Diskriminierung, sozialer Durchlässigkeit und Lernergebnissen unterstützt werden.
 - Der wichtige Beitrag von Europol, Frontex, dem Gemeinsamen Lagezentrum und Eurojust zur **Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität** muss durch die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und Mitwirkung sowie durch die Betonung des Grundrechtsschutzes stärker legitimiert werden. Das im Vertrag von Lissabon angelegte Mitbestimmungsrecht des EP und die darin enthaltenen Kontrollrechte der nationalen Parlamente in Bezug auf Europol sind hierfür eine gute Grundlage. Die neuen EU-Mitgliedsstaaten müssen bei ihren Anstrengungen zum Aufbau effektiver und dem Rechtsstaat verpflichteter Polizeistrukturen unterstützt werden. Die Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption ist ein gemeinsames Anliegen aller EU-Mitgliedsstaaten, das nur gemeinsam erfolgreich bekämpft werden kann. Austauschprogramme für Polizeibeamte und Strafrechtler sollen mit den nötigen finanziellen Mitteln ausgestattet werden, um nicht nur auf Führungskräfte sondern auch in die Breite wirken zu können. Die Vorschläge zur **Speicherung von Fluggastdaten** innerhalb der EU sind in ihrem gegenwärtigen Umfang inakzeptabel. Die Entwicklung immer
- Wir müssen die Umsetzung unseres **Modells einer freien und demokratischen Gesellschaft** aktiv fördern. Denn Sicherheit lässt sich nicht allein durch Repression schaffen. Die EU ist ein Vorbild für eine pluralistische, offene Gesellschaft. Diskriminierung muss umfassend und effektiv bekämpft werden. Menschen, die am Rande der Gesellschaft leben, müssen wieder in ihre Mitte geholt werden. Die vorliegende Diskriminierungsrichtlinie muss möglichst bald angenommen und ihre Umsetzung durch die Grundrechteagentur kontrolliert werden. Die Handlungsmöglichkeiten der Grundrechteagentur sollen um die Beratungstätigkeit in Einzelfällen erweitert werden.

umfangreicherer Datensammlungen und deren Vernetzung stellt nicht nur eine Gefahr für den Datenschutz dar, sie wirft auch Fragen über das Kosten-Nutzen-Verhältnis der damit verbundenen Datenverarbeitungssysteme auf. Neben einer Auswertung der bisherigen Maßnahmen muss vor weiteren Schritten der notwendige Bedarf dargelegt werden, der den erheblichen Ressourceneinsatz rechtfertigen würde.

Die EU ist keine Insel. Ein starkes und vor allem durchdachtes Engagement der EU in internationalen Polizeiemissionen und bei der Ausbildung von Polizeikräften dritter Staaten schafft Sicherheit auch für die EU. Die europäische Gendarmerie »Eurogendfor« ist hierbei ein wichtiger Baustein. Eurogendfor muss für nicht-paramilitärische Polizeieinheiten geöffnet werden, damit die Teilnahme Deutschlands und anderer Staaten ohne paramilitärische Einheiten möglich wird.

- Die EU braucht eine **gemeinsame Kultur der Bürgerrechte**. In den vergangenen Jahren wurde vieles getan, um die Handlungsmöglichkeiten staatlicher Sicherheitsorgane zu verbessern. Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger, etwa auf informationelle Selbstbestimmung, haben darunter gelitten. Sie müssen wieder stärker geachtet und geschützt werden.

Um dieses zentrale Ziel zu erreichen, muss eine **separate Generaldirektion für Justiz** geschaffen werden, der ein eigener Kommissar für Justiz vorstehen soll. Die gegenwärtige Generaldirektion Justiz und Inneres, sowie das Amt des Kommissars für Justiz und Inneres würden somit in zwei separate Generaldirektionen und zwei Kommissionsposten aufgeteilt. Eine solche freiheits- und rechtsstaatssichernde Trennung entspricht der Rechtsstaatstradition der EU-Mitgliedsstaaten und würde die Entstehung eines gemeinsamen Rechtsraums in der EU befördern.

Die Kooperation bei der Strafverfolgung und der Terrorismusbekämpfung in der EU darf nicht ohne eine befriedigende **Definition von gemeinsamen Mindeststandards für die Rechte der Beschuldigten und der Opfer** voranschreiten. Die Garantie solcher Standards und die Stärkung der Bürgerrechte im Strafprozessrecht ist eine zentrale Aufgabe für die kommenden Jahre. Durch den Vertrag von Lissabon können Europäischer Rat und Europäisches Parlament hierüber sehr viel leichter beschließen. Die gescheiterte Rahmenrichtlinie für Strafverfahrensrechte muss deshalb erneut in Angriff genommen werden. Der im europäischen Haftbefehl enthaltene Katalog der Straftatbestände muss um einen Strafmaßrahmen ergänzt

werden. Die darin aufgeführten Deliktgruppen müssen klarer definiert werden. Die gegenseitige Anerkennung von Urteilen darf nicht die parlamentarischen Rechtssetzungsverfahren ersetzen. Eine Debatte über die Harmonisierung im materiellen Strafrecht und Strafverfahrensrecht ist deshalb nötig.

Auch die Rechte von Opfern sind in den verschiedenen Mitgliedsstaaten der EU sehr unterschiedlich. Gerade für Opfer von Gewalttaten ist eine unzureichende Würdigung ihrer Belange eine schwere Belastung. Für die Rechte von Opfern müssen deshalb europäische Mindeststandards geschaffen werden.

Die bestehenden Lücken bei der **mitgliedsstaatlichen Umsetzung des Datenschutzes** müssen sowohl im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit als auch im Zivil- und Vertragsrecht geschlossen werden. Die Daten von Verbraucherinnen, Verbrauchern, Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen müssen sicher sein. Der Ermessensspielraum in den bestehenden Richtlinien muss verringert werden und deren Umsetzung in den EU-Mitgliedsstaaten konsequenter verfolgt werden. Zugleich muss auch die Anpassung an die technische Entwicklung vorangetrieben werden. Terrorismus ist eine akute Bedrohung. Er erfordert jedoch Reaktionen mit Augenmaß. Terrorismus ist eine Form von Kriminalität, die mit den üblichen polizeilichen und strafrechtlichen Mitteln bekämpft werden soll. Neuartige repressive Maßnahmen müssen in der Regel zeitlich beschränkt sein und ihre Wirksamkeit muss regelmäßig überprüft werden. Ein »Feindstrafrecht« für Terroristen schadet allen. Dies gilt auch auf europäischer Ebene.

8 Migration und Integration

8.1 Problemstellung

Die Migrations- und Integrationspolitik der EU ist von konservativen und restriktiven Politikkonzepten geprägt. Mit ihnen sind die neuen globalen Herausforderungen der Steuerung und Gestaltung von Wanderungsbewegungen nicht zu bewältigen. Es fehlen umfassende Ansätze, die wirtschafts-, entwicklungs-, sozial- und sicherheitspolitische Erwägungen miteinander verbinden und unterschiedliche Formen der Zuwanderung in einen Gesamtansatz integrieren. Die EU-Kommission hat diese Aufgabe erkannt und sich bereits als »Motor« in diesem Politikfeld erwiesen. Der Rat der EU hat im Oktober 2008 den »Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl« verabschiedet. Allerdings stehen sicherheitspolitische Überlegungen dabei nach wie vor im Vordergrund.

In einer europäischen Gemeinschaft ohne Binnengrenzen ist eine gemeinsame, abgestimmte Zuwanderungs- und Asylpolitik unabdingbar. Angesichts der unterschiedlichen Zuwanderungsgeschichten und der »gewachsenen« nationalen Besonderheiten der Zuwanderungssteuerung und Integrationspolitik gilt es jedoch, den Grundsatz »Soviel einheitliche, vergemeinschaftete Politik wie möglich und soviel nationale Besonderheiten wie nötig« bei der Politikgestaltung zu berücksichtigen. Dabei ist zu beachten, dass die EU nicht nur eine Wirtschafts-, sondern auch eine Wertegemeinschaft ist, in der Demokratie, Menschenrechte und Sozialstaatlichkeit gelten.

Die EU-Kommission muss den Kurswechsel von einer restriktiven konservativen zu einer aktiven, modernen und kohärenten Migrationspolitik einleiten.

8.2 Forderungen

■ Die EU ist aus wirtschaftlichen und demographischen Gründen auf die Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angewiesen. Im Vergleich zu anderen »klassischen« Einwanderungsregionen ist die EU jedoch für Zuwanderer noch relativ unattraktiv. Die EU-Kommission ist daher gehalten, ein **gemeinschaftliches Konzept zur Zuwanderung von Erwerbstätigen** zu entwickeln, das alle bisherigen Vorstellungen und Richtlinien miteinbezieht. Weiterhin Einzelvorschläge zu beraten, wird weder mittel- noch langfristig fruchten. Das Ziel muss sein, insbesondere qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Möglichkeit zur Einwanderung auf Dauer zu geben und ihnen abhängig von der Aufenthalts-

zeit weitgehende Mobilitätsrechte innerhalb der EU zu gewähren. Als Bestandteil einer umfassenden Regelung soll die EU-Kommission eine **europäische »Blue Card« für die Anwerbung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger** einführen. Diese soll unter anderem den Anspruch auf umfassende soziale Rechte begründen und eine sofortige Familienzusammenführung ermöglichen. Nicht nur formale Bildungsabschlüsse, sondern auch vergleichbare berufliche Erfahrungen sollen bei der Bewerbung berücksichtigt werden. Mittel- und osteuropäische EU-Bürgerinnen und Bürger dürfen nicht benachteiligt werden. Nationale Regelungen für die Steuerung der Zuwanderung von Hochqualifizierten müssen weiterhin gelten.

■ Die **Weiterentwicklung des europäischen Asylsystems** ist eine wichtige Aufgabe der EU-Kommission. Voraussetzung dafür ist die weitere Vereinheitlichung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Verfahren sowie der inhaltlichen Standards der Asylgewährung. Jedem Flüchtling (auch dem auf See aufgegriffenen) muss das Recht eingeräumt werden, einen Asylantrag in der EU zu stellen. Zudem soll die Unterbringung von Flüchtlingen humanitären Kriterien entsprechen. Auch Integrationsangebote sollen Flüchtlingen frühzeitig offen stehen. Geduldeten Flüchtlingen muss nach einer angemessenen Frist eine Bleibeperspektive eröffnet werden.

■ Die Migrationspolitik der EU muss die **Situation in den Herkunftsländern der Migrantinnen und Migranten** stärker miteinbeziehen. »Brain-Drain«-Prozesse in Entwicklungs- und Schwellenländern sind zu vermeiden. Da die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften aber auch ein Gewinn für Entsende- und Aufnahmeländer sein kann (»Brain Gain«/»Brain Circulation«) soll die EU-Kommission analysieren, welche Faktoren dabei eine Rolle spielen. Vor allem das **Konzept der »zirkulären Migration«** muss konkretisiert und weiter entwickelt werden. Dabei dürfen die Fehler der »Gastarbeiteranwerbung« nicht wiederholt werden. Folgende Gesichtspunkte sind zentral: Die mehrfache Ein- und Ausreise von Migrantinnen und Migranten sowie der Familiennachzug müssen gewährleistet sein. Eine Verfestigung des Aufenthaltsstatus soll ermöglicht werden; ausgebildete Migrantinnen und Migranten sollen für einen längeren Zeitraum in ihre Herkunftsländer zurückkehren können, ohne ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren. Die **sozioökonomischen Rechte der Migrantinnen und Migranten** müssen gesichert sein. Auch die Interessen der jeweiligen Herkunfts- und Aufnahmeländer und der Migrantinnen und Migranten

sind zu berücksichtigen. Zudem müssen Migrationskonzepte in »Mobilitätspartnerschaften« eingebettet werden, die Verhandlungen und Verträge mit den Entsendeländern »auf Augenhöhe« voraussetzen. Entwicklungspolitische Herausforderungen sowie menschenrechtliche Aspekte müssen dabei berücksichtigt werden. Schließlich sollen auch die »Diasporagemeinden« in den Zielländern in die Konzepte einbezogen werden.

- Die **Gleichbehandlung aller EU-Bürgerinnen und Bürger in den EU-Mitgliedsstaaten** muss selbstverständlich werden. Die EU-Kommission soll darauf hinwirken, dass bei künftigen Erweiterungsrunden die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit verkürzt werden und, wenn es die Arbeitsmarktlage erlaubt, Arbeitnehmerfreizügigkeit von Beginn an gewährt wird. Die EU-Kommission muss sich vor allem dafür einsetzen, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Rumänen und Bulgaren in allen EU-Mitgliedsstaaten ab 2012 gilt.
- Die EU wird auch in Zukunft mit einem gewissen Maß an **illegaler Migration** konfrontiert sein. Die EU-Kommission soll sich deshalb – beispielsweise auf europäischen Gipfeln – dafür einsetzen, dass »Legalisierung«, wie von einigen EU-Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit praktiziert, weiterhin möglich ist. Nationale Besonderheiten sind auf diesem Politikfeld zu beachten.
- Die **Vermeidung von irregulärer Migration** muss vor ihrer Bekämpfung stehen. Die EU-Kommission ist gefordert, in diesem Bereich ein Konzept zu entwickeln. Bei der Bekämpfung von irregulärer Migration müssen asyl- und menschenrechtliche Standards geachtet werden. Die »Rückführungsrichtlinie« formuliert bereits europäische Mindeststandards. Die EU-Kommission muss nun darauf dringen, dass bei Rückführungen in den EU-Mitgliedsstaaten humanitäre und soziale Standards stärker beachtet werden.
- Die geplante rechtliche Rahmenregelung auf EU-Ebene zur **Saisonarbeit** soll zu mehr Rechtssicherheit und verbesserten Arbeits- und Lohnbedingungen für die Betroffenen führen. Allerdings müssen auch die nationalstaatlichen Besonderheiten der Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern beachtet werden.
- Die **Bildungsbenachteiligung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund** muss aufhören. Die EU-Kommission soll Initiativen wie die Konsultation »Migration und Mobilität: Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme« fortsetzen. Auch wenn Bildungspolitik in der Kompetenz der EU-Mitgliedsstaaten liegt, können mit Hilfe der Konsultation europäische Förde-

rungsideen weiterentwickelt und Impulse für die Reform von Bildungssystemen gegeben werden.

- Das **Verbot der Diskriminierung** aufgrund von Geschlecht, Alter, Religion, Behinderung, Weltanschauung, sexueller Orientierung und ethnischer Zugehörigkeit gehört zu den Grundwerten der EU. Die Umsetzung der bisherigen europäischen Richtlinien ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Richtlinien beziehen sich allerdings in erster Linie auf Arbeitsmarkt und Beschäftigung – außer in Bezug auf Geschlecht und ethnische Zugehörigkeit. Der neue Richtlinienvorschlag der EU-Kommission wendet den Grundsatz der Gleichbehandlung auch auf alle übrigen Bereiche an. Der Rat der EU ist daher gehalten, die neue Richtlinie mitzutragen. Die EU-Kommission muss anschließend die Mittel zur Realisierung einer verbesserten Anti-Diskriminierungsstrategie zur Verfügung stellen.
- Die **Integrationspolitik** der EU-Mitgliedsstaaten muss von **europäischen Initiativen** begleitet werden. Da dies unter Berücksichtigung der nationalstaatlichen Souveränität in diesem Bereich geschieht, soll die EU-Kommission den Austausch von »Best practices« zwischen den EU-Mitgliedsstaaten organisieren. Ein Kernbereich ist hier vor allem die **Anerkennung von Kompetenzen und Leistungen** der Migrantinnen und Migranten. Erforderlich ist deshalb, dass ihre im Herkunftsstaat erworbenen akademischen und beruflichen Abschlüsse und Erfahrungen anerkannt werden. Auch Sprach- und interkulturelle Kompetenzen müssen qualifikationsrelevant werden. Die Förderung einer Zweitsprache ist hier von hoher Bedeutung.

8.3 Perspektiven

In der Migrations- und Integrationspolitik wird die europäische Zusammenarbeit in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen. Nationalstaatliche Lösungen stoßen vor allem bei der Steuerung und Gestaltung von Wanderungsprozessen schnell an ihre Grenzen. Gleichwohl beharren die EU-Mitgliedsstaaten in bestimmten Politikfeldern wie zum Beispiel der Steuerung der Arbeitsmigration und der Integrationspolitik auf ihrer Souveränität. In diesem Spannungsfeld muss die EU-Kommission effektiv agieren.

Das Ziel ist, eine kohärente europäische Migrationspolitik zu entwickeln. Kohärenz muss dabei auf verschiedenen Ebenen hergestellt werden:

Auf der inhaltlichen Ebene müssen zum einen die Auswirkungen von Migration auf unterschiedliche Politikfelder berücksichtigt werden. Sicherheitspolitische Erwägungen müssen dabei um arbeitsmarkt- und ent-

wicklungspolitische Überlegungen ergänzt werden. Zum anderen sollen die Perspektiven der Entsende- und Aufnahmeländer sowie die Interessen der Migrantinnen und Migranten in umfassende politische Konzeptionen miteinbezogen werden. Gemeinsame europäische Zielsetzungen in diesen Bereichen sind die Grundvoraussetzung für Erfolg.

Zudem muss die Entscheidungsfindung innerhalb der EU transparenter werden. Die EU-Kommission, der Rat der EU und das Europäische Parlament müssen ihr Vorgehen abstimmen. Zwar sind in den letzten Jahren die Kompetenzen der »supranationalen« Einrichtungen, EU-Kommission und EU-Parlament, erweitert worden, für die Bereiche »Einwanderung von Arbeitskräften« und »Integration« müssen aber nach wie vor einstimmige Entscheidungen im Rat der EU gefasst werden.

Und schließlich muss europäische Migrationspolitik auch in vertikaler Hinsicht kohärent sein: kommunale, regionale, nationale und europäische Ebenen müssen bei politischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Zusätzlich sind auch Nichtregierungsorganisationen adäquat in die Vorbereitung politischer Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Weitere Publikationen zum Thema Migration und Integration:

Petra Bendel:

Europäische Migrationspolitik: Bestandsaufnahme und Trends

Mai 2009

<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06306.pdf>

Steffen Angenendt:

Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland:

Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten

September 2008

<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05705.pdf>

Günther Schultze:

Einwanderungsland ohne Einwanderungspolitik: Chancen

einer gesteuerten Zuwanderung nach Deutschland

Dezember 2007

<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05038.pdf>

Uwe Hunger:

Vom Brain Drain zum Brain Gain: die Auswirkungen der

Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und

Aufnahmeländer

August 2003

<http://library.fes.de/fulltext/asfo/02601/hunger.htm>

9 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

9.1 Problemstellung

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) und ihr »integraler Bestandteil«, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), haben sich in den vergangenen Jahren dynamisch fortentwickelt. Das Instrumentarium der EU wurde in diesem Rahmen erweitert und ausdifferenziert. Die EU war und ist mittlerweile in mehr als 20 zivilen und militärischen Missionen weltweit aktiv und sichtbar.

Trotz dieser Dynamik wird die EU ihren selbstgesetzten Zielen als internationaler Krisenmanager nicht gerecht. Vorhandene Defizite sind unter anderem auf das Einstimmigkeitsprinzip zurückzuführen, das deutliche Positionierungen oder pragmatische Entscheidungen des Rats der EU etwa in regionalen Konflikten verhindert oder gar blockiert. Da sich Politikbereiche angesichts europäischer und internationaler Herausforderungen zunehmend überschneiden, ist eine große Zahl von Akteuren – mit teils stark divergierenden Sichtweisen – in die außenpolitischen Entscheidungsverfahren involviert, was diese zusätzlich verkompliziert. Neben diesen strukturellen Schwächen mangelt es der EU zudem an einer langfristigen außenpolitischen Strategie, die von allen EU-Mitgliedsstaaten getragen wird. Diese mangelnde strategische Ausrichtung schlägt sich in den Maßnahmen vor Ort direkt nieder.

Der Vertrag von Lissabon beinhaltet institutionelle Neuerungen, die darauf abzielen, die EU-Außenbeziehungen durch eine Zusammenführung der Politikbereiche (etwa die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes) kohärenter zu gestalten. Darüber hinaus besteht – losgelöst von EU-Vertragsrevisionen – Spielraum für Reformen und Neuausrichtungen für eine effektive Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Die EU-Kommission soll im Rahmen ihrer Zuständigkeiten in den Verträgen zu den notwendigen Reformschritten beitragen.

9.2 Forderungen

Die außen- und sicherheitspolitischen Maßnahmen der EU müssen unter eine umfassende und langfristige Strategie gefasst werden. Die kürzlich durch einen Bericht ergänzte Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) von 2001 hat zwar wichtige internationale Herausforderungen benannt. Für die Praxis der EU-Außenbeziehungen bietet die ESS aber keine konkreten und hilfreichen Handlungsanleitungen. Der »erwei-

terte Sicherheitsbegriff« der EU bleibt damit weiterhin vage.

- Die Brüsseler Gremien sollen in die Lage versetzt werden, im **außen- und sicherheitspolitischen Bereich strategisch zu planen**. Die derzeitigen Verfahren und Strukturen sind allein darauf ausgerichtet, einzelne Dossiers zur Entscheidung zu führen. Der strategische Rahmen der Einzelmaßnahmen bleibt dabei außen vor.
- Als zentraler Orientierungspunkt einer langfristigen Strategie der EU bietet sich das **Konzept der »menschlichen Sicherheit«** an. Wenn sie sich von diesem Konzept leiten ließe, wäre die EU in der Lage, ihre außen- und sicherheitspolitische Stärke auszuspielen und sich anstatt auf militärische auf zivile Maßnahmen zu konzentrieren.
- Aufbauend auf dieser konzeptionellen Ausrichtung muss unter anderem ein **Kriterienkatalog** erstellt werden, aus dem hervorgeht, **nach welchen Gesichtspunkten zivile oder militärische Missionen der EU konkret initiiert werden**. Ein derartiger Katalog kann durch Leitlinien für die Durchführung von Missionen ergänzt werden.
- Die **regelmäßige Überarbeitung der außen- und sicherheitspolitischen Basisdokumente** ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen der EU zu gewährleisten. Die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon sollen im Sinne der vereinbarten übergeordneten Strategie umgesetzt werden.
- Die Vielzahl an internationalen Konflikten und Krisen darf die EU nicht dazu verleiten, beliebig und ad hoc Maßnahmen zu ergreifen, die ihre Kapazitäten und Fähigkeiten überfordern. Neben der inhaltlichen Fokussierung auf das Konzept der »menschlichen Sicherheit« bedarf es einer **geographischen Priorisierung**. Die EU muss sich bei der Konfliktprävention auf ihre unmittelbare Nachbarschaft konzentrieren und die Stabilisierung dieser Region zum zentralen Ziel der EU-Sicherheitspolitik machen. Die Europäische Nachbarschafts- und Sicherheitspolitik sind eng miteinander zu verzahnen.
- **Dialoge mit Drittstaaten** stellen ein wichtiges Element in den Außenbeziehungen der EU dar. Gleichwohl soll die institutionalisierte und statische Regelmäßigkeit der Treffen einer flexibleren Handhabung dieses Instruments weichen. Dialoge können dann kontextbezogen und zielgerichtet geführt werden.
- Zudem muss der von der EU eingeforderte **»effektive Multilateralismus«** handlungsleitend werden: Dafür sind strategische Dialoge mit zentralen Partnern wie den USA und Russland notwendig. Eine offene Debatte muss auch über das Verhältnis

und die internationale Arbeitsteilung zwischen der zunehmend sicherheitspolitisch aktiven EU und der NATO, die sich vor einer strategischen Neuorientierung befindet, geführt werden.

- Die **demokratische Legitimität der GASP** muss langfristig über das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente gestärkt werden, um der zunehmenden Bedeutung des Politikbereichs und den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden. Das EP soll frühzeitig über die Möglichkeit zur Stellungnahme in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden.
- Durch eine gezielte Ausbildungspolitik soll eine **europäische Diplomatie- und Sicherheitskultur** befördert werden. Das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg ist dafür ein positives Beispiel; es muss für den gesamten Bereich der GASP ausgebaut werden um vor allem der Fragmentierung von Ausbildungsmaßnahmen entgegen zu wirken. Die außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesse der EU werden von einem Korpsgeist ebenso profitieren wie die Wahrnehmung der EU durch Dritte.

Weitere Publikationen zum Thema Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU:

Mary Martin:

An alternative to statecraft: a human security proposal for a European external action service

April 2009

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06284.pdf>

Arbeitsgruppe Europäische Integration:

Der Europäische Auswärtige Dienst: Nukleus einer starken Europäischen Außenpolitik

März 2009

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06232.pdf>

Mary Martin: With Friends Like These, Who Needs Enemies?

Human Security and the Challenge of Effective Multilateralism

März 2009

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06158.pdf>

Christos Katsioulis:

Europäische Außenpolitik auf dem Prüfstand: auf halber Strecke zum globalen Akteur?

November 2008

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05811.pdf>

Mary Kaldor, Mary Martin and Sabine Selchow:

Human security: A European strategic narrative

Februar 2008

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05172.pdf>

10 Das Verhältnis der EU zu ihren Nachbarn

10.1 Problemstellung

Das Verhältnis der EU zu ihren Nachbarn ist ein zentrales Element der EU-Außenbeziehungen. Es steht auf drei Säulen: der Erweiterungspolitik (mit Schwerpunkt im westlichen Balkan), der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) im Süden (Barcelona-Prozess und Union für das Mittelmeer (UfM)) und der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Osten (ENP-Ost, Östliche Partnerschaft und Beziehungen mit Russland). Darüber hinaus sind die Beziehungen zu den Mitgliedsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) (Norwegen, Island, Liechtenstein) und der Schweiz zu nennen. Diese sind insofern von Bedeutung, als ihnen zwei unterschiedliche Integrationsmodelle zugrunde liegen: Während die Mitgliedsstaaten des EWR den EU *acquis* direkt übernehmen, ohne an den Entscheidungsprozessen der EU beteiligt zu sein, verfolgt die Schweiz die stufenweise Integration über sektorielle Einzelverträge.

In den vergangenen zwei Jahren hat die ENP im Süden und im Osten neue Impulse erhalten. Auf das Betreiben der südlichen EU-Mitgliedsstaaten hin wurde im Juli 2008 unter Führung der französischen EU-Ratspräsidentschaft die Union für das Mittelmeer gegründet. Sie baut auf dem Barcelona-Prozess auf und wertet die regionale Kooperation mit neuen Initiativen, regelmäßigen Gipfeltreffen und einem Sekretariat deutlich auf. Um diese Ausrichtung auf den Süden auszubalancieren, schlugen einige EU-Mitgliedsstaaten vor, eine Östliche Partnerschaft – im Kern eine »ENP+Ost« – ins Leben zu rufen. Im Dezember 2008 legte die EU-Kommission dazu eine Mitteilung vor, die darauf abzielt, bestehende Initiativen zu verstärken, die bilateralen Beziehungen mit den betreffenden ENP-Partnerstaaten aufzuwerten und sie mit regionaler Kooperation zu ergänzen.

Die grundsätzliche Ausrichtung dieser beiden Initiativen ist zu befürworten. Jedoch ergibt sich eine Reihe von strukturellen Defiziten.

Zum einen sind die verschiedenen Politikbereiche und regionalen Initiativen nicht ausreichend miteinander verzahnt. Zum anderen spiegeln sich die geographischen Präferenzen einzelner EU-Mitgliedsstaaten in Konflikten über die Ressourcenallokation für bestimmte Regionen oder ENP-Aktionspläne wider.

Im Bereich der östlichen Dimension der ENP ist das größte Strukturproblem die ungeklärte Frage der Einbindung oder Ausgrenzung Russlands. Hier haben die EU-Mitgliedsstaaten sehr unterschiedliche Vorstellungen, die von einem gesamteuropäischen Konzept (Be-

fürworter der Kooperation mit Russland) bis hin zu einer Art Containment (Russland-Skeptiker) reichen. Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen geographischen und politischen Präferenzen wird es wahrscheinlich in absehbarer Zeit nicht möglich sein, eine in sich geschlossene Strategie zu entwickeln. Eine konzeptionelle Adjustierung und eine Schärfung des Profils bestimmter Bereiche scheint jedoch möglich.

10.2 Forderungen

- Die ENP kann ihre Ziele langfristig nur erreichen, wenn die **grundsätzliche Frage nach der EU-Erweiterung** geklärt ist. Die EU-Kommission muss Klarheit über die Erweiterungsperspektiven der einzelnen ENP-Partnerländer schaffen. Es muss deutlich werden, dass die ENP weder Erweiterungspolitik noch ihre Vorstufe ist. Grundsätzlich muss auch das Verhältnis zwischen ENP und Erweiterung definiert werden, denn letztlich hängt die Wahl der verschiedenen Instrumente und Ressourcen davon ab, ob das betreffende Land EU-Mitglied werden kann oder nicht. So macht es beispielsweise keinen Sinn, mit einem ENP-Partnerland, das zunächst keine Beitrittsperspektive hat, eine Verhandlung über die Umsetzung des gesamten EU *acquis* aufzunehmen. Für jene Nachbarstaaten, die keine unmittelbare EU-Beitrittsperspektive haben, muss die ENP zu einem noch attraktiveren Kooperationsangebot werden.
- Die EU-Kommission muss für die Ausgestaltung der ENP eine **kohärente strategische Perspektive** entwickeln. Auch wenn die EU-Mitgliedsstaaten ihre jeweiligen Interessen berücksichtigt sehen wollen, hat die EU-Kommission die Aufgabe, das Interesse der EU als Ganzes zu wahren und in den Vordergrund zu stellen.
- Die EU-Kommission soll noch deutlicher herausstellen, **welche Erwartungen die EU an die ENP-Partnerländer hat**. Vor allem müssen in den Prozess der Annäherung der ENP-Partnerländer an die EU klare Konditionalitäten eingebaut werden, die sich an der Umsetzung der ENP-Aktionspläne orientieren.
- Die EU-Kommission muss sich auch stärker um eine **Verzahnung der verschiedenen Politikbereiche und Initiativen** bemühen. Bereits bestehende Strukturen müssen kompatibel gemacht werden, so dass Synergien entstehen. Hier ist insbesondere die Schwarzmeer-Synergie zu nennen, die in das Konzept der Östlichen Partnerschaft eingebunden werden soll. Wesentlich ist auch eine besser koordinierte Nutzung der verschiedenen der EU zur Ver-

fügung stehenden Instrumente.

- Wichtig ist zudem die Schaffung einer **besseren regionalen und interregionalen Kooperationsstruktur**. Hier muss die EU-Kommission vor allem auf Komplementarität mit bereits vorhandenen Strukturen achten. Das gemeinsame Sekretariat für die UfM soll keine Strukturen schaffen, die parallel zu ENP-Strukturen verlaufen, Zuständigkeiten verwischen und Konkurrenzen hervorbringen. Grundsätzlich soll die EU-Kommission die regionale Kooperation komplementär zu den bilateralen Beziehungen mit den jeweiligen ENP-Partnerländern aufbauen. Sie muss die ENP-Partnerländer von den Vorteilen regionaler Kooperation überzeugen und diese gezielt zur Entschärfung regionaler Konflikte nutzen.
- Inhaltlich muss die EU-Kommission bei der **Formulierung und Umsetzung der ENP-Aktionspläne klare Prioritäten setzen**. Der bisherige Ansatz ist zu breit und unfokussiert. Einerseits müssen die Leitthemen Stabilität und Wohlstand in der Nachbarschaft der EU in den Vordergrund rücken. Darüber hinaus soll auf wesentliche horizontale Aspekte, die alle Nachbarschaftsregionen prägen, mehr Wert gelegt werden. Hier bieten sich Themen an, die zwar bereits in den ENP-Aktionsplänen enthalten sind, denen aber noch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden soll: Good Governance, Migration und die Soziale Dimension.
- Bei der **Umsetzung der ENP-Aktionspläne und Vorzeigeinitiativen**, die im Rahmen der Östlichen Partnerschaft entwickelt werden, muss es eine **bessere Kontrolle und Evaluierung** geben. Hier bietet sich eine pragmatische Herangehensweise an: Die Zusammenarbeit mit und mögliche Hilfeleistungen von Seiten der EU sollen stufenweise gestaltet werden, so dass Fortschritte der ENP-Partnerländer in den verschiedenen Politikbereichen ihres Aktionsplans Voraussetzung für eine Aufnahme in die nächste Stufe (*upgrade*) sind.
- In den meisten Bereichen der ENP sind **zivilgesellschaftliche Akteure nicht ausreichend integriert**. Sie sind jedoch wesentlich bei der Umsetzung der ENP-Aktionspläne und müssen von der EU-Kommission als auch von den ENP-Partnerländern effektiver eingebunden werden.
- In Bezug auf die Östliche Partnerschaft ist schließlich die **Frage der Einbindung Russlands** wesentlich. Vor dem Hintergrund der oftmals engen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtungen der ENP-Partnerländer mit Russland erscheint seine Einbindung notwendig. Da die Östliche Partnerschaft nicht konfrontativ konzipiert werden, sondern einen Beitrag zur Stabilität der

Gesamtregion leisten soll, ist dies der aussichtsreichste Weg.

10.3 Perspektiven

Die ENP muss um eine sicherheitspolitische Komponente erweitert werden. Die Nachbarn der EU fordern dies ein. Auch wenn dies aus politischer und institutioneller Sicht noch unrealistisch erscheint, muss konzeptionell über die Verzahnung auch dieses Bereichs mit bisherigen Ansätzen nachgedacht werden. Dies wird insbesondere am Beispiel des Kaukasus deutlich, wo ein regionaler Stabilitätspakt notwendig wäre, der alle Politikbereiche – und damit auch sicherheitspolitische Fragen – mit einschließt.

Weitere Publikationen zum Thema Europäische Nachbarschaftspolitik:

Internationale Politikanalyse:

Zehn Thesen zur Europäischen Nachbarschaftspolitik

August 2008

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05607.pdf>

Barbara Lippert:

Die europäische Nachbarschaftspolitik: Viele Vorbehalte - einige Fortschritte - unsichere Perspektiven

März 2008

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05292.pdf>



Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN 978-3-86872-083-9

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Nora Neye
D-10785 Berlin

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (30) 2 69 35-92 48

Redaktion:

Katharina Draheim, Cilia Ebert-Libeskind

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des AK Europa und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.