

> **EUROPÄISIERT EUCH!**

Stefan Daller

EUROPÄISIERUNG DES ÖSTERREICHISCHEN PARTEIENSYSTEMS

Eine Betrachtung von 1995 bis 2012

Franziska Koch

THE EU AND INTERNATIONAL CLIMATE GOVERNANCE

The Role of the EU at the UNFCCC Conferences in Copenhagen and Cancún

Stephan Liebscher

DIE MENSCHENRECHTE

Ein entscheidender Integrationsfaktor der EU

Lukas Zech

GAME OVER?!

Die deutsche Diskussion um die Energieeffizienzrichtlinie

Liebe Leserin, lieber Leser,

pünktlich zum Release der neuen Ausgabe hat uns die Deutsche Nationalbibliothek (DNB) eine ISSN-Nummer zugeteilt. Damit wird das PJS nun auch in Aufsatzdatenbanken zu finden sein und alle Ausgaben werden von der DNB archiviert. Eine kleine formale Änderung gibt es außerdem: Zu den Autoren-Infos kommt die Angabe hinzu, in welchem Fachbereich und in welchem Kontext – Seminar- oder Abschlussarbeit – der Aufsatz verfasst wurde.

Was hat es nun mit dem Titel „Europäisiert euch!“ auf sich? In seinem Buch „Empört euch!“ hat Stéphane Hessel im vergangenen Jahr mehr Anteilnahme und Engagement seitens der Bürger in der Politik eingefordert. Der Aufruf des ehemaligen Diplomaten richtete sich gegen die Auswüchse des Finanzkapitalismus, die Zerstörung der Umwelt und die desolate Lage der Menschenrechte in der Welt. Wir knüpfen in dieser PJS-Ausgabe daran an und erweitern die Empörung durch Europäisierung.

Wir haben bei der Auswahl der Beiträge das Augenmerk bewusst nicht auf die gegenwärtige Eurokrise gelenkt, sondern Arbeiten einen Raum gegeben, die sich mit anderen Politikfeldern der EU befassen. So fragt Stefan Daller, inwieweit sich das österreichische Parteiensystem und die Parteien selbst nach dem EU-Beitritt verändert haben. Ebenfalls mit der Wechselwirkung zwischen nationaler und europäischer Ebene beschäftigt sich der Beitrag von Lukas Zech. Ihn interessiert der Einfluss des Richtlinienentwurfs der EU-Kommission zur Energieeffizienz auf die deutsche Innenpolitik.

Mit der EU als eigenständigem Akteur in der internationalen Politik befassen sich die zwei anderen Beiträge. Zum einen steht die Vorreiterrolle der EU in Klimafragen zur Debatte, der Franziska Koch in ihrem Beitrag zu den Verhandlungen von Kopenhagen und Cancún auf den Grund geht. Zum anderen befasst sich Stephan Liebscher in seinem Artikel mit den Menschenrechten als einem Integrationsfaktor der EU.

Ob nach der Lektüre aller Beiträge der Titel dieser Ausgabe „Europäisiert euch!“ mit einem Fragezeichen ergänzt werden muss, bleibt euch überlassen.

Wir wünschen euch viel Vergnügen!

Die Herausgeber des PJS

4 ...	<i>Stefan Daller</i> EUROPÄISIERUNG DES ÖSTERREICHISCHEN PARTEIENSYSTEMS Eine Betrachtung von 1995 bis 2002
18 ...	<i>Franziska Koch</i> THE EU AND INTERNATIONAL CLIMATE GOVERNANCE The Role of the EU at the UNFCCC Conferences in Copenhagen and Cancún
36 ...	<i>Stephan Liebscher</i> DIE MENSCHENRECHTE Ein entscheidender Integrationsfaktor der EU
50 ...	<i>Lukas Zech</i> GAME OVER?! Die deutsche Diskussion um die Energieeffizienzrichtlinie
68 ...	Impressum

Stefan Daller

EUROPÄISIERUNG DES ÖSTERREICHISCHEN PARTEIENSYSTEMS

Eine Betrachtung von 1995 bis 2002

Stefan Daller

M.A. Governance & Public Policy,
Universität Passau,
2. Fachsemester,
stefandaller@hotmail.com

Dieser Beitrag beruht auf einer Oberseminararbeit im Fachbereich Politikwissenschaft.

Abstract

Siebzehn Jahre sind vergangen, seit Österreich Mitglied der Europäischen Union ist; ganze dreiundzwanzig Jahre seit seinem Beitrittsge- such. Viel Zeit für die österreichischen Parteien, sich an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Und dennoch forderte der SPÖ-Europaabgeordnete Jörg Leichtfried erst Anfang dieses Jahres, seine Partei müsse endlich zu einer „europäischen Partei“ werden. Dies wirft unweigerlich die Frage auf: Ist sie es denn noch gar nicht? Die vorliegende Arbeit untersucht daher, ob sich die österreichischen Parteien tatsächlich an die veränderte Situation seit der EU-Mitgliedschaft angepasst haben. Dazu wird zunächst die strukturelle wie inhaltliche Europäisierung des österreichischen Parteiensystems an sich betrachtet, bevor im Anschluss daran die Europäisierung seiner Parteien selbst untersucht werden soll. Dabei wird schnell deutlich: von einer echten Europäisierung kann bei den österreichischen Parteien nicht zweifelsfrei die Rede sein. Sie haben sich zwar durchaus in den neuen gesamteuropäischen Rahmen eingefügt, ihr Fokus liegt aber nach wie vor auf nationaler, nicht auf europäischer Ebene.

Einleitung

Im März 2012 forderte der Delegationsleiter der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) im Europäischen Parlament (EP), Jörg Leichtfried, öffentlich eine Europa-Offensive seiner Partei bis zur nächsten Wahl. Die SPÖ solle „in Richtung weg von einem Staatenbund hin zu einer politischen Union gehen [...], die am Ende so etwas wie die Vereinigten Staaten von Europa sein könnten“ (O.V. 2012). Leichtfried bekräftigte seine Forderung mit dem Aufruf, die SPÖ müsse endlich zu einer „europäischen Partei“ werden (O.V. 2012).

In diesem Zusammenhang stellt sich offenkundig die Frage: Ist die SPÖ denn noch keine europäische Partei? Der EU-Beitritt Österreichs – der damals mit breiter Mehrheit im Nationalrat als auch in der Bevölkerung gutgeheißen worden ist – liegt immerhin schon 17 Jahre zurück. Man dürfte also annehmen, dass sich alle Parteien inzwischen auf die veränderte Situation eingestellt haben. Doch spätestens seit dem Aufruf Leichtfrieds scheint dies fraglich. Deshalb wird in dieser Arbeit untersucht, inwieweit sich die österreichischen Parteien seit 1995 tatsächlich den gesamteuropäischen Gegebenheiten angepasst haben bzw. welche Europäisierungseffekte hier zu erkennen sind.

Zur Klärung dieser Frage soll zunächst ein kompakter Überblick über die Europäisierung als theoretischer Prozess sowie über das (österreichische) Parteiensystem gegeben werden. Im Anschluss daran wird auf zwei Ebenen untersucht, inwieweit die österreichische Parteienlandschaft von der europäischen Integration beeinflusst worden ist: Zuerst soll die Europäisierung des Parteiensystems als Ganzes betrachtet werden (Makroebene), danach die Europäisierung der Parteien als solche (Mikroebene). Am Ende wird eine kurze Zusammenfassung mit abschließendem Fazit zur Europäisierung des österreichischen Parteiensystems gegeben.

Als Grundlage der vorliegenden Arbeit dienen vor allem die Texte von Robert Ladrech, hier insbesondere seine theoretischen Grundlagen zur Europäisierung, und Anton Pelinka. Ein zentrales Werk in Bezug auf die Europäisierung der österreichischen Politik ist die gleichnamige Publikation von Heinrich Nisser und Sonja Puntischer-Riekman. Darin war der Beitrag von Johannes

Pollak und Peter Slominski zur Europäisierung der politischen Parteien von besonderem Interesse, zumal viele andere Autoren – allen voran Markus Glück – auf diesen Text Bezug nehmen. Dies mag vielleicht auch daher rühren, dass bislang nur wenige Untersuchungen zur Europäisierung österreichischer Parteien veröffentlicht worden sind. Die überwiegende Anzahl der Publikationen zum Thema der Europäisierung befasst sich mit den nationalen Institutionen (vor allem dem Parlament) oder mit der Judikative. Diese Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, die bislang nur unzulänglich untersuchte Europäisierung des österreichischen Parteiensystems näher zu ergründen. Dabei soll ein besonderer Augenmerk gelegt werden auf die fünf derzeit im Nationalrat vertretenen Parteien: Neben der bereits genannten SPÖ sind das die Österreichische Volkspartei (ÖVP), die Grünen, die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) und das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ). Dabei sind durch die Europäisierung bedingte Veränderungen im BZÖ jedoch nur schwer auszumachen, da dies erst 2005 – also zehn Jahre nach dem EU-Beitritt und damit bereits unter einer an die neuen Gegebenheiten angepassten Situation – gegründet worden ist.

Europäisierung als theoretischer Prozess

Europäisierung meint die durch den Einfluss der europäischen Integration verursachten Veränderungen in den politischen Systemen der Mitgliedstaaten der EU (sowie ihrer Beitrittskandidaten). Robert Ladrech beschreibt Europäisierung im Wesentlichen als „incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making“ (Ladrech 1994: 69). Nach Ladrech muss demnach ein entsprechender Anpassungsprozess auf nationaler Ebene in Reaktion auf Anforderungen der europäischen zu beobachten sein.

Eine detailliertere Definition von Europäisierung findet sich bei Bulmer/Radaelli:

„Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined

and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies.“ (Bulmer/Radaelli 2004: 4)

Europäisierungsprozesse beschreiben demnach einen – von EU-Institutionen oder von der europäischen Integration an sich – induzierten Wandel von Regeln, Verfahren, Normen, usw. in den Mitgliedsstaaten der Union. Ein Teilbereich dessen ist die Europäisierung von Parteien, die auf zweierlei Weise untersucht werden kann: Oskar Niedermayer wendet sich der Makroebene zu, das heißt er widmet sich den Auswirkungen der Europäisierung auf die Gesamtheit des Parteiensystems (Niedermayer 2003). Dabei untersucht Niedermayer strukturelle und inhaltliche Veränderungen. Er weist in diesem Sinne darauf hin, dass sich wesentliche, bisherige Charakteristika des nationalen Parteiensystems verändert haben müssen, um von einem Europäisierungseffekt sprechen zu können (Niedermayer 2003: 273). Als solche Charakteristika können nach Niedermayer die von Sartori definierten Eigenschaften von Parteiensystemen bezeichnet werden, die im folgenden Kapitel nähere Erläuterung finden. Sie dienen sowohl Niedermayer als auch der vorliegenden Arbeit als Untersuchungsgrundlage auf der Makroebene.

Im Gegensatz zu Niedermayer betrachtet Robert Ladrech die Europäisierung von Parteien auf der Mikroebene, analysiert also die Auswirkungen in den Parteien selbst (Ladrech 2011). Dazu nimmt er an, dass „such evidence of Europeanization could be reflected in a) programmatic change; b) organizational change; c) patterns of party competition; d) party-government relations; and e) relations beyond the national political system“ (Ladrech 2011). Wird eine Mehrzahl dieser Kriterien wesentlich und tiefgreifend von einer Partei erfüllt, kann sie nach Ladrech als europäisiert gelten.

Um ein ganzheitliches Bild der EU-induzierten Veränderungen auf Makro- wie auf Mikroebene zu erhalten, werden in dieser Untersuchung beide Ansätze angewendet.

Besonderheiten des österreichischen Parteiensystems

Ein Parteiensystem umfasst nach Giovanni Sartori die politischen Parteien eines Staates, ihre Eigen-

schaften und insbesondere ihre jeweiligen Beziehungen zueinander. Der Wettbewerb der Parteien wird durch die politischen Rahmenbedingungen und das Institutionengefüge strukturiert und in letzter Konsequenz von den Wählern entschieden (Sartori 2006: 279). Veränderungen dieses Parteiensystems ergeben sich aus Veränderungen des Wahlverhaltens, der politischen Institutionen, oder des Verhaltens der politischen Parteien untereinander (Sartori 2006: 279). Zudem können verschiedene Eigenschaften eines Parteiensystems ausgemacht werden: (1) Fragmentierung, (2) Asymmetrie, (3) Polarisierung, (4) Volatilität, (5) Legitimität, (6) Segmentierung und (7) Koalitionsstabilität (Niedermayer 2003: 255).

Nach Sartori kann das österreichische Parteiensystem in seiner ideologischen Polarisierung größtenteils dem Typus des gemäßigten Pluralismus zugeschrieben werden: Es hat „drei bis fünf Parteien, von denen keine eine absolute Mehrheit erhält; Koalitionsregierungen, die einander ablösen; eine bipolare Politik; und [einen] zentripetale[n] Parteienwettbewerb“ (Sartori 2006: 295). Wolfgang C. Müller identifiziert lediglich zwei Phasen in denen dies nicht der Fall war: Von 1966 bis 1970 herrschte in Österreich ein Zweiparteiensystem vor (ÖVP/SPÖ) und 1970 bis 1983 ein Parteiensystem mit einer prädominanten Partei (SPÖ) (Müller 2006: 295).

Zudem weist das Parteiensystem in Österreich einige weitere Besonderheiten auf. So fehlt es den österreichischen Parteien bis heute nicht nur an einer Rechtsgrundlage mit Verfassungscharakter, wie es etwa Art. 21 des deutschen Grundgesetzes ist, sondern lange Zeit überhaupt an einer rechtlichen Verankerung. Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) von 1920 erwähnt zwar Parteien, trifft aber keine nähere Definition hierzu: „Nach herrschender juristischer Lehre und Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes waren die Parteien von der Verfassung zwar nicht normiert, ihr aber wohl vorausgesetzt“ (Müller 2006: 280). Dieser Umstand wird erst mit dem Parteiengesetz im Jahr 1975 behoben:

„Die Existenz und Vielfalt politischer Parteien sind wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung der Republik Österreich [...] Zu den Aufgaben der politischen Parteien gehört die Mitwirkung an der politischen Willensbildung. Die Gründung politischer Parteien ist frei [...]“ (PartG).

Letztgenannter Absatz führt zu einer weiteren Besonderheit: Zwar ist es vergleichsweise leicht, in Österreich eine Partei zu gründen (Ucakar/Gschiegl 2010: 149), doch „aus dem rechtlichen Status ‚politische Partei‘ entsteht [...] weder ein Anspruch auf die Teilnahme an Wahlen noch auf öffentliche Ressourcen“ (Müller 2006: 281). Dieser Logik folgend wird unterschieden zwischen den politischen Parteien, die lediglich einen Zusammenschluss von Personen meinen, und den tatsächlich bei Wahlen antretenden Wahl- bzw. wahlwerbenden Parteien (Müller 2006: 280). Dieser Unterschied wird besonders auf Bundesebene deutlich: So stehen den im Jahr 2010 rund 880 gemeldeten Parteien gerade einmal 15 Parteien entgegen, die tatsächlich bei der Wahl zum Nationalrat zwei Jahre zuvor angetreten sind (B.M.I 2008). Davon sind letzten Endes fünf Parteien in den Nationalrat eingezogen.

Darüber hinaus verweisen Johannes Pollak und Peter Slominski 2002 in einer ähnlichen Untersuchung darauf, dass Österreich in der Literatur als „geradezu archetypischer Fall einer ‚consociational democracy‘ und als korporatistischer Parteienstaat angeführt wird“ (Pollak/Slominski 2002: 178). In diesem Zusammenhang stellen sie drei generelle Merkmale fest, die auf das österreichische Parteiensystem zutreffen:

„[Die] Anzahl der Mitglieder in den österreichischen Parteien ist die größte in Westeuropa in relativer als auch im Spitzenfeld in absoluter Hinsicht. Die Politik nach 1945 kann als Parteipolitik par excellence gelten, in der die beiden (vormals) größten Parteien – [SPÖ und ÖVP] – immensen Einfluss auf Staat und Gesellschaft nahmen. Zudem zeigen die im Parlament vertretenen Parteien bemerkenswerte organisatorische Variationen.“ (Pollak/Slominski 2002: 178)

In der politischen Landschaft Österreichs nehmen die Parteien demnach eine besondere Rolle ein. Anhand dieser Feststellungen soll in Kapitel 3 und 4 die seit 1995 aufgetretene Europäisierung des Parteiensystems ausgemacht und analysiert werden.

Methodik der vorliegenden Untersuchung

Um mögliche Europäisierungseffekte auf österreichische Parteien zu identifizieren, widmet sich die vorliegende Untersuchung zunächst der

Makroebene und betrachtet die Entwicklung des österreichischen Parteiensystems nach den von Niedermayer festgelegten Kriterien. Hierbei wird nach strukturellen und inhaltlichen Veränderungen des Parteiensystems als Effekt der Europäisierung gesucht. Als Ausgangsbasis werden insbesondere die Daten des Österreichischen Bundesministeriums für Inneres (BMI) zu den Wahlen der letzten Jahre (insbesondere seit dem EU-Beitritt 1995) herangezogen. Neben der Analyse der Wahlergebnisse, der Parteienanzahl und den gebildeten wie möglichen Koalitionen wird unter anderem auch die Entwicklung der Polarisierung und der Legitimität des Parteiensystems untersucht.

Im Anschluss daran widmet sich die Untersuchung auf der Mikroebene der Europäisierung österreichischer Parteien im Einzelnen. Dies erfolgt nach Robert Ladrechts Ansatz in den von ihm definierten fünf Untersuchungsfeldern. Dazu werden bisherige Forschungsergebnisse hinsichtlich der Entwicklung des Parteiensystems ausgewertet sowie andererseits eine Inhaltsanalyse der aktuellen Parteiprogramme aller fünf Nationalratsparteien, zum Teil auch in Vergleich mit Parteiprogrammen bzw. Erklärungen von vor dem EU-Beitritt, vorgenommen. Dadurch sollen Auswirkungen auf die österreichischen Parteien nachgewiesen werden, die von europäischer Ebene ausgegangen sind.

Makroebene: Europäisierung des Parteiensystems

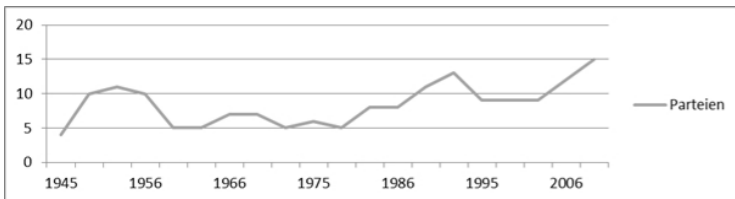
Zur Beantwortung der Leitfrage soll zunächst, aufbauend auf Niedermayers Ansatz, die Europäisierung des österreichischen Parteiensystems analysiert werden. Niedermayer stellte in seiner Untersuchung in Hinblick auf die Europäisierung des deutschen Parteiensystems fest:

„Die Einbindung Deutschlands in den EU-Systemkontext kann als sich permanent verändernde Konstellation externer Rahmenbedingungen des Parteienwettbewerbs potenziell alle Eigenschaften des deutschen Parteiensystems beeinflussen.“ (Niedermayer 2003: 258)

Inwieweit dies auch auf Österreich übertragbar ist, wird im Folgenden untersucht. Dabei wird unterschieden zwischen den strukturellen (Fragmentierung, Asymmetrie, Volatilität) und inhaltlichen Veränderungen (Polarisierung, Legitimität, Segmentierung, Koalitionsstabilität).

Hinsichtlich seiner Fragmentierung ist das

österreichische Parteiensystem durch die Europäisierung insofern beeinflussbar, dass „sich die Anzahl der an nationalen Parlamentswahlen teilnehmenden Parteien verändert. Dies kann entweder durch die Bildung neuer pro- bzw. antieuropäischer Parteien oder durch die Abspaltung von pro- bzw. antieuropäischen Flügen von bereits existierenden Parteien geschehen“ (Niedermayer 2003: 258).



Tab. 1: Anzahl der zu den Nationalratswahlen angetretenen Parteien (eigene Darstellung)

Tatsächlich stellt Karl Ucakar, dass sich das Parteiensystem „in den letzten zwanzig Jahren diversifiziert [hat]. Es gibt nicht mehr nur zwei Großparteien und eine sehr kleine Partei, es gibt mehrere Mittelparteien, allerdings in unterschiedlicher Größe“ (Ucakar/Gschiegl 2010: 150). Betrachtet man hierzu die Anzahl der zu Nationalratswahlen angetretenen Parteien, lassen sich ebenfalls einige Schwankungen feststellen.¹ So war beispielsweise schon im Vorfeld des EU-Beitritts ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen, der 1994 mit 13 kandidierenden Parteien seinen Höhepunkt erreichte. Ein neuerliches Anwachsen kann nun seit 2006 beobachtet werden, als sich zwölf und 2008 sogar 15 Parteien zur Wahl stellten. Unter ihnen auch die Unabhängige Bürgerinitiative Rettet Österreich (RETTÖ) sowie das Bündnis Neutrales Freies Österreich (NFÖ), das dezidiert einen „Austritt Österreichs aus der europäischen Unfriedensgemeinschaft EU“ fordert. Im Auftreten solcher kurzlebiger Parteien zeigen sich anti-europäische, zu einem gewissen Grad sogar nationalistische Tendenzen. Dabei kann aber nicht von einem wirklichen Europäisierungseffekt gesprochen werden, da diese Kleinstparteien nur punktuell auftreten und sich nicht langfristig etablieren. Die einzig bedeutenden Parteipartitionen bzw. -neugründungen auf Bundes- und Europaebene waren das Liberale Forum (LIF) sowie die Liste Dr. Martin. Allerdings ist auch das Liberale Forum „als Abspaltung der Haider-FPÖ [...] heute marginalisiert“ (Hösele 2010: 136). Zuletzt war es 2006 bis 2008 mit einem Abgeordneten im Parlament vertreten – das jedoch nur wegen eines Wahlbündnisses mit der SPÖ. Die Liste Dr. Martin hingegen konnte

zumindest auf EU-Ebene 2004 und 2009 zwei Achtungserfolge erzielen (Hösele 2010: 137). Es gelang jedoch nicht, diese Erfolge auf Bundesebene zu projizieren: 2006 verpasste die Liste den Einzug in den Nationalrat, 2008 verzichtete man auf eine erneute Kandidatur. Und auch in der EU ist es um sie nicht mehr gut bestellt: Zwei der drei Abgeordneten, die 2009 für die Liste Dr. Martin ins EP einzogen, haben sich inzwischen von ihr abgewandt (Fritzl 2011).

„Insgesamt haben solche Protestbewegungen und Single-Issue-Parteien immer wieder punktuelle Chancen, vor allem, wenn die Bürger den Eindruck haben, dass die etablierten Parteien nicht offen und reformbereit genug sind. Aber ein nachhaltiger über mehrere Jahrzehnte dauernder Erfolg mit parlamentarischer Präsenz scheint nicht gegeben.“ (Hösele 2010: 137)

Insofern ist zwar durchaus eine Beeinflussung der Fragmentierung in Form der Bildung neuer Parteien (derzeit insbesondere der Liste Dr. Martin) festzustellen, diese konnten sich bislang jedoch noch nicht auf Bundesebene behaupten. Nichtsdestotrotz kann es der Europäisierung zugeschrieben sein, dass diese Parteien überhaupt die Möglichkeit haben, für den Nationalrat zu kandidieren: Erst die Erfolge auf europäischer Ebene bringen ihnen die notwendige Medienaufmerksamkeit und erschließen ihnen bessere finanzielle Möglichkeiten (Stichwort Parteienfinanzierung) (Niedermayer 2003: 258).

Der zweite Aspekt der strukturellen Veränderungen ist die Asymmetrie, das heißt das Größenverhältnis der beiden größten Parteien. Hier scheint das österreichische Parteiensystem sehr ausgewogen. Seit dem EU-Beitritt wechseln sich SPÖ und ÖVP sowohl bei den Nationalrats- (1995, 1999, 2002, 2006, 2008) als vor allem auch bei den Europawahlen (1996, 1999, 2004, 2009) regelmäßig als stärkste Kraft ab und belegen jeweils den ersten und zweiten Platz. Einzige Ausnahme bildet die Nationalratswahl 1999, als die FPÖ die ÖVP mit wenigen hundert Stimmen überholen und damit zweitstärkste Kraft nach der SPÖ werden konnte. Europäisierungseffekte können daher in diesem Bereich nicht beobachtet

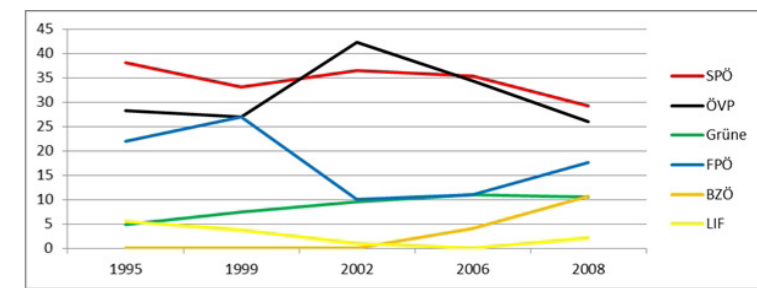
¹ Alle folgenden Daten zu den Wahlen sowie die Wahlergebnisse wurden der Website des Österreichischen Bundesministeriums für Inneres (B.M.I.) entnommen, vgl. http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/.

werden.

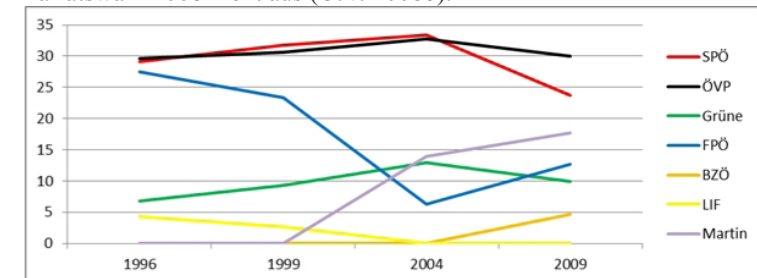
Ähnlich sieht es aus, wenn man die Volatilität des Parteiensystems betrachtet. Bei allen vier bisherigen Europawahlen erhielten SPÖ und ÖVP zwischen 25 und 30 Prozent der Stimmen. Den dritten Platz konnte bis 2004 die FPÖ für sich verbuchen, danach musste sie ihn an die Liste Dr. Martin abgeben und ringt seither mit den Grünen um Platz Vier. Das BZÖ kandidierte 2009 erstmals, konnte die notwendige Prozhürde aber nicht überschreiten. Es stellt erst seit 2011 einen Abgeordneten, nachdem die Anzahl der österreichischen Sitze in Folge des Vertrags von Lissabon (welchen das BZÖ im Vorfeld ironischerweise noch abgelehnt hatte) aufgestockt worden war (Glück 2011: 50). Bei den Ergebnissen der Nationalratswahlen seit 1995 ergibt sich ein ähnliches Bild: SPÖ und ÖVP lösen sich an der Spitze ab, Grüne, FPÖ und BZÖ ringen um die folgenden Plätze. Das LIF konnte aus eigener Kraft seit 1995 nicht mehr in den Nationalrat sowie seit 1996 nicht mehr in das EP einziehen. Die Volatilität scheint demnach auf nationaler Ebene nicht von Europäisierungstendenzen erfasst worden zu sein.

Bei Betrachtung der inhaltlichen Veränderungen kann festgehalten werden, dass sich das österreichische Parteiensystem in seiner ideologischen Polarisierung – wie an obiger Stelle bereits angeführt – als System des gemäßigten Pluralismus klassifizieren lässt. Die Parteien haben geringe ideologische Distanzen und wechseln sich an der Regierung ab (eine Alleinregierung gab es seit 1983 nicht mehr). Daran hat auch der EU-Beitritt nichts geändert. Ebenso hatte er keine offenkundigen Auswirkungen auf die Legitimität des Parteiensystems. Zwar vermitteln „mediale Diskussionen [...] oft den Eindruck, dass die politischen Parteien in Vertrauenswerten vollkommen ‚unten durch‘ sind. Empirische Untersuchungen zeigen allerdings, dass sich in den Einstellungen der Bevölkerung zu Parteien mittelfristig wenig geändert hat“ (Ucakar/Gschiegl 2010: 151). So führt Ucakar aus, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Parteien von 17 Prozent im Jahr 1989 auf 16 Prozent im Jahr 2004 nur vernachlässigbar abgenommen hat (Ucakar/Gschiegl 2010: 153).

Auch hinsichtlich der Segmentierung – der Abschottung der Parteien bezüglich möglicher Koalitionsbildungen – können keine Veränderungen festgestellt werden; die Zahl der politischen Koalitionen in Österreich ist vor wie nach 1995 recht hoch. An erster Stelle genannt sei



eine Große Koalition, sowohl unter SPÖ- als auch ÖVP-Führung. Die Grünen bieten sich auf Bundesebene nicht nur der SPÖ als Koalitionspartner an, sondern spätestens seit der Nationalratswahl 2002 auch der ÖVP; auf Landesebene regiert die erste schwarz-grüne Koalition bereits seit 2003 in Oberösterreich (O.V. 2005). Mit der FPÖ koalitierten im Bund bereits beide Großparteien: die SPÖ von 1983 bis 1986, die ÖVP von 1999 bis 2005. Nach der Abspaltung des BZÖ von der FPÖ gab es von 2005 bis 2007 auch eine schwarz-orange Koalition. Beide rechtspopulistischen Parteien sind nach wie vor an Regierungsbeteiligung interessiert. Inwieweit dies jedoch – vor allem nach dem Rechtsruck der FPÖ und in Hinblick auf die EU-Sanktionen zur ersten schwarz-blauen Koalition Anfang 2000 – politisch umsetzbar ist, bleibt fraglich: Die SPÖ lehnt eine Koalition mit FPÖ oder BZÖ kategorisch ab (O.V. 2008a), die ÖVP hingegen schloss sie zumindest nach der Nationalratswahl 2008 nicht aus (O.V. 2008b).



Die Koalitionsstabilität wiederum scheint durch die Europäisierung ebenso nicht beeinträchtigt worden zu sein, obwohl es seit dem EU-Beitritt zahlreiche vorgezogene Neuwahlen des Nationalrats gab. So folgte 1995 nach nur einem Jahr eine Nationalratsneuwahl, nachdem die SPÖ-ÖVP-Koalition Opfer von Budget-Streitigkeiten wurde. Die Koalition wurde nach der Wahl allerdings wieder fortgesetzt, diesmal sogar mit dem Rückhalt einer absoluten Stimmenmehrheit. Ganz ähnlich dazu verlief die vorgezogene Neuwahl von 2002: Die ÖVP-FPÖ-Koalition zerbrach

Tab. 2: Ergebnisse der Nationalratswahlen seit EU-Beitritt (eigene Darstellung)

Tab. 3: Ergebnisse der Europawahlen (eigene Darstellung)

aufgrund FPÖ-interner Querelen („Knittelfeld“) (Neisser et al 2005: 129), fand nach der Wahl jedoch wieder zusammen. Einzig die letzte Neuwahl von 2006 könnte in gewisser Hinsicht auf Europäisierungstendenzen zurückzuführen sein, denn die Große Koalition endete aufgrund einer inhaltlichen Neupositionierung der SPÖ in ihrer Europapolitik: „Zukünftige Vertragsänderungen, die die österreichischen Interessen berühren, [sollen] durch eine Volksabstimmung in Österreich entschieden werden“ (Aichinger et al. 2011), ließ die Parteiführung in einem Brief an die EU-kritische „Kronen Zeitung“ verlauten. Dieser Schritt war nicht mit der ÖVP abgesprochen und führte – sicherlich auch aufgrund der Art der Bekanntmachung – letztlich zum Bruch der Koalition und damit zu einer Neuwahl. Diese ergab erneut eine Große Koalition. 2011 distanzierte sich die SPÖ teilweise wieder von ihrer damaligen Forderung (Aichinger et al. 2011).

Diese Betrachtungen zusammenfassend kann festgestellt werden, dass auf der Makroebene nach Niedermayer nicht von einer Europäisierung des österreichischen Parteiensystems im Sinne eines wesentlichen Einflusses der europäischen Integration gesprochen werden kann.

Mikroebene: Europäisierung der Parteien

Im nächsten Abschnitt soll die Europäisierung der Parteien selbst untersucht werden. Dazu rufen wir uns noch einmal Ladrech vor Augen, der fünf Untersuchungsfelder definiert hat: Parteiprogramme (programmatic change) und -strukturen (organizational change), Wahlkampf- und Konfliktthemen (patterns of party competition), das Verhältnis zwischen Partieliten an der Regierung und der Parteibasis (party-government relations) sowie EU-weite Parteienkooperationen (relations beyond the national political system) (Ladrech 2011). Im Folgenden sollen nun die österreichischen Parteien innerhalb dieser Aspekte betrachtet und mögliche EU-indizierte Veränderungen herausgestellt werden.

So hat zu aller erste durchaus ein programmatic change in Österreich stattgefunden. „Von einer eher skeptischen Europapartei zu einem eindeutigen Befürworter der europäischen Integration“ (Pollak/Slominski 2002: 179) avancierte beispielsweise die SPÖ unter Bundeskanzler und Parteivorsitzendem Franz Vranitzky seit Mitte der Achtziger Jahre. Dies war vor allen Dingen dem

Umstand geschuldet, dass man nicht der ÖVP die alleinige Themenführerschaft des in der Bevölkerung (zumindest zu dieser Zeit) populären Themas Europa überlassen wollte (Pollak/Slominski 2002: 179). Der EU-Beitrittsantrag 1989 wurde breit mitgetragen, was zu einem gewissen Grad allerdings wiederum der ÖVP und ihrer Drohung eines fliegenden Koalitionswechsels geschuldet war (Pollak/Slominski 2002: 179 f.). Zuvor hatte die SPÖ die österreichische Neutralität stets schwerer gewichtet als einen möglichen EU-Beitritt (Hösele 2010: 163). Dennoch steht die SPÖ seither konsequent zu Europa. Zwanzig Jahre nach ihrem letzten (dementsprechend veralteten) Programm beschließt sie 1998 ein neues, bis heute gültiges Grundsatzprogramm. Darin bekennt sich die Partei bereits deutlich zur EU, die sie sozialer und demokratischer gestalten will, sowie zu ihrer schrittweisen Erweiterung:

„Im Sinne einer stärkeren Demokratisierung der Europäischen Union setzen wir uns für eine tiefgreifende Reform der EU und ihrer Institutionen [...] ein.“ (SPÖ 1998: 19)

Dem „Friedensprojekt Europa“ wird ein eigenes Kapitel gewidmet, auch wenn dieses größtenteils Aspekte der österreichischen Neutralität behandelt und viele Forderungen in der Praxis Schlagwörter bleiben (Pollak/Slominski 2002: 187). Dennoch betont die SPÖ, dass sie sich „als Teil der großen Gemeinschaft sozialdemokratischer Parteien in Europa und auf der ganzen Welt“ versteht (SPÖ 1998: 3).

Als „die integrationspolitisch treibende Kraft in der österreichischen Politik“ (Pollak/Slominski 2002: 181) kann zweifelsohne die ÖVP gesehen werden. Dabei geben Pollak und Slominski allerdings zu bedenken, dass in den Achtziger Jahren „[neben] sachlichen Gründen [...] für die starke Pro-Europa-Haltung der Partei sicherlich auch ausschlaggebend [war], dass man innerhalb der ÖVP der Meinung war, dieses Thema könnte die Kanzlerschaft bringen“ (Pollak/Slominski 2002: 181). Dennoch bezeichnet sie sich selbst als die „Österreichpartei in Europa“ und legt in ihrem (der pro-europäischen Tradition der Partei folgenden) Grundsatzprogramm von 1995 deutliche Schwerpunkte auf Föderalismus – sowohl in Österreich als auch in der EU – sowie auf Subsidiarität: „Der Grundsatz des Föderalismus und der Autonomie von Gemeinden, Ländern und Regionen erhält durch das Zusammenwachsen von Staaten

und Völkern in der EU eine vordringliche Bedeutung“ (ÖVP 1995: 8). Daneben betont die ÖVP ausführlich die Bedeutung der europäischen Integration, insbesondere hinsichtlich der mittel- und osteuropäischen Nachbarländer – Österreich käme hier eine besondere Verantwortung zu und solle jene Länder schon vor ihrem Beitritt „soweit wie möglich“ in die EU-Strukturen einbeziehen (ÖVP 1995: 26). Die ÖVP könnte in dieser Hinsicht als eine Art Vorreiter einer europäisch-orientierten Partei Österreichs bezeichnet werden.

Die Grünen galten Ende der Achtziger Jahre „als die größten Europaskeptiker“ (Glück 2011: 50). Sie lehnten 1989 sowohl den österreichischen EU-Beitrittsantrag, als auch 1994 das entsprechende Referendum ab. Erst nach dessen unerwartet positiven Ergebnis ordneten sie sich dieser Entscheidung unter und unterstützten die Ratifikation des Beitrittsvertrags im Nationalrat (Pollak/Slominski 2002: 182). In der Folge richteten sie ihre bis dahin auf Österreich zugeschnittenen Ziele auch auf Europa aus (Pollak/Slominski 2002: 182). Dies findet auch programmatisch Niederschlag: Während in ihrem Parteiprogramm von 1990 Europa mit keinem Wort bedacht wird, befassen sich die Grünen in ihrem aktuellen Programm von 2001 eingehend mit der EU. Unter anderem fordern sie ein demokratisches, ökologisches, soziales und ungeteiltes Europa sowie eine rasche Erweiterung:

„Die Grünen [...] sehen in der Erweiterung eine historische Chance zur Überwindung der Spaltung Europas. Der Regierungsgipfel von Nizza hat viele demokratische Defizite der Europäischen Union offen gelegt. Diese gilt es abzuschaffen.“ (Die Grünen 2001: 70)

Neben der Erweiterung ist das ganz zentrale europapolitische Interesse der Grünen demnach bis heute vor allem das Demokratiedefizit der EU (Pollak/Slominski 2002: 192).

Die FPÖ trat als eine der ersten österreichischen Parteien für ein geeintes Europa ein. Sie bekannte sich schon in ihrem ersten Programm von 1955 zu Europa und forderte 1968: „Wir wollen den europäischen Bundesstaat“ (Pollak/Slominski 2002: 180). Noch vor der ÖVP sprach sie sich für eine EG-Vollmitgliedschaft aus und stimmte 1989 dem Beitrittsantrag zu (Pollak/Slominski 2002: 180). Doch diese scheinbar bedingungslose Europa-Euphorie und -Unterstützung schlug in den Neunziger Jahren ins Gegenteil um – soweit, dass

die FPÖ 1994 sogar gegen den Beitritt stimmte. „Die Zustimmung im Land zum europäischen Integrationsprojekt war im Sinken begriffen, das Ziel kurzfristiger Stimmenmaximierung für die FPÖ vorrangig“ (Pollak/Slominski 2002: 180). Christian Schaller erklärt diese „Reorientierung der FPÖ [...] mit parteitaktischer Instrumentalisierung von EU-Kritik [...]“ (Schaller 1996: 180). Dies zeigt sich (mit einer Ausnahme) bis heute:

„[Die FPÖ hat] den EU-Beitritt, gegen den sie sich bei der Volksabstimmung und im Parlament ausgesprochen hat, vehement abgelehnt, und sie hat die Einführung der gemeinsamen Euro-Währung, gegen welche sie ein Volksbegehren initiiert hat, bekämpft. Auch das FPÖ-Wahlprogramm zur Europawahl 1999 konzentriert sich im Wesentlichen auf Kritik an der EU, an der mit griffigen Beispielen untermauerten Verschwendung (,56 Milliarden Schilling verschwinden jährlich im Sumpf der Europa Bürokratie‘) und gab für die Wahl der FPÖ unter insgesamt ‚fünf guten Gründen‘ an: ‚Wir kämpfen gegen die Osterweiterung‘ [...]“ (Müller 2002: 114 f.)

Oben angesprochene Ausnahme war die Regierungsbeteiligung der FPÖ in einer schwarz-blauen Koalition von 1999 bis 2005, während derer sie teilweise von ihren Forderungen abgerückt ist und „offensichtlich ihre policy-Ziele dem office-Ziel, der Regierungsbeteiligung, untergeordnet [hat]“ (Müller 2002: 118). Danach konnte sie sich wieder voll ihren policy-Zielen widmen: In ihren derzeitigen Parteiprogramm von 2011 bekennt sich die FPÖ unter dem Schlagwort „Österreich zuerst“ fast ausschließlich zu Österreich. Entgegen ihren Forderungen von 1968 wünscht sie keinen europäischen Bundesstaat mehr und beschäftigt sich überhaupt nur am Rande mit der EU – fast sinnbildlich im letzten Kapitel des Programms. Dort heißt es dann auch „ein Verbund freier Völker und selbstbestimmter Vaterländer ist Grundlage unserer Europapolitik“ (FPÖ 2011: 13). Damit kann die FPÖ als derzeit mit Abstand EU-kritischste der fünf Nationalratsparteien bezeichnet werden.

Das 2005 aus der FPÖ hervorgegangene BZÖ steht in ähnlicher politischer Tradition, unterscheidet sich aber in manchen Aspekten – insbesondere der Europapolitik – deutlich von ihr. Gleich in Kapitel 1 ihres Programms von 2010 nimmt das BZÖ Stellung und „bekennt sich zu einer pro-

europäischen, aber EU-kritischen Überzeugung“, stellt aber auch fest, dass die Europäische Union nach wie vor [...] für viele Menschen undurchschaubar [ist]“ (BZÖ 2010: 31).

„Diese Distanz zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den oftmals abgehoben und überheblich agierenden politischen Eliten des EU-Europas ist offenkundig: Sie schadet den Zielen der europäischen Integration. Mehr Bürgernähe, Bürgerrechte, erhöhte Transparenz, gelebte Subsidiarität sowie das gezielte Vorgehen gegen Bürokratie, Privilegien und der nachhaltige Abbau des bestehenden Demokratiedefizits sind dringend notwendig.“ (BZÖ 2010: 31)

In diesem Sinn will das BZÖ das Subsidiaritätsprinzip stärken und dem Demokratiedefizit entgegenzutreten. Bezüglich der europäischen Integration bekennt sich die Partei außerdem zu einem Kerneuropa und damit zu einem Europa der zwei Geschwindigkeiten. Es schlägt in diesem Zusammenhang drei Integrationsstufen vor (Kerneuropa, weniger fortschrittswillige Mitgliedsländer, Länder in Partnerschaft) (BZÖ 2010: 32).

Als Zwischenfazit lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass alle Nationalratsparteien seit dem EU-Beitritt ein neues Parteiprogramm verabschiedet haben: die ÖVP 1995, die FPÖ 1997, die SPÖ 1998, die Grünen 2001 und das BZÖ 2010. Manche thematisieren Europa und die EU darin zwar deutlicher und ausführlicher als andere, aber alle nehmen sie Bezug darauf. Dies kann durchaus als Europäisierungseffekt gewertet werden. Am mitunter hervorstechendsten ist dabei die klare (befürwortende) Positionierung von SPÖ, ÖVP und Grünen in Hinblick auf die europäische Integration; sie haben alle Erweiterungsschritte seit 1995 mitgetragen und sehen sich in der besonderen europäischen Pflicht, die Integration des Westbalkans (insbesondere von Kroatien) mit zu tragen (Pelinka 2010: 57). Damit repräsentieren diese drei Parteien „[...] seit der pro-EU-Wende der Grünen bald nach dem Beitrittsreferendum 1994 einen österreichischen Basiskonsens in Sachen europäischer Integration“ (Pelinka 2010: 57).

Bezüglich des organisational change kann festgestellt werden, dass alle Parteien sich auf die nach 1995 veränderten Gegebenheiten eingestellt und europapolitische Sektionen geschaffen haben. „Die Ausgestaltung dieser Sektionen

variiert jedoch je nach Finanzkraft der Parteien“ (Pollak/Slominski 2002: 193) Die sogenannte EU-Kommission der SPÖ dient beispielsweise als Beratungsgremium des Parteivorstandes, „das den Zweck hat, Fragen, die mit der europäischen Integration in Zusammenhang stehen, zu diskutieren [...] und auf dieser Basis für den Parteivorstand Grundlagen zur Beschlussfassung zu liefern“ (Pollak/Slominski 2002: 193).

Darüber hinaus ist der jeweilige Delegationsleiter der SPÖ-Abgeordneten im EP Mitglied des Klubpräsidium und des Bundesparteivorstandes. Der ÖVP-Fraktionsvorsitzende im EP ist Mitglied des Parteivorstandes; stellt die ÖVP einen EU-Kommissar – was sie seit 1995 durchgehend tut² – ist dieser ebenfalls ex officio Parteivorstandsmitglied (Pollak/Slominski 2002: 186). Die Europaparlamentarier der Grünen haben Sitz und Stimme im Parlamentsklub in Wien, ihr Delegationsleiter ist automatisch Europasprecher der Partei. Bei FPÖ und BZÖ sind die Delegationsleiter ebenfalls automatisch Mitglied im Bundesvorstand, beim BZÖ ist er zudem Europasprecher (Pollak/Slominski 2002: 186). Darüber hinaus unterhalten SPÖ, ÖVP, Grüne und FPÖ jeweils ein eigenes Europabüro. Der Versuch, die europäische Ebene organisatorisch eng mit der bundesparteipolitischen Ebene zu verbinden, stellt deutlich heraus, dass die Parteien die Bedeutung der europäischen Ebene für sich erkannt haben. Diese Vernetzung und damit organisatorische Anpassung kann daher durchaus als Europäisierungseffekt gewertet werden.

In Hinblick auf die patterns of party competition kann beobachtet werden, dass auch in den Wahlprogrammen eine weitere Dimension an Bedeutung gewinnt: „der Gegensatz zwischen den Regelungsebenen Nationalstaat und Europäische Union“ (Marcelo 2006: 310). Die Parteien haben sich demnach nicht nur in ihren Grundsatz-, sondern auch in ihren Wahlprogrammen auf die veränderten Rahmenbedingungen einer EU-Mitgliedschaft eingestellt.³ In Fernsehdebatten und auf Wahlplakaten allerdings wird die EU „primär

² Die bisherigen österreichischen EU-Kommissare waren mit Franz Fischler (1995 bis 2004), Benita Ferrero-Waldner (2004 bis 2010) und Johannes Hahn (seit 2010) allesamt ÖVP-Mitglieder.

³ Die europäischen Themen der österreichischen Parteien haben Sarah Meyer und Sieglinde Rosenberger beispielhaft am Nationalratswahlkampf 2006 analysiert (Meyer/Rosenberger 2006: 297-314).

von der EU-ablehnenden FPÖ politisiert, die als pro-europäisch zu charakterisierenden Parteien (ÖVP, SPÖ, Grüne) vermeiden es hingegen weitgehend, Europapolitik in den Parteienwettbewerb einzubeziehen“ (Meyer/Rosenberger 2006: 311). Zudem ist zu differenzieren zwischen nationalen und europäischen Wahlen. Denn das primäre Ziel aller Parteien ist ein Nationalratsitz (und damit eine etwaige Regierungsbeteiligung), nicht ein Sitz im EP; Erfolg und Misserfolg der Parteien werden an nationalen, nicht an europäischen Wahlen gemessen (Pelinka 2010: 57). „Daher sehen [die Parteien] nicht nur die EP-Wahlen den nationalen Wahlen nachgeordnet. Sie führen auch EP-Wahlkämpfe primär mit nationalen Parolen“ (Pelinka 2010: 57). Beispielhaft analysierten Pollak und Slominski:

„In der SPÖ überwiegt nach wie vor die Orientierung an regionalen und nationalen Problemlagen und eine nur geringe Neigung, den europäischen Kontext mitzubetrachten.“ (Pollak/Slominski 2002: 184)

Darüber hinaus fließen europäische Themen nicht selten negativ in die Wahlkämpfe ein. „Europa zu vermitteln ist ein mühsamer Prozess“ (Hösele 2010: 151), bringt es Hösele auf den Punkt und stellt fest, dass die Parteien Europa oft innenpolitischen Opportunitäten unterordnen:

„Oft wird mit dem Finger nach Brüssel oder Straßburg gezeigt, wenn eine Maßnahme nicht gefällt oder innenpolitisch für populistische Strategien instrumentalisiert werden kann. Die bürgerfernen Eurokraten eignen sich bestens als Sündenbock und Feindbild.“ (Hösele 2010: 151)

Insofern bestimmen die politischen Parteien und ihre Kampagnen als ein wesentliches Element aktiv das Meinungsklima über die EU in Österreich (Ullram/Plasser 2010: 103). Schon allein aufgrund dieses Umstandes kann festgestellt werden, dass die Wahlprogramme in den letzten Jahren in besonderer Weise einer gewissen Europäisierung unterlagen.

Hinsichtlich des Untersuchungsfeldes der party-government relations kann beobachtet werden, dass die Parteieliten – insbesondere jene der Regierungsparteien – seit dem EU-Beitritt an politischem Gewicht gewonnen haben (Kritzinger/Sickinger 2008: 249). Dies lässt sich darauf zurückführen, dass „sich der Handlungsspielraum für einige nationalstaatliche Akteure [seit 1995]

erweitert [hat] [...]. Da die EU selbst regierungszentriert agiert, konnte auch auf nationalstaatlicher Ebene eine Verschiebung in Richtung exekutiver Gewalten registriert werden“ (Ucakar/Gschiegl 2010: 192). Als diejenigen, die die exekutiven Spitzenämter in Österreich, als auch in Europa (Kommission, Ministerrat etc.) besetzen, sind die Parteiführer (zumindest der Regierungsparteien) also noch stärker in den Fokus gerückt. Einen entsprechenden Bedeutungszuwachs haben ansonsten nur noch diejenigen Parteifunktionäre erfahren, die als Abgeordnete in das EP gewählt worden sind.

Ferner kann festgestellt werden, dass die Regierungsparteien „im Falle von Mehrparteiensystemen mit Koalitionsregierungen [...] auch gezwungen [sind], sich den EU-Positionen ihrer jeweiligen Koalitionspartnerinnen anzunähern, um eine gemeinsame Position auf EU Ebene präsentieren zu können“ (Kritzinger et al. 2010: 134f). Die Parteien sind also vor allem in Hinsicht auf die Europapolitik dazu bereit, Kompromisse einzugehen, um eine Regierungsbeteiligung nicht von vornherein auszuschließen bzw. eine bereits bestehende Koalition nicht zu gefährden. Inwieweit die Parteieliten dabei Einfluss ausüben oder wie viel Macht innerhalb der Parteien sie tatsächlich gewonnen haben, lässt sich im Einzelnen nur schwer überprüfen, da der Öffentlichkeit hier viele Abläufe verborgen bleiben. Es aber ist insofern ein Europäisierungseffekt vorhanden, als dass die Machtzunahme der (Regierungs-) Parteieliten seit 1995 nicht von der Hand zu weisen ist.

Über nationale Grenzen hinweg (relations beyond the national political system) zeigen sich die österreichischen Parteien zum Teil bereits weit vor 1995 sehr engagiert. So wurde die SPÖ schon fünf Jahre vor dem EU-Beitritt Österreichs Mitglied der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) (Pollak/Slominski 2002: 184). Sie gehört auch der entsprechenden Fraktion im EP an. Auch in ihrem Grundsatzprogramm bekennt sie sich deutlich zu einem Engagement über die nationale Ebene hinaus:

„Politik im Sinne unserer Grundwerte kann aber nur dann voll wirksam werden, wenn es auch gelingt, sowohl auf nationaler Ebene als auch in der Europäischen Union und darüber hinaus auf internationaler Ebene [...] für eine gerechte Welt zu arbeiten. Wir arbeiten daher aktiv in der Sozialdemokratischen Partei Europas [...]

mit und unterstützen [deren] Aufwertung und Stärkung [...]“ (SPÖ 1998: 8)

Über einen noch längeren Zeitraum hinweg auf europäischer Ebene engagiert ist die ÖVP, die 1978 die Europäische Demokratische Union (EDU) mitbegründete und bis 1998 sogar deren Präsidenten stellte (Pollak/Slominski 2002: 186). 2002 ist die EDU in die Europäische Volkspartei (EVP) aufgegangen, deren Fraktion die ÖVP im EP angehört. Ebenfalls als Mitgründer betätigt haben sich die Grünen: 1993 waren sie an der Gründung der Europäischen Föderation grüner Parteien, die 2004 in die Europäische Grüne Partei (EGP) überging, beteiligt (Pollak/Slominski 2002: 186). Die Grünen gehören auch der entsprechenden Fraktion im EP an und stellen in ihrem Grundsatzprogramm fest:

„Grüne Politik ist international: Die Mitarbeit in der Europäischen Föderation Grüner Parteien [...] stellt die Grundlage für gesamteuropäische grüne Strategien und Aktionen dar.“ (Die Grünen 2001: 66)

Am frühesten über nationale Grenzen hinweg engagiert war überraschenderweise aber die FPÖ, die schon 1979 in die Liberale Weltunion aufgenommen wurde. 1993 verließ sie dieses Bündnis aber wieder, um einem Ausschluss aufgrund des Rechtsrucks ihrer Politik zuvor zu kommen (Glück 2011: 52). Seither ist die FPÖ „weder Mitglied einer transnationalen Parteiorganisation noch gehört sie bisher einer der Fraktionen im EP an, sie pflegt aber freundschaftliche Kontakte zur Lega Nord und [...] zur Alleanza Nazionale in Italien“ (Müller 2002: 113f). Ähnlich hält es das BZÖ, das ebenfalls kein Mitglied einer europäischen Parteiorganisation oder einer EP-Fraktion ist.

Abschließend lässt sich feststellen, dass sich insbesondere ÖVP und SPÖ schon „Jahrzehnte vor Österreichs EU-Beitritt mit Parteien außerhalb Österreichs partnerschaftlich verbunden [waren] und haben sich [...] auch als Teil einer europäischen Partiefamilie verstanden [haben]“ (Pelinka 2010: 53). Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich zumindest drei der fünf Nationalratsparteien „ohne erkennbare Probleme“ (Pelinka 2010: 53) europäisiert haben im Sinne einer Mitarbeit in den europäischen Parteistrukturen bzw. den EP-Fraktionen.

Schlussbetrachtung

Wie sind die bisherigen Auswirkungen der europäischen Ebene auf die österreichischen Parteien und das gesamte Parteiensystem zu bewerten? Haben sich die österreichischen Parteien seit 1995 wirklich den gesamteuropäischen Gegebenheiten angepasst?

Dies ist nur bedingt zu bejahen. Wie herausgearbeitet wurde, kann auf der Makroebene nicht von einer Europäisierung des österreichischen Parteiensystems im Sinne eines wesentlichen Einflusses der europäischen Integration gesprochen werden. Die Parteien profitieren zwar von der europäischen Integration, weil sie dadurch unter Umständen mehr Medienecho und mehr öffentliche Gelder erhalten als zuvor, jedoch hat dies keinen nennenswerten Einfluss auf die Fragmentierung des Parteiensystems. Einzige Ausnahme stellt bis dato die Liste Dr. Martin mit ihren Erfolgen auf EU-Ebene dar. Jedoch konnte auch sie sich nicht national etablieren – und mit dem Verlust ihrer eigenen EP-Abgeordneten könnte sich bereits wieder ein Trend in Richtung Bedeutungslosigkeit abzeichnen.

Ebenso wenig wie in der Fragmentierung sind in der Asymmetrie, in der Volatilität oder der Legitimität bedeutende Europäisierungseffekte zu erkennen. Auch die Koalitionsstabilität scheint nicht beeinflusst, genauso wie die Segmentierung – selbst wenn hier der Rechtsruck der FPÖ und seine deutlich EU-kritische Haltung eine signifikante Abgrenzung zu den anderen Parteien darstellt. Inwieweit die FPÖ diese Haltung auch wirklich konsequent verfolgt, sobald sich ihr die Möglichkeit einer erneuten Regierungsbeteiligung eröffnet, erscheint zudem fraglich.

Ein nicht ganz unähnliches Bild zeigt sich bei der Betrachtung der Mikroebene: Alle Nationalratsparteien haben sich seit dem EU-Beitritt neue Parteiprogramme gegeben, die mehr oder weniger deutlich einer gewissen Europäisierung unterliegen. Mit Ausnahme des FPÖ-Programms – in dem es „[z]um real existierenden institutionellen Arrangement ‚Europäische Union‘ kein eindeutiges Bekenntnis [gibt]“ (Pollak/Slominski 2002: 188) – nehmen sie alle Bezug auf die EU und formulieren programmatische Ziele, welche es auf europäischer Ebene zu erreichen gilt. Ebenso wie Europa in die Parteiprogramme Einzug gehalten hat, sind auch die Wahlprogramme entsprechend ausgerichtet worden. Beides kann auf die Europä-

isierung zurückgeführt werden. Insbesondere bei den Wahlprogrammen ist jedoch als großes Manko erkennbar, dass die Parteien nicht nur größeres Interesse an nationalen denn an europäischen Wahlen haben, sondern den Europa-Wahlkampf auch mit überwiegend nationalen Themen führen, was kein ausschließlich österreichisches Problem, wie etwa Anton Pelinka festgestellt hat (Pelinka 2010: 58). In diesem Sinne kann von einer echten Europäisierung nicht zweifelsfrei die Rede sein:

„Europäische Ziele bleiben österreichischen Zielen nachgeordnet. Es gibt keine erkennbaren Anreize für Parteiführungen, die in ihrer Existenz primär von Erfolgen bei österreichischen Wahlen abhängig sind, an dieser Rangfolge der Prioritäten etwas zu ändern.“ (Pelinka 2010: 62)

Im Gegensatz dazu zeigt sich zumindest im Feld des organisational change eine Europäisierung der österreichischen Parteien. Diese ist aber schlichtweg schon deshalb notwendig, um der überwältigenden Informationsflut aus Brüssel adäquat gerecht werden und zügig auf europäische Vorhaben reagieren zu können. Dabei spielen auch die Beziehungen über das nationale Parteiensystem hinaus eine große Rolle. Jedoch sind nur SPÖ, ÖVP und Grüne wirklich europäisiert im Sinne einer Mitarbeit in den europäischen Parteistrukturen bzw. den Fraktionen des Europäischen Parlaments. Darüber hinaus kann diese Mitarbeit nur als formale Integration gesehen werden, denn die europäischen Parteien sind lediglich „Dachverbände nationaler Parteien“ (Pelinka 2010: 55f). Es fehlt an dieser Stelle an weiteren strukturellen Klammern, die eine tiefere Europäisierung begünstigen würden (Pelinka 2010: 56).

In diesem Sinne kann festgestellt werden, dass sich die österreichischen Parteien seit 1995 zwar durchaus in den neuen gesamteuropäischen Rahmen eingefügt haben, tatsächliche Europäisierungseffekte aber kaum zu erkennen sind. Der Fokus des Parteiensystems liegt nach wie vor auf nationaler, nicht auf europäischer Ebene. Für die Parteien besteht derzeit kein Anreiz, dies zu ändern: Obwohl österreichische Politik zunehmend aus Brüssel (mit-) bestimmt wird und damit von europäischen Inhalten geprägt ist, wird der Erfolg der österreichischen Parteien auch auf absehbare Zeit im nationalen Maßstab gemessen werden.



Literaturverzeichnis

Primärliteratur

Aichinger, Philipp/Weiser, Ulrike und Wolfgang Böhm, 2011: *Kein Referendum über Vertrag in Österreich*, in: *Die Presse*, <http://diepresse.com/home/wirtschaft/eurokrise/715613/Kein-Referendum-ueber-Vertrag-in-Oesterreich> (28.03.2012).

Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien (PartG), <http://www.bka.gv.at/2004/4/19/parteiengesetz.pdf> (09.03.2012).

BM.I, 2008: *Nationalratswahl 2008: Wahltag, Stichtag, endgültiges Gesamtergebnis*, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/2008/End_Gesamt.aspx (09.03.2012).

BZÖ, 2010: *Programm des Bündnis Zukunft Österreich*, Wien, http://www.bzoe.at/assets/files/Programm_BZOE_WEB.pdf (19.03.2012).

Die Grünen, 1990: *Leitlinien grüner Politik*, Wien, <http://www.gruene.at/uploads/media/leitlinien1990.pdf> (18.03.2012).

Die Grünen, 2001: *Grundsatzprogramm der Grünen*, Linz, http://www.gruene.at/uploads/media/Gruenes_Grundsatzprogramm2001_01.pdf (18.03.2012).

FPÖ, 2011: *Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ)*, Graz, http://www.fpoe.at/fileadmin/Content/portal/PDFs/2012/2012_parteiprogramm_web.pdf (18.03.2012).

Fritzl, Martin, 2011: *Hans-Peter Martin verliert letzten Mitstreiter*, in: *Die Presse*, <http://diepresse.com/home/politik/eu/650838/HansPeter-Martin-verliert-letzten-Mitstreiter> (27.03.2012).

O.V., 2005: *Grüne: Lechts und links*, in: *Profil*, <http://www.profil.at/articles/0503/560/103303/gruene-lechts> (24.03.2012).

O.V., 2008a: *Faymann: SPÖ wird Haltung nicht aufgeben – keine Koalition mit FPÖ oder BZÖ*, in: *Austria Presse Agentur*,

http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20081019_OTS0017/faymann-spoe-wird-haltung-nicht-aufgeben-keine-koalition-mit-fpoe-oder-bzoe (26.03.2012).

O.V., 2008b: Pröll winkt ab: Koalition mit FPÖ und BZÖ „nicht sehr wahrscheinlich“, in: *Kleine Zeitung*, <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/regierung/1574368/index.do> (26.03.2012).

O.V., 2012: Leichtfried: SPÖ soll „europäische Partei werden“, in: *Der Standard*, <http://derstandard.at/1331207196713/EU-Wahlen-Leichtfried-SPOe-soll-europaeische-Partei-werden> (29.03.2012).

ÖVP, 1995: *Grundsatzprogramm*, Wien, <http://www.oevp.at/download/000298.pdf> (17.03.2012).

SPÖ, 1998: *Das Grundsatzprogramm*, o.O., http://www.spoe.at/bilder/d251/spoe_partei_programm.pdf (17.03.2012).

Sekundärliteratur

Bulmer, Simon J./Radaelli, Claudio M., 2004: *The Europeanisation of National Policy?*, in: *Queen's Papers on Europeanisation 1/04*, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38405,en.pdf> (14.03.2012).

Glück, Markus, 2011: *Der EU-Wahlkampf 2009 – eine österreichische Perspektive*, Frankfurt/Main.

Hösele, Herwig, 2010: *Was ist faul im Staate Österreich? Eine Reformagenda*, Klagenfurt.

Jenny, Marcelo, 2006: *Programme: Parteien im politischen Wettbewerbsraum*, in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C. und Emmerich Tálos (Hg.): *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Wien, 305-321.

Kritzinger, Sylvia/Sickinger, Hubert, 2008: *Europäische Parteien und die Europäisierung nationaler Parteien(systeme)*, in: *ÖZP 3/08*, 247-252.

Kritzinger, Sylvia/Lefkofridi, Zoe und Juan Casado-Asensio, 2010: *Policy-Repräsentation und europäische Integration: Wahlpräferenzen im Spiegel der Parteien*, in: Pfefferle, Roman/Schmidt, Nadja und Gerd Valchars (Hg.): *Europa als Prozess: 15 Jahre Europäische Union und Österreich*, Wien, 131-151.

Ladrech, Robert, 1994: *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, in: *Journal of Common Market Studies 1/1994 (Vol. 32)*, 69-88.

Ladrech, Robert, 2011: *Europeanization and political parties*, Keele, <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2009-1> (10.03.2012).

Meyer, Sarah/Rosenberger, Sieglinde, 2008: *Europäisierung durch nationale Wahlen? EUropa im österreichischen Nationalratswahlkampf 2006*, in: *ÖZP 3/08*, 297-314.

Müller, Wolfgang C., 2002: *EU-Mitgliedschaft und Regierungshandeln: Präferenzen, Strategien, Institutionen und politische Praxis*, in: Neisser, Heinrich/Puntscher-Riekman, Sonja (Hg.): *Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*, Wien, 101-132.

Müller, Wolfgang C., 2006: *Parteiensystem: Rahmenbedingungen, Format und Mechanik des Parteienwettbewerbs*, in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C. und Emmerich Tálos (Hg.): *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Wien, 279-304.

Neisser, Heinrich/Loibelsberger, Gerhard und Helmut Strobl, 2005: *Unsere Republik auf einen Blick: Das Nachschlagewerk über Österreich*, Wien.

Niedermayer, Oskar, 2003: *Europäisierung des deutschen Parteiensystems?*, in: Bretschneider, Frank/van Deth, Jan und Edeltraud Roller (Hg.): *Europäische Integration und öffentliche Meinung*, Opladen, 253-277.

Pelinka, Anton, 2010: *Europäisierung ohne Tiefenwirkung: Die österreichischen Parteien und Verbände auf dem Weg nach Europa*, in: Pfefferle, Roman/Schmidt, Nadja und

Gerd Valchars (Hg.): *Europa als Prozess: 15 Jahre Europäische Union und Österreich*, Wien, 53-64.

Pollak, Johannes/Slominski, Peter, 2002: *Die österreichischen politischen Parteien und die europäische Integration: Stillstand oder Aufbruch?*, in: Neisser, Heinrich/Puntscher-Riekman, Sonja (Hg.): *Europäisierung der österreichischen Politik: Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*, Wien, 177-200.

Sartori, Giovanni, 1976: *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge; zitiert nach: Müller, Wolfgang C., *Parteiensystem*, a.a.O., 279-304.

Schaller, Christian, 1996: *Zur Diskussion um den österreichischen EU-Beitritt*, in: Talós, Emmerich/Falkner, Gerda (Hg.): *EU-Mitglied Österreich. Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz*, Wien; zitiert nach: Pollak, Johannes/Slominski, Peter: *Die österreichischen politischen Parteien*, a.a.O., 177-200.

Ucakar, Karl/Gschiegl, Stefan, 2010: *Das politische Systems Österreichs und die EU*, Wien.

Ullrich, Peter A./Plasser, Fritz, 2010: *Die ÖsterreicherInnen und die EU*, in: Pfefferle, Roman/Schmidt, Nadja und Gerd Valchars (Hg.): *Europa als Prozess: 15 Jahre Europäische Union und Österreich*, Wien, 103ff.

Franziska Koch

THE EU AND INTERNATIONAL CLIMATE GOVERNANCE

The Role of the EU at the UNFCCC Conferences in Copenhagen and Cancún

Franziska Koch

M.A. European Studies,
Universität Passau,
4. Fachsemester,
franziska.m.koch@
gmail.com

Dieser Beitrag beruht
auf einer Haupt-
seminararbeit im
Fachbereich Politik-
wissenschaft.

Abstract

EU institutions and actors often emphasize the importance and dangers of climate change rhetorically. For a long time, the EU has promoted a global, ambitious and operational treaty involving as many states as possible and intended to take the lead on the topic. But, in spite of its leadership rhetoric, how much influence does the EU really have on the global scene? By applying and critically revisiting the constructivist leadership approach developed by Lindenthal, this paper analyzes how effective the EU has been as a leader in international negotiation (2010-2011). The negotiation process at COP 15 and 16 is analyzed with focus on the forms of leadership (such as self-serving, norm-establishing, problem-solving and mediating) the EU applied.

Introduction

Although scientists proved about 20 years ago that the mass emission of CO₂ ultimately causes world climate to change, there has been hardly any action taken. The effects of climate change such as melting of glaciers, disturbance of eco-systems and weather catastrophes can already be observed and an increase is to be expected. Yet human kind is incapable of grasping this lingering danger. It does not succeed in finding a common solution. Some international efforts in the field have been achieved, maybe more than in other policy fields, but global governance of the problem still meets strong opposition and the difficulty to agree on ambitious measures or a global deal persists (Wurzel/Connelly 2011: 3).

The European Union has shown particular commitment in the field of climate politics. The topic has been a “major political priority” for the Union and its Member States (Wurzel/Connelly 2010: 3). Through continuous work, a progressive position and ambitious aims, the EU has established itself over the past 20 years a leading position in the international system in this topic. In political science literature, the perception that the EU attempted and succeeded in exhibiting leadership in international climate politics is, at least in certain theoretical schools, acknowledged as a “common place” (Oberthür 2008: 1, 3; see also Wurzel/Connelly 2011: 9).¹ Yet the EU has often been accused of a certain incapability to act in foreign policy, not to mention to lead. Since decision making power is not focused within one body, but powers are shared among many political actors and levels, Europe is all too often caught in endless debates, blocked by vetoes and hence going for suboptimal solutions (Wurzel/Connelly 2011: 9). The field of environmental and particularly climate change politics might constitute an exception.

In this field, it has been possible to overcome blockages, and shared-decision-making between Member States and the Union has led to the adoption of progressive legislation (Wurzel/Connelly 2011: 3).

However, recent developments show growing difficulties. At the United Nations Framework

Convention on Climate Change Conference of the Parties (UNFCCC COP) in Copenhagen, the EU could not achieve its goals, but was marginalized. Its leadership rhetoric was strong, but it is questionable whether it had influence on the negotiation (Curtin 2010: 1). This paper will examine this shift, focusing on the question how effective the EU has been as a leader in international negotiation recently. It will be analyzed what kind of leadership it has attempted to exert and with which effect.

Leadership, as a research concept in international relations, has mostly been used in research dealing with political leadership offered by the US. In the field of climate change, however, it has been applied as well to analyze the EU.

Using Lindenthal’s doctoral thesis as a point of departure, this paper wants to update these findings by applying her model to the recent developments between 2008 and 2010. An insight in the recent performance of the EU can be gained, and Lindenthal’s model can be probed again, to find out if it is applicable also to recent international climate politics. It will also help to analyze the recent COPs, which are, according to Groen/Niemann, still “underresearched” (2011: 2).

In the theoretical part, studies on EU actor-ness in the policy field of climate change will be discussed briefly as the leadership concept used correlates to a certain degree with actor-ness. The concept of leadership used will be specified and reasons why it is appropriate are named. Building on this, the empirical part reviews what kind of leadership-forms the EU applied by analyzing documents and publications by the EU and the UN about the UNFCCC COPs in Copenhagen and Cancún. Since it is a common problem that the EU does not meet its promises, it is not enough to look at EU documents such as Council decisions and Commission papers. Secondary literature, which analyzes the actual procedure of the conference, needs to be assessed as well. The conference coverage by the International Institute for Sustainable Development constitutes another important source.

Conceptualizing Leadership - State of the Art

Wurzel and Connelly (2010: 12) agree with Young that leadership is “a complex phenomenon, ill-defined, poorly understood, and subject to recur-

¹ Wurzel/Connelly give an overview and name authors such as Deketelaere and Peeters, Damro and MacKenzie, Gupta and Grupp, Jordan, Oberthür and Roche Kelly, Oberthür and Pallemarts who all deal with EU leadership.

rent controversy” (Young 1991: 281). No single definition for leadership has been accepted by the scientific community, but several authors have developed and applied different concepts of leadership. Here, the most important ones, which contributed to the development of the leadership concept, are presented briefly.²

Young was the first to produce a detailed leadership conception differentiated into three dimensions: structural, entrepreneurial, and intellectual leadership. When looking at the foundation of regimes, he found a combination of the three necessary (Lindenthal 2009: 92).

Grubb and Gupta (2000) brought the concept to attention in the field of research on international regimes, when they gave an overview of existing leadership conceptions and applied it to explain the foundation of regimes in international climate politics. Moreover, they elaborated Young’s scheme and applied it to EU leadership in the field of climate politics (Lindenthal 2009: 88, 94).

Oberthür put slightly more emphasis on the leaders’ actions than on their ideas and perceptions, and thus researches about the EU’s attempt to lead by example (Lindenthal 2009: 97; Oberthür 2008, 2011).

Lindenthal thoroughly examines all these leadership concepts and is struck by the implicitness with which they all include hegemony as an extreme type of leadership thus, in her opinion, confusing hegemony and leadership (Lindenthal 2009: 91). She holds that this is connected to the neorealist influence of the theory of hegemonial stability leading to the confusion of two concepts and certain shortcomings. By developing the leadership concept further, using a constructivist approach and defining leadership more precisely, Lindenthal designs the concept to include the cooperation of states as the main point of attention (Lindenthal 2009: 100-108).

When analyzing EU leadership, an essential prerequisite is the Union’s capacity to act and to react to demands in the international system (Lindenthal 2009: 12, 13). Even though the EU is often treated as a “single purposive entity” (Wurzel/Connelly 2011: 3) especially in discussions about the environmental sector of world politics, its actorness cannot be taken for granted. In the traditional realist view, only states are actors; from the neofunctionalist perspective, international organizations are also understood as actors. The

problem with the EU is, however, that it is less than a federal state and more than an international organization (Vogler 2011: 21; Wurzel/Connelly 2011: 3). The Treaty of Lisbon, which entered into force in December 2009, can be considered as another small step towards a federal system. It strengthened the EU’s competences for foreign policy and thus possibly its capacities to act. The Union was, for instance, accredited with the status of a legal personality. Yet, mostly it is still no full member in international organizations, but enjoys observer status, while its Member States are full members (Vogler 2011: 22). When voting, it must be decided if the Union casts the votes or the Member States vote individually, and not all organizations allow the Union to vote (Vogler 2011: 24). This is further complicated by the fact that issues of international climate policy fall partly in the competence of the EU and partly in the competence of the Member States which leads to so called mixed agreements (Groen/Niemann 2011: 10).

Even though the Lisbon treaty mentions climate change as a strategic concern, climate policy continues to be handled by shared competence. The distribution of powers across different actors and levels persists as well. Next to the Presidency, there are states taking over the role of lead negotiators for particular issues, but also the individual Member States and the Commission have competences to act (Vogler 2011: 23).

Unlike realist perspectives, the constructivist perspective has broadened the term ‘actor’ to include other entities next to states and international organizations. This opens up ways to explore EU actorness. Yet it cannot be taken for granted, nor is it automatically assumed, but must be assessed. For example, Vogler assesses EU actorness in the field of climate politics, respecting the fact that it can vary according to issue areas. His conclusion, without a doubt, affirms EU actorness: “[I]n the international politics of climate change, the Union has clearly been an identifiable and purposive actor and possesses many of the associated capabilities” (Vogler 2011: 34).

Lindenthal does not apply an actorness concept but looks at the internal and external structural conditions to prove that the EU is recognized by the international community as an actor in the

² For a more detailed overview see Lindenthal (2009: 88-108) or Wurzel and Connelly (2010: 12-15).

field of international climate relations and that it has the competences to act as such. Her result matches Vogler’s: The EU has been recognized as an actor in the field of climate politics (Lindenthal 2009: 16).

Groen and Niemann explore EU actorness in the more recent time, focusing on COP 15 in Copenhagen and cast doubt on EU actorness at this point. Their conclusion states that “the degree of EU actorness at the UNFCCC COP 15 meeting in Copenhagen was moderate at best” (Groen/Niemann 2011: 26). Their concept is based mostly on cohesion, differentiating between procedural-tactical cohesion and output cohesion. Hence, they draw the attention on the internal dimension and unity of the EU presuming that “speaking with one voice” determines actorness (Groen/Niemann 2011: 14-16). It can be questioned, however, to which degree inner cohesion determines leadership.

Lindenthal admits that in the UNFCCC process up until 2007, the EU is formally recognized as an actor in the international system, but not always perceived as a united actor. Therefore, her leadership concept does not necessarily build on inner cohesion, even though she comes to the conclusion that EU leadership was stronger when the degree of inner cohesion was higher. But multiple voices within the EU might also have a positive effect. For example, when Member States’ activities, e.g. bilateral talks and “special relationships” with negotiation partners increase EU leverage and facilitate negotiations (Lindenthal 2009: 271-276).

Lindenthal’s Concept of Leadership

Lindenthal’s concept builds on a constructivist approach combined with an actor-centered approach based on collective action theory.³ These two approaches can be combined, since both build on the correlation between actors and structures, and since further premises correlate as well (Lindenthal 2009: 20, 21).

³ Lindenthal (2009:28-35, 50-51) maps out this theoretical perspective. It aims at explaining the establishment, the change and the failure of international regimes. Important premises are the interdependence of structure and actors with a slightly stronger emphasis on the actor. Through the establishment (or the change) of consensual norms in an international regime, identities and interests can be influenced, as these are intersubjective and constituted by interaction.

Following the premises of this theoretical foundation, actors cannot be analyzed without taking into account the surrounding structures as they are part of these structures. The relation between actor and structure can be characterized as interdependence, with mutual possibilities for influence. Lindenthal uses this approach to find out which influence actors can exert on structures, without neglecting that structures shape actors’ identities, interests and thus actions (Lindenthal 2009: 24, 26).

Through these research lenses, Lindenthal is able to explain international politics with actions and motivations to find out how actors affect structures and vice versa, e.g. the influence of EU action on international climate regimes and the influence of international climate regimes on nation states (Lindenthal 2009: 20).

Lindenthal (2009: 54, 67) distances herself from leadership concepts by institutionalists, neorealists and realists, who do not precisely differentiate between the terms leadership and hegemony. She proves that “hegemony” and “leadership” belong to two different theoretical concepts by looking closely at the respective relation of the hegemon or leader to the state (Lindenthal 2009: 84).

The two concepts have in common, that they describe a relation between the actors of a system where one actor takes influence on his followership. However, the way of taking influence can be leadership or hegemony. In a leadership relation, followers follow voluntarily; in hegemony, they are forced to follow. Therefore, Lindenthal sees the coercive leader not as a leader but as a hegemon. Coercive leaders thus follow in the neorealist tradition, whereas benevolent leading corresponds with the constructivist view (Lindenthal 2009: 68, 73-84).

Main characteristics of a leader according to Lindenthal (2008: 108, 109) consequently consist in the ability to identify global problems, to take responsibility and promote options for a solution within multilateral frameworks using material and immaterial resources. A leader is willing to put in front the global problem and its solution, putting back own short term interests and bearing some expenses voluntarily. Others follow the leader because they were convinced of the relevance and urgency to act and because following appeals to them. The leader shows exemplary behavior and might employ rewards but no force (Lindenthal 2009: 108, 109).

The value of this perspective lies in the fact that interests and identity of the actor and their impact on the regime are considered, as the actors are not assumed to be motivated only by cost-benefit thinking but also by norms (Lindenthal 2009: 27).

Lindenthal also considers the shortcomings of her theoretical outlook. The main doubt concerns the effect of norms on actors before they have been formally established, implied by her theoretical foundations. However, she admits that norms are shaped through interaction of the involved actors and they become valid and consolidated only after they have undergone a development and are accepted.

Moreover, it can be doubted whether actors really identify with the others when they are embedded in an international regime. While this is the best case, a more realistic view would be that merely stronger mutual understanding grows and common interests are created (Lindenthal 2009: 52).

In a next step, Lindenthal identifies how the most important elements of the leadership concept can be combined and complemented with the assumptions of the constructivist and actor-centered perspective to create a constructivist reading of leadership (Lindenthal 2009: 76-84).

The Lindenthal Model: Forms and Mechanisms of Leadership

Lindenthal presents an operationalized model for research based on five indicators: interests, resources, power, norms and type of communication.

Interest is a relevant indicator of leadership, as interests constitute the motivation of leaders and followers to act. Three types of interests can be differentiated:

- the interest of the affected, who want to diminish the damage and avoid further destruction
- the interest of the helper, who sees opportunities to benefit from problem solving
- the interest of the originators, who want to continue with contamination or destruction of resources without having to pay for the consequences (Lindenthal 2009: 110).

In order to pursue interests, **resources** are relevant. They can be material (e.g. money) as well as immaterial (e.g. knowledge) and are closely

linked to **power**. Power is constituted by immaterial and material resources. It can be differentiated into soft power and hard power and depends on the context and the proportion in comparison to others' power (Lindenthal 2009: 110; Wurzel/Connelly 2011: 13, 14).

Norms are an indicator as the leader can shape the norms and rules of international regimes or his actions can be shaped by them (Lindenthal 2009: 110).

Finally, international regimes are systems of interaction, so it is imperative to analyze the forms of **communication** – namely compromise oriented and understanding-oriented communication. The main difference between the two is the willingness of the leader to question his position, norms and interests if necessary (Lindenthal 2009: 110, 111).

Building on these indicators and their different specification, Lindenthal establishes four forms of leadership useable as research categories and all expressing different ways to influence other actors or structures (Lindenthal 2009: 120).

The **norm-establishing** leadership type emphasizes the importance of norms. Leaders attempt to promote their norms in order to reach the common goal. But they are also willing to consider the interests of other regime members so that norms are generated in interaction between followers and leaders through convincing arguments and mutual learning (Lindenthal 2009: 113, 114).

The **problem-solving** form focuses on making others aware of the problem. The leader wants to get attention and support for solutions (Lindenthal 2009: 109). The leader shows, by positive example and convincing arguments, how the problem can be solved. Material and immaterial resources can be employed to increase the attractiveness of the solution. For example, new technologies or knowledge are made accessible. The perceived problem and the demonstrated options for solution influence the norms of the regime. Concerning communication modes, the problem solving leadership type is characterized by agreement-oriented communication, which aims at convincing the members of the regime of the measures with reasonable arguments (Lindenthal 2009: 115-118).

Mediation is the main strategy of **mediating** leadership. To reach the overarching goal, the leader tries to unite the diverging parties in international regimes and initiates negotiation for

Indicators of leadership	Self-serving leadership	Norm-establishing leadership	Problem-solving Leadership	Mediating Leadership
Interests	Individual interests influence establishment and formation of international regimes Little willingness to reflect own interests	Consideration of interests of other regime members when setting norms and regulations Common generation of norms affects interests of leader and followers	Problem-solving perceived as a matter of collective interest Common perception of problems affects interests of leader and followers	Evocating interest in adoption of international treaties Mediation between negotiating parties with divergent interests regarding international agreements Consideration of interests of the involved concerning the formulation of international treaties
Resources	Material	Immaterial	Immaterial and material	Immaterial and material
Power	Moderate hard	Soft	Soft	Soft and moderate hard
Norms	Action oriented on own norms Little willingness to challenge own normative concepts	Conviction of others regarding own normative concept Willingness to challenge own normative concept Generation of joint norms	Perceived problems and demonstrated options for solution influence norms of the regime	Establishment of norms through collective negotiations Norms determine the leaders' room for manoeuvre in terms of influence on other parties.
Communication	Compromise-oriented	Agreement- oriented	Agreement- oriented	Agreement and compromise-oriented

cooperation. Material and immaterial resources might be employed and communication oriented on compromise or on agreement, depending on the context, is taken up (Lindenthal 2009: 117).

Unlike the other leadership styles, **self-serving** leadership is characterized by the dominance of self interest and does not take into account the common interests and the needs of the followers. Material resources and moderate hard power are important to influence others' identities, for example, by giving rewards or using the power for the good of the regime. Self-serving leaders hardly question their norms or interests except when they consider a compromise necessary to reach the overall goal (Lindenthal 2009: 109, 111, 112).

In practice, these forms often occur in combination. For example, self-serving and norm-establishing leadership are applied together when a leader uses material resources to generate common norms and interests. All forms of leadership can appear in all phases of the regime, since leadership continues to be of importance also after the establishment of the regime (Lindenthal 2009: 122, 123, 274).

Lindenthal applies this concept to EU activity in international climate politics from 1987 until 2007 focusing on UNFCCC negotiations. She

finds that EU leadership varies over the specified time span. While sometimes all four leadership forms were used successfully to exert influence, at other times no leadership would be exhibited or one leadership type dominated the EU leading style (Lindenthal 2009: 270).

Lindenthal demonstrated that her leadership concept is congruent with the premises and assumptions of the action-theoretical perspective of constructivism. With her definition of leadership and the differentiation into four forms this concept is ready to be applied in research (Lindenthal 2009: 121, 122).

Kellerhaus (2009: 20, 21) holds that analyzing only the problem-solving approach could be effective enough to find out if the EU assumed an overall leading role. However, then it is neglected that under specific circumstances other leadership forms or a combination of them could have contributed to successful leading as well. Additionally, changes in the preponderance of the problem solving approach and shifts towards another form could not be monitored. Depending on the circumstances, the interests and identity of the actors and the followers, different forms of leadership can be effective. Especially in the case of the EU, where actorness is doubted and

Table 1: Forms and Indicators of Leadership (Source: Lindenthal 2009: 120; see also Kellerhaus 2011: 17).

in comparison to the US relatively few resources are available, one should consider the broad range of leadership forms. Therefore, all forms will be considered and are accepted as means to exercise leadership.⁴

Analyzing Leadership

In order to find out what kind of leadership styles the EU attempted to use to influence the outcome of the recent negotiations under the UNFCCC, the indicators and specifications of the different leadership styles named above serve as framework for the analysis. The main points of interest are COP 15 in 2009 and COP 16 in 2010.

2009 in Copenhagen: COP 15

Expectations for the COP 15 of the UNFCCC in Copenhagen were high. The aim was to reach a global climate change agreement to follow-up the Kyoto Protocol, at best legally binding and including all important parties (Egenhofer 2011: 12). The politicization of the topic reached its height. With the unprecedented number of 120 heads of states attending a COP, the conference received exceptional attention not only from politicians, but also from the media, civil society and world population (Groen/Niemann 2011: 3, 21; Egenhofer/Georgiev 2009: 1).

The main purpose of the meeting was fixing the terms of an eventual new treaty, i.e. responsibilities and concrete targets for a post-2012 commitment period. The five building blocks had been agreed on in the Bali Action Plan in 2007: mitigation, adaptation, finance, technology transfer and capacity building (EC 2009: 1; Chandani/Siegle 2010: 3). Long term goals and the status of the treaty were to be discussed. Furthermore, the question, who would be involved and bound to adhere to internationally reviewed targets, was a hot issue (K Dubash 2009: 9).

Next, the positions of the most important negotiation parties are presented briefly. In this conference, the North-South divide was blurred and further complicated by the emerging importance of the BASIC country bloc, comprising Brazil, South Africa, India, and China (K Dubash 2009: 8).

China has passed the US and is now the largest absolute emitter in the world, with its energy use still increasing. This translated into a key

role at Copenhagen, especially because it can be considered the leader of the BASIC group with the greatest influence on their negotiation position (Dai/Diao 2011: 252; Groen/Niemann 2011: 25; Schunz/Belis 2011: 6).⁵ Chinese politicians emphasize China's right to develop and complete modernization. They point to their low per capita emissions and the fact that their economy has not yet reached a level comparable to Western countries (Dai/Diao 2011: 253).

China, therefore, took a reluctant stance towards binding commitments and favored the "pledge and review" approach. In this defensive stance and upset by the intransparent negotiation mode, China went as far as blocking negotiations by refusing to discuss any binding reduction targets or MRV (measurement, reporting and verification). In the negotiations, China opposed the incorporation of any relevant, concrete numbers and even insisted that the commitment of the industrialized countries to reduce green house gas emissions (GHGE) by 80% by 2050 would be eliminated. For themselves, they proposed the modest reduction target of 40-45% of the CO₂ units emitted per unit of economic output by 2020 compared to 2005 levels and a 15% share of renewable energy by 2020 (Schunz/Belis 2011: 7; Curtin 2010: 3,7; IISD 2009: 28).

The US returned to the UNFCCC cooperation after a long absence. President Obama displayed a cooperative stance towards international governance of the problem (Groen/Niemann 2011: 13, 24). He managed to connect the issue in domestic politics with an opportunity of economic benefit, promoting the "green new deal" (Miranda/Bang 2011: 235, 239). However, at the international level his negotiation position is mitigated by domestic power distribution, as international treaties and the following legislation must pass through Congress. Since the elections shortly before Copenhagen resulted in favor of the Conservatives, it was clear that no legally binding

⁴ Wurzel and Connelly state, without referring to Lindenthal's model that "[m]aking the distinction between four types and four styles of leadership is a fruitful way to structure the analysis of leadership in the EU context within which leadership has remained an underdeveloped research issue" (2010: 13).

⁵ There was an agreement in before the conference among the BASIC „to act jointly against the developed nations at the COP15 meeting“ and they agreed to leave the meeting if the North would try to make them commit more than they could in their view (Groen/Niemann 2011: 25).

commitment could be ratified by the US. Obama proposed to reduce US emissions by 17% by 2020 only from 2005 levels and advocated the bottom-up approach (Groen/Niemann 2011: 24; Brown 2011: 20; IISD 2009: 29).

The EU is also among the largest emitters, especially when the emissions of the past 200 years are taken into account. Since the EU cannot negotiate independently from the Member States but needs to build its position on the Member States' agreement, a negotiation mandate was created for Copenhagen. It was supposed to give the Member States, the Commission and the Swedish Presidency a common ground for negotiation on every issue of the agenda (Groen 2011: 16).⁶

The principal goal according to the negotiation mandate was that the EU should "play a leading role" and try to reach a "global, ambitious and comprehensive" post-2012 agreement, at best legally binding (EC 2009: 3). Most importantly, the EU wanted to divide up the budget of cumulative GHGEs, which remain till 2050 (Egenhofer/Georgiev 2009: 2).

The EU mitigation target, already announced in 2007, contained a reduction of GHGEs by 20% until 2020 based on 1990 levels. By offering to go up with this target to 30% if others engage in similar commitments, it urged the others to bring forth ambitious targets. For the first time, it expected developing countries to commit to reduction measures, but also kept emphasizing the principle of common but differentiated responsibilities and its willingness to take its fair share in international financial support. The main four goals were thus emission reduction targets for industrialized countries, getting developing countries to agree on mitigation measures, bringing in figures for the amount of financial transfers and a timetable for a legally binding agreement (Egenhofer 2010: 2; EC 2009: 3-6).

In short, the positions and objectives of the most important negotiators were quite different from EU objectives. The other parties focused more on the structure of governance than on concrete mitigation objectives and financial transfers (Egenhofer/Georgiev 2009: 2).

The conference's hard-earned result is the

⁶ However, the mandate did not give clear position on those issues, on which the EU was divided and preferences contradictory. For these issues, the negotiation position was phrased only vaguely (Groen/Niemann 2011:10; EC 2009:1).

'Copenhagen Accord', criticized for its vagueness. In fact, it contains neither binding emission targets nor the sources of the mentioned funding (Egenhofer 2011: 12). Since a few countries were in opposition mostly due to the undiplomatic and intransparent negotiation that produced the Accord, it was not adopted, but only taken note of (Egenhofer 2011: 13; IISD 2009: 7, 8). The outcome of the conference, therefore, disappointed many states and NGOs (Egenhofer/Georgiev 2009: 2).

Limited progress was reached concerning financial transfers. Industrialized countries agreed on the collective goal to mobilize USD 100 billion annually by 2020 from 'private and public sources'. Additionally, between 2010 and 2012, they want to give USD 30 billion. This money would be allocated on adaptation and mitigation with a slight priority for adaptation in the most vulnerable developing countries. It is, however, no binding commitment, nor is specified who gives how much (Egenhofer/Georgiev 2009: 2; UN 2009: 6, 7). Further progress concerns the collective goal to keep the temperature rise below 2°C. This number is based on scientific recommendations and has been promoted by the EU since 1996 (Curtin 2010: 3; UN 2009: 5). Parties acknowledged this target, but did not manage to agree on binding solutions to reach it. Instead of agreeing on collective targets, all countries should submit their pledge for their own emission reduction by the end of January 2010. These emission mitigation actions by Annex I countries should then be measured, reported and verified according to yet unclarified guidelines. For Non-Annex I countries, reductions are merely subject to their domestic MRV through national communications, which are then subject to consultation and analysis on the international level (UN 2009: 6; IISD 2009: 29).

This short summary of achievements shows that EU ambitions were not fulfilled. Even though central numbers advocated by the EU such as the 2°C target and the \$100 billion for financing mitigation and adaptation and \$30 billion 'fast start' finance were acknowledged, the four main goals were not fully achieved. There were no emission targets set for the developed countries, no agreement to get engaged, and no timetable set for the establishment of a binding agreement. Thus, it does not constitute an effective framework to reach the 2°C target (Egenhofer 2010: 2; Curtin 2010: 4).

2010 in Cancún: COP 16

In the beginning of the year 2010, only about half of the members to the UNFCCC sent their national target pledges to the Secretariat as it was agreed in the Copenhagen Accord (Brown 2011: 19). The EU sent the goal of 20% and the conditional 30% goal. According to the emissions gap report issued by the UNEP (2010), the pledges submitted are not sufficient to meet the collective 2°C goal. Instead, there is a gap of 5 up to 9 gigatons of CO₂ equivalents depending on the pledge case under consideration (UNEP 2010: Chapt 4.2).

In the aftermaths of Copenhagen and its discussion in the world media, expectations were downscaled. The call for an immediate binding agreement became quieter. Parties rather saw it as a step in preparation for future conferences and asked for more balance between the two tracks (Mc Coll 2011: 7; IISD 2010: 1, 29). The Environment Council of the EU decided in October to go for smaller steps with higher chance for fast implementation (Oberthür 2011: 6). During the preparation meetings for Cancún, progress was reached in the debate of financial transfers; and several parties including the EU, China and G77 submitted concrete offers (Müller 2011: 1).

About 9 months later, in December 2010, COP 16 took place in Cancún. Since all major economies pledged explicit actions under the UNFCCC and finally formally agreed to limit average global warming to below 2°C, the summit was praised as an important mile stone (Egenhofer 2011: 13; Oberthür 2011: 5). Credit for the conference may be given, but it must also be considered that the agenda and the expectations were a lot less ambitious than at Copenhagen (Brown 2011: 12, 20).

At Cancún, an atmosphere of trust could be built up and slow but steady progress was made. This was definitely due to the lower expectations: there was no media hype, less lobby groups and participants. In addition, the “wake-up call” of Copenhagen showed its effects. Pressure derived from the fact that another failure might endanger the whole UNFCCC process and lead to informal initiatives (Mc Coll 2011: 7; IISD 2010: 28). The host, Mexico, worked hard to bridge the North-South gap and to increase trust. There was no Mexican text, but drafts and proposals were released regularly to all stakeholders, and it was

emphasized that all parties are invited to attend all meetings, thus increasing transparency of the negotiations and expanding the number of countries directly involved in the search for solutions (IISD 2010: 28).

China shifted to a more cooperative stance, accepting that climate change is an important problem and can only be fought when all collaborate. At Cancún, it played a low key strategy and presented increased domestic efforts as first sign for action (Schunz/Belis 2011: 7). Unlike in Copenhagen, debates stuck more to the point. China and the US refrained from “theatrical dueling in public” (Oberthür 2011: 6).

The spotlight on the US and the BASIC countries, that had been so eminent in Copenhagen, was turned away from them. The question how developing countries could be involved was less loaded. Opposition came, though, from the ALBA group (Bolivia, Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Cuba), who had blocked the Copenhagen Accord as well. At Cancún their resistance waned with the progress of the conference. In the end, Bolivia was isolated and 193 states agreed to the Cancún Agreement. When Espinosa, the COP President, declared that consensus does not mean unanimity or the right of one state to veto, the Cancún Agreement was accepted as a decision under the convention. This means that the major lines of agreement of the Copenhagen Accord were integrated into the two UNFCCC tracks through the Cancún Agreement (Oberthür 2011: 6; IISD 2010: 1, 29).

Next to the already mentioned long term goal of 2°C, the most important achievements of the agreement are:

- It takes note of the submitted pledges regarding emission reduction targets by Annex I countries;
- It contains the nationally appropriate mitigation actions (NAMAs) put forward by developing countries and supported technically and financially by developed countries;
- It establishes a Technology Mechanism (Executive Committee, Climate Technology Center and Network) and a Green Climate Fund;
- It enhances measurement, reporting and verification (MRV) of mitigation efforts and provided support;

- It contains the commitment by industrialized countries to provide fast-start financing of USD 30 billion for the years 2010-12 and to mobilize USD 100 billion per year by 2020;
- It asks for a review of the adequacy of the long-term goal of 2° C (which was reconfirmed) and overall progress towards achieving it by 2015 (Oberthür 2011: 6, 7; Brown 2011: 22).

Although these achievements are very similar to the Copenhagen Accord, Cancún elaborates and complements it. For instance, the mitigation pledges from Copenhagen were reconfirmed but should be clarified at workshops and Annex I countries are urged to set them higher. Concerning adaptation and deforestation, frameworks were created, and additionally a new adaptation committee and its specific tasks were elaborated (Oberthür 2011: 7).

A high number of new institutions and bodies were established, but oftentimes, the content, the function and the composition of the institutions were not specified. To meet this deficit, the Cancún work program was established and should further elaborate on a 2050-goal for global reductions and a deadline for global peaking. The new institutions and the measurement of effective emission reductions from REDD, as well as the guidelines for MRV should be revisited and operationalized (Oberthür 2011: 7; Brown 2011: 22).

In spite of these achievements, it must be admitted that most of these points will continue to be negotiated and before they will be implemented all over the world, further agreement is needed. Important issues, such as the question if there will be a second commitment period of Kyoto, how to deal with surpluses and how to enhance market based mechanisms or how to improve insufficient pledges, were left unclarified (Oberthür 2011: 7). Moreover, the agreement leaves the stale aftertaste that commitments might not be implemented. Many developed and developing countries included conditions such as action by others, a global agreement, clear accounting rules or sufficient support. These conditions have not been met by the Cancún Agreement nor does it give prospect of turning the pledges into legally binding com-

mitments (Oberthür 2011: 8). Even if they were implemented, they are not satisfactory, since the pledges submitted after Copenhagen have essentially been reconfirmed. As mentioned above, according to the UNEP report, they are not sufficient (Egenhofer 2011: 15; UNEP 2010: Chapt 4.2).

Efforts for EU Leadership at Cancún and Copenhagen

Self serving leadership

The EU has for quite some time feared to be affected by climate change and founded this prospect also on recent scientific research, e.g. through PESETA⁷ (Lindenthal 2009: 187; PESETA). This perception of being affected is a strong dynamic for its interest in stopping climate change. With increasing efforts in domestic climate policy, the interest in achieving a global climate agreement derives also from considerations about competitiveness. Internal policy put in place in 2008, for example the Emission Trading Scheme (ETS) or the Renewable Energies Directive, aim at reducing emissions and making European businesses more energy-efficient. This is expected to lead to an increase in competitiveness in the long run. But in the short run, it means a loss of competitiveness especially for energy intensive industries when other countries do not undertake similar measures. In that case, “carbon leakage” happens, meaning that outsourced industries continue to emit CO₂ outside of the EU and no real cut in emissions is reached (Vogler 2011: 24; CEC 2008: 2).

At this point, a far reaching international treaty is, furthermore, in EU interest, because it helps the EU to push through its own ambitious programs at the European level. Even though the economic recession has decreased emissions, it has also brought the negative effect that public resources for investments in the energy sector have been limited. Important investments have been delayed or cancelled. European climate policy at the current stage could need an impulse from the international level (Egenhofer 2011: 16). Therefore, the EU strongly advocated a globally binding agreement involving all stakeholders and did not consider alternative solutions, even though other negotiation parties soon showed that they were not interested in such a global deal. Between 2009 and 2010, it slightly shifted its position to include the option of a two-track system, leaving

⁷ PESETA, (*Projection of Economic Impacts of Climate Change in Sectors of the European Union Based on Bottom-up Analysis*) published several reports and received funding from the European Commission.

the former one track position (IISD 2010: 5, 12).

The self-serving leadership type can be discerned as well in EU propositions of measures whose establishment at the international level benefit the EU because they are already European policy (e.g. market based mechanisms) and thus do not come with additional costs or entail technology in which Europe is strong (e.g. the clean coal project with China)⁸ (Egenhofer 2011: 13).

The self-serving motivation can also be seen in the fact that the EU until today has not moved up its target from 20% to 30%. Since this unilateral pledge did not have any visible effect on negotiation partners neither at Cancún nor at Copenhagen, it could have been logical to demonstrate leadership by raising the EU pledge up to 30% without other engagement. This would have made sense, since the EU had announced that all industrialized countries should reduce their emissions by 30% to reach the 2°C goal. According to Groen and Niemann, the reason lies in internal divisions which emerged about the costs associated with the higher target⁹ (Groen/Niemann 2011: 9; IISD 2009:10).

Moderate hard power in the form of an incentive was used when the EU offered to take its “fair share” in financial transfers (EC 2009: 5). This attempt, however, did not yield any results, since no concrete numbers were named. At a later stage of the negotiations in Copenhagen, it pledged to give an annual 2,4 billion € fast start financing from 2010-2012. The G77 bloc, however, characterized the pledge as “insignificant” (Curtin 2010: 4). Several small countries stressed the importance to act and expressed their dissatisfaction with the ongoing discussion on financial offers, since the “future is not for sale” (IISD 2009: 7, 8).

As the largest market in the world and the largest contributor of overseas development aid, the EU disposes of some hard power resources (Curtin 2010: 8). For instance, being the largest trading partner of China and involved in bilateral climate policy cooperation, one could have expected it to try and influence China’s negotiation position with these resources (Dai/Diao 2011: 266).

All in all, there was hardly any reaction from the others to the self-serving leadership attempts by the EU. Concerning communication oriented on compromise, it was not observable that the EU interacted very much to find out where interests

overlap at the conferences. For example, from the EU perspective, charging up the costs of its proposed measures against the costs of possible damage, the benefits of green development and energy efficiency and future competitiveness were obvious. However, many developed countries and developing countries considered other factors and saw it as very costly. A constrain on the use of coal is understood as constrain on economic growth (Egenhofer/Georgiev 2009: 2). Before Cancún, the EU slightly downscaled its goals and got more engaged in interaction with other parties. The compromise to preserve the Kyoto architecture and to continue the Protocol was the ground for constructive debates. In spite of that, it must be concluded that the EU could exert influence only to a very moderate degree through the self-serving leadership style.

Norm establishing leadership

At Copenhagen, for the majority of the nations a legally binding agreement was not an acceptable goal. The norm to search for multilateral solutions, to build cooperation on normative concepts such as sustainable development and the precautionary principle, uniting the EU Member States, was not 100% accepted by the other members of the convention (Groen/Niemann 2011: 10). It is commonly accepted that negotiations on the international level are necessary and their seriousness is understood. Yet the EU preference for top-down targets and timetables, agreed through multilateral efforts, was not shared. Instead of imposing targets within the international community, there was the tendency to merely invite all actors to make their own pledges called “pledge and review” approach. This idea enjoys more attractiveness than the EU model (Curtin 2010: 5).

Therefore, it must be concluded that the normative aspirations promoted by the EU have only partly led to common norm generation. In the recent international negotiations, national interests

⁸ *The EU benefited by helping China through the clean coal technology project to meet its international obligations, in two ways: It can achieve a higher commitment of China in international negotiations and it opens up market opportunities for the future (Dai/Diao 2011: 266).*

⁹ *While the commitments under Kyoto were relatively easy to reach for the EU due to the circumstances, current emission reductions are a lot more costly and more difficult to reach (Vogler 2011: 33).*

prevailed and international control, e.g. through a strict MRV system, was seen as inappropriate interference in domestic politics (Schunz/Belis 2011: 9; see also Dai/Diao 2011: 264). The products of COP 15 and 16 reflect more the US and China’s caution about strict rules, than the EU’s idea of strict multilateral review. It was agreed – in the good old fashioned way of national sovereignty – that all can set their own, non-binding targets and the deadline was left open. A clear prospect of the pledges becoming legally binding has not been given (Egenhofer 2011: 15, 16; Oberthür 2011: 8).

The limit of multilateralism, however, was also hit within the EU when Member States clung to their national preferences and fought about the share, they would have to take in form of carbon quotas or financial transfers (Groen/Niemann 2011: 21, 22). To a certain degree this undermined EU credibility when promoting a multilateral solution, as leading by example can be an important resource.

Another norm generated within the UNFCCC is the principle of common but differentiated responsibility, which had been an important issue for the EU throughout the whole UNFCCC development. Through it, the EU established its reputation as an advocate of the developing world (Otterbach 2011: 43; Lindenthal 2009: 189). The current negotiations about a post-2012 regime also address developing country mitigation actions. The EU has recognized that without them a climate change deal cannot be sufficient to reach the common goal. In this sense it moved closer to the US position. The US has been asking for developing countries involvement since Kyoto (Bodansky 2011: 3; Lindenthal 2009: 271). Yet the EU did not stop to promote the principle of common but differentiated responsibilities. Having been convinced that current efforts do not suffice, the EU accepted that

“[d]eveloping countries, especially the more advanced, should commit to appropriate mitigation action, reflecting their common but differentiated responsibilities and respective capabilities” (EC 2009: 4).

This shows that the EU advocates a more balanced account of global responsibility, which still emphasizes the historical responsibility of the industrialized countries, but does not exclude efforts by developing and especially by emerging countries. The distinction between them is new and this more differentiated concept matches the

bigger role played by the BASIC countries (Otterbach 2011: 42, 43).

At the same time, most developing countries continue to understand by this principle that the industrialized must pay back their “carbon debt” before they themselves have to get active or that their action is not compulsory. Although the EU accepts that developing country action must be financially supported, it sees the immediate need for action by all (EC 2009: 6; Egenhofer/Georgiev 2009: 2).

The Copenhagen Accord takes up the formulation of “the equitable right of access to the atmosphere” (Egenhofer 2011: 13) but the moderate national targets and pledges for GHGE reduction are evidence for the fact that this principle is not guiding action for most of the parties (Egenhofer 2011: 13).

The Cancún Agreement acknowledges that developing countries must commit even if it is a disproportionate burden and that “owing to [...] historical responsibility, developed country Parties must take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof” (UN 2010: 4, 8). Yet again, it must be doubted that this principle has been truly accepted, since national pledges and efforts by industrialized and emerging countries do not reach the necessary level. When it comes to international regulation, many countries, for example the important negotiating parties India and China, defended primarily their short term economic interest and showed that they did not accept EU behavior as model behavior (Schunz/Belis 2011: 10).

Even though some indicators for the norm setting leadership style can be discerned, it was not exercised very successfully. The EU was not able to establish the necessary norms, even though it adjusted them to a certain degree when it found them insufficient to meet the common goal. The principle of common and shared responsibilities and the financial support were kept on the negotiation table and incorporated into the texts, but it cannot be claimed that they have been accepted. EU goals were too ambitious and not reconcilable with the interests and objectives of the other actors, mainly the US and the BASIC. They were not attractive, and the EU did not succeed in engaging in interaction with the others to exert influence on other members of the regime or to convince them to adjust their position (Groen/Niemann 2011: 25).

Problem solving leadership

Climate Change for sure has been recognized worldwide as a global problem and the COP at Copenhagen was, therefore, strongly mediatized and politicized. Influenced by the UNFCCC procedures, for instance, India recognized the problem and increased domestic efforts; it even established monitoring bodies similar to the bodies at the global level. Since awareness of the problem and of the urgency to act is widespread, EU leadership would consist in going one step further and persuading the others of the attractiveness and benefits of implementing measures. It should point out opportunities for action and feasibility of measures (Otterbach 2011: 42).

From 2008 to 2011, the EU took problem-solving leadership by implementing progressive measures to reduce its GHGEs and by continuously pushing for a global deal. Since it recognized that current efforts are not enough to reach the 2°C goal, it started to advocate stricter measures, e.g. the inclusion of aviation and maritime emissions, the stocking up of the national pledges, and the engagement of more stakeholders (EC 2009: 18, 21; IISD 2009: 15, 17).

Before COP 15, the EU was the first to present its unconditional 20% target for 2020 and started a campaign for a successor of the Kyoto Protocol. In January 2009, the European Commission initiated a proposal for a successor of the Kyoto Protocol, which was taken up by the Council conclusions and developed further to be presented at the international level (Groen/Niemann 2011: 19).

In 2010, for Cancún the EU position became more differentiated since the option to have a second commitment period under Kyoto as part of a wider agreement was left open, thus responding to the calls by the G77 to continue Kyoto (IISD 2010: 5).

While before 2007, it was often criticized for not being able to found its propositions on practical experiences, this has changed with strong policy being put in place recently. Most importantly, the adoption of the climate and energy package, the promotion of biofuels and renewable energy, measures concerning energy performance of buildings, energy efficiency and energy services as well as the emissions in the traffic sector serve to implement the 20% emission reduction and show by positive example how reduction is possible

(Wurzel 2011: 283; Oberthür 2008: 4; EC 2007: 20-23). Moreover, in February 2010, the EU established a Directorate General for Climate Action under the European Commission, demonstrating that the topic is still of utmost importance (Otterbach 2011: 37).

These measures constituted an important resource to show that EU targets are credible and that the EU is on the way to reduce its emissions and to fulfill its Kyoto obligations. It also tried to prove that its concept of “ecological modernization” can combine economic growth and environmental protection or at least be beneficial to both (Wurzel/Connelly 2011: 14).

In the negotiations for COP 15 and 16, it tried to convince others of the benefits of the solutions and ideas which it had developed and proved viable in its domestic policy. It encouraged other industrialized countries, particularly the US, to engage in ambitious commitments as well (Curtin 2010: 2). The EU also tried to promote its solutions by bilateral dialogues, e.g. with China and India (Schunz/Belis 2011: 9, 10). Here, the ETS played a special role as international interest in this system has been growing (Vogler 2011: 31). For example, India discovered the ETS for itself and conducts a similar system as experiment in two of its states. After Copenhagen, China also put up a national 12-year plan to reach a low carbon economy exploring plans for the use of emission trading (Schunz/Belis 2011: 9, 12). The EU initiated cooperation with China by furnishing loans to combat climate change in China and providing technological advice and technology for the clean coal project and within the clean development mechanism. Like no other country, the EU influenced and encouraged China strongly to take these measures (Dai/Diao 2011: 262-265).

Additionally, the inclusion of the “opportunities to use markets” into the Copenhagen Accord and the willingness to consider the establishment of such measures in the future process expressed in the Cancún Agreements shows some limited progress regarding the incorporation of carbon market systems into the UNFCCC (Egenhofer/Georgiev 2009: 2, 3; UN 2009: 1, 2; UN 2010: 14).

Even though EU efforts to promote its solutions were numerous, the EU succeeded only to a moderate degree in convincing the others of the appropriateness, the attractiveness and the feasibility of its solutions.

Mediating leadership

The EU is experienced in “engendering mutually beneficial cooperation between sovereign states” (Curtin 2010: 1) and in the past UNFCCC procedure it made use of this experience as soft power resource. Through its experience with multilateral solutions and ongoing practice of its negotiation skills, it is predestinated for the role of a mediator. It is credible as an advocate of treaties and supranational regulation, can try to convince others of the attractiveness of an international agreement and mediate between different parties (Curtin 2010: 1).

Copenhagen and Cancún were both characterized by the stalemate that developing countries do not want to commit to internationally reviewed commitments, while the US would only sign an agreement which included them (Bosetti/Frankel 2011: 4). In this situation, mediation between the parties would have been needed urgently. While in past negotiations, the EU was strong in considering the interests of the developing and emerging countries and ceded them certain rights, at Copenhagen and Cancún it requested efforts from all and thus lost some attractiveness for the developing countries. Additionally EU negotiation power was seriously restricted by the negotiation mandate, which proved to be quite inflexible. Minor deviations from it had to be approved unanimously by the 27 Member States. Even though regular coordination meetings were held at COP 15, it was not possible to reach agreement on how to adjust the strategy. Flexibility was thus not possible, and the EU’s ability to act and to interact severely restricted (Groen/Niemann 2011: 13).

With the COP 15 taking place on European soil, there were also expectations for European conference management. Instead, the embarrassing incident of the secret Danish text led to a climate of mistrust and anger and is just one example for the intransparent and chaotic conference management. This text had been negotiated by a core group of countries in secret as basis for negotiations. When it was leaked to the press, it was taken as a sign that smaller and poorer countries cannot have their say anyways (Curtin 2010: 9). Then, interest in a global deal following EU propositions was rather decreased than raised. For instance, the G77/China protested against the proceedings by calling for the suspension of the negotiation and expressed their dissatisfaction about

the numerous informal or ministerial discussions (IISD 2009: 28).

Furthermore, at Copenhagen the EU put all its cards on the table right from the start. Thus, there was no need for the other parties to engage the EU in negotiations, since it was already clear what they wanted to offer. It led to the impression that the EU “would sign any deal” (Curtin 2010: 8). rather than confess its failed leadership. Offers for financial transfers were not linked to conditions and MRV stayed a vague request, not directly linked to EU offers as condition (Curtin 2010: 8). The EU commitment of going for 20% and stepping up to 30% if others engage in similar commitments carried the intention to make others follow. However, there were no followers and other parties just kept repeating their offers ignoring the EU offer (Vogler 2011: 26). Going for the conditional 30% might have had a different effect. Yet this cannot be known and was not possible due to Poland’s and Italy’s resistance. For the same reason of internal division, the EU did not name more concrete numbers for financial transfer even though others had been waiting for it (Groen/Niemann 2011: 14). Hence, it did not stay involved in the process of negotiation but was instead sidelined by the US and the emerging powers (Groen/Niemann 2011: 25).

Since the Chinese delegation was very reluctant and played an important role in the negotiation, engagement from EU side could have started at this point, trying to convince China of the common goal. Instead, it must be admitted that the long-term cooperation with China in climate policy did not lead to leverage on the Chinese position and negotiation strategy (Dai/Diao 2011: 261).

Some efforts of mediating leadership can be seen in the bilateral meetings the European presidency held before COP 15. They included summits with Eastern European countries but also with Brazil and the US. There the EU tried to urge these negotiation parties to adjust their positions and to convince them of the need for ambitious targets (Groen/Niemann 2011: 20).

At Cancún, a few more indicators of mediating leadership were fulfilled. By adapting its position on the Kyoto Protocol, the EU built a basis for trust and coalition with the developing countries. It was important for them to know that the EU did not want to dismiss the Kyoto Protocol but is open to negotiate a second commitment period as an element or independent part coexis-

ting next to a global agreement (Environmental Council 2010: 2). Before the Conference, it got actively involved in the “Cartagena Dialogue for Progressive Action” established in March 2010 as a platform for discussion. About 30 developed and developing countries belonging to different negotiation blocs met to investigate in a progressive and cooperative spirit field of convergence and joint action (Oberthür 2011: 10).

In conclusion, there are very few indicators for the mediating leadership type and the EU could not exert much influence through this leadership form.

Conclusion

As shown above, the outcomes of COP 15 and COP 16 do not match EU expectations and goals. The EU was not able to convince important negotiation partners such as the US or China to follow its lead and to bring forth ambitious GHGE reduction targets. Instead, current politics are leaning towards a less stringent and less effective framework. A binding agreement is still on the table, since parties agreed to continue discussing this option up to Durban, but it seems the chances of reaching consensus are very low (Oberthür 2011: 9).

This paper examined EU activities from 2008 to 2011 along indicators of leadership. The purpose was to find out what kind of leadership-forms the EU applied at COP 15 and 16. While the EU has managed to implement substantial internal policy to reduce its emissions, it was not as successful in its external policy. By using a constructivist leadership model, a differentiated picture of the efforts of EU leadership could be drawn and the negotiation process could be analyzed.

Through the self-serving leadership style, efforts were made by the EU to get others to commit to higher reduction targets by offering them that the EU would then go for the 30% reduction target. Yet this incentive was not taken up by the other negotiators and EU credibility suffered due to the internal reluctance to move up to the higher target.

The efforts of the norm-establishing leadership form clashed with reality, when it became clear that the normative aspirations by the EU had not led to common norm generation and short term economic interests and clutching to national sovereignty prevailed.

The campaign for the Kyoto successor, bilateral cooperation, as well as the promotion of the ETS and other measures, which had been implemented successfully at the European level, were the basis for the attempts to lead by example, but did not lead to substantial changes in other parties' behavior or thinking.

It must be admitted that the role of the EU in the negotiation was anything else but that of a mediator. The bad conference management at Copenhagen as well as the requests towards developing countries caused mistrust and dissatisfaction. The strategy to put all cards on the table turned out to be a faux pas. In addition, the EU was not flexible in its negotiation strategy, since divergence among the Member States persisted.

Comparing the degree to which the indicators of the different leadership forms have been met, a clear strength of the efforts of the problem-solving leadership can be distinguished. Yet, the general effect of EU leadership on the other parties and on the negotiations was moderate.

While the findings show that for the mediating, the norm-setting and the self-serving leadership style not many indicators have been met and the EU could not exert influence on the other negotiation parties, it is puzzling that for the problem-solving leadership many indicators have been met and yet hardly any leadership has been exhibited. How can the failure of the attempt of the problem-solving leadership type be explained?

Most probably, this failure can be explained by Lindenthal's deduction from her findings that usually the successful interplay of several leadership types is necessary. Here only a very limited degree of the other leadership forms was exerted (Lindenthal 2009: 274). Another tentative explanation can be found in the fact that some success remains rather invisible. It is not 100% possible to know if international cooperation would have failed even more without the EU's engagement. Soft influence such as innovation, support building and learning and its slow but steady impact on the parties' thinking cannot be clearly distinguished or linked to EU action (See also Wurzel/Connelly 2011: 287; IISD 2009: 29).

Additionally, the changing surrounding context of the regime must be taken into account. In the constructivist reading of leadership, the regime is not isolated but part of the international system (Lindenthal 2009: 53). Therefore, recent

phenomena, such as global economic crisis, the accident in the nuclear plant in Fukushima, the high degree of politicization of the climate change topic, the shifting power constellations with the emergence of new important negotiation parties with diverging positions, might all have had a constraining effect on EU negotiation and leadership capability (confer also: Egenhofer/Georgiev 2009: 5; Groen/Niemann 2011: 28). ■■■

References

- Bang, Guri and Miranda Schreurs, 2011: *A Green New Deal: Framing US climate leadership*, in: Wurzel, Rüdiger K. and James Connelly (Eds.): *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, London, 235-251.
- Brown, Donald A., 2011: *An Ethical Analysis of the Cancun Climate Negotiations Outcome, Dilemata - International Journal of Applied Ethics*, <http://dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/88/92> (05/10/2011).
- CEC, 2008: *Commission of the European Communities: Package of Implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020, 2008*, http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/doc/2008_res_ia_en.pdf (08/10/2011).
- Chadani, Achala and Linda Siegle, 2010: *Climate watchlist: key issues for Cancun negotiations*, London, <http://pubs.iied.org/pdfs/G03017.pdf> (08/10/2011).
- Curtin, Joseph, 2010: *The Copenhagen Conference: How Should the EU Respond?*, Dublin. <http://www.iiea.com/publications/the-copenhagen-conference-how-should-the-eu-respond> (08/10/2011).
- Dai, Xiudian and Zhiping Diao (2011): *Towards a new world order for climate change: China and the European Union's leadership ambition*, in: Wurzel, Rüdiger K. and James Connelly (Eds.), 2011: *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, London, 252-268.
- EC, 2007: *European Council: Presidency Conclusions (7224/1/07 REV 1)*, Brussels, 8/9 March 2007, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07224-re01.en07.pdf> (08/10/2011).
- Egenhofer, Christian, 2010: *Climate Change Post-Copenhagen: The Need for Transatlantic Cooperation*, <http://www.fride.org/publication/743/climate-change-post-copenhagen.-the-need-for-transatlantic-cooperation> (22/08/2011).
- Egenhofer, Christian, 2011: *What international Climate Change Agreement is possible?* Roma, http://sog.luiss.it/programs/european-studies-mes/wp-content/uploads/2010/02/Climate-change-case_2011_1.pdf (22/08/2011).
- Egenhofer, Christian and Anton Georgiev, 2009: *The Copenhagen Accord: A first stab at deciphering the implications for the EU*, Brussels, <http://www.ceps.eu/book/copenhagen-accord-first-stab-deciphering-implications-eu> (22/08/2011).
- European Commission (Eds.), 2008: *The European Union and World Sustainable Development: Visions of Leading Policy Makers & Academics*, Luxembourg, 41-54, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/documents/publications/susdev_en.pdf (25/08/2011).
- Groen, Lisanne and Arne Niemann, 2011: *EU actorness and effectiveness under political pressure at the Copenhagen climate change negotiations*, Boston; http://euce.org/eusa/2011/papers/Si_groen.pdf (22/08/2011).
- Gupta, Joyeeta and Michael Grubb, 2000: *Climate change and European leadership: a sustainable role for Europe?*, Dordrecht.
- IISD, 2009: *International Institute for Sustainable Development: Earth Negotiation Bulletin COP15 Final*, <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12459e.pdf> (22/08/2011).
- IISD, 2010: *International Institute for Sustainable Development: Earth Negotiation Bulletin COP16 Final*, <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12498e.pdf> (22/08/2011).
- Kellerhaus, Franziska, 2011: *The Role of the European Union at the United Nations Climate Change Conference in Copenhagen*, University of Twente, <http://essay.utwente.nl>.

nl/60336/ (08/10/2011).

Lindenthal, Alexandra, 2009: *Leadership im Klimaschutz: Die Rolle der Europäischen Union in der internationalen Umweltpolitik*, Frankfurt a.M.

Navroz K Dubash, 2009: *Copenhagen Climate of Mistrust*, in: *Economic and Political Weekly*, <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/feature-article/copenhagen-climate-mistrust> (22/08/2011).

Oberthür, Sebastian, 2008: *EU Leadership on Climate Change: Living up to the Challenges*, in: *European Commission, The European Union and World Sustainable Development: Visions of Leading Policy Makers & Academics*, Luxembourg, 41-54, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/documents/publications/susdev_en.pdf (25/08/2011).

Oberthür, Sebastian, 2011: *Global climate governance after Cancun: Options for EU Leadership*, in: *The International Spectator* 46, 1/2011, 5-13, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03932729.2011.567900> (23/09/2011).

Otterbach, Benjamin, 2011: *Evolving EU climate policy discourses and self-representation*, Linköping University, <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:423942> (22/08/2011).

UNEP, 2010: *The emissions gap report*, <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/> (08/10/2011).

UNFCCC 2009: *Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009*, FCCC/CP/2009/11/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf> (22/08/2011).

UNFCCC 2010: *Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010*, FCCC /CP/2010/7/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf> (22/08/2011).

Vogler, John, 2011: *The European Union as a global environmental policy actor: Climate*

change. in: Wurzel, Rüdiger K. and James Connelly (Hg.): *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, London, 21-37.

PESETA, 2011: *The PESETA project: Impacts of climate change in Europe*, <http://peseta.jrc.ec.europa.eu/> (08/10/2011).

Wurzel, Rüdiger K. and James Connelly, 2011: *Conclusion: The European Union's leadership role in international climate change politics reassessed*, in: Wurzel, Rüdiger K. and James Connelly (Hg.): *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, London, 271-289.

Wurzel, Rüdiger K. and James Connelly, 2011: *Introduction: European Union political leadership in international climate change politics*, in: Wurzel, Rüdiger K. and James Connelly (Hg.): *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, London, 3-20.

Wurzel, Rüdiger K. and James Connelly (Eds.), 2011: *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, London.

Young, Oran (1991), *Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society*, in: *International Organization*, 45/3, 281-308.

Stephan Liebscher

DIE MENSCHENRECHTE

Ein entscheidender Integrationsfaktor der EU

Stephan Liebscher

B.A. European Studies,
Universität Passau,
5. Fachsemester,
stephan.liebscher@
yahoo.de

Dieser Beitrag beruht
auf einer Haupt-
seminararbeit im Fach-
bereich Geographie.

Abstract

Innerhalb der EU schreiben der Vertrag von Lissabon sowie die Sozialcharta die Menschenrechte fest. Ergänzt werden diese Rechtsquellen durch die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates. Außerdem kann Europa auf eine relativ lange ideengeschichtliche Entwicklung zum Thema Würde und Menschenrechte zurückblicken, welche meist durch Unrechtserfahrungen von beherrschten Gruppen angestoßen wurde.

Doch reichen Rechtsgerüst und geistige Entwicklung aus, um Europa zu einem Raum zu machen, der frei von Menschenrechtsverletzungen ist? Welche Bedeutung wird in diesem Zusammenhang politischen und persönlichen Interessen beigemessen? Welche Rolle spielt die mediale Berichterstattung? Der folgende Artikel versucht, diese Fragen durch eine Analyse der Situation der Menschenrechte an den Beispielen der Arbeitsweise des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie des Sinti-und-Roma-Konflikts in Frankreich zu klären. Grundlegende Bausteine, also die ideengeschichtliche Entwicklung des Begriffs der Menschenrechte in zeitgeschichtlichem Kontext und die rechtliche Absicherung der Idee innerhalb von EU und Europarat, sollen den Zugang zum Thema erleichtern.

Einleitung

Die Europäische Union bekennt sich im Vertrag von Lissabon zu den Menschenrechten. Unter dem in Artikel 2 (Europäische Union 2010: 19) angeführten „Werte[n]“, auf die sich die Union gründet“ ist auch die „Wahrung der Menschenrechte“ aufgeführt. Weiterhin wird die Bedeutung der Menschenrechte verdeutlicht, da sie „allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam [sind]“. Die EU verpflichtet sich und die Mitgliedsstaaten zum Schutz der Menschenrechte. Diese Verpflichtung besteht zunächst auf dem Papier in Form des 2009 in Kraft getretenen Lissabon-Vertrages und heißt nicht zwangsläufig, dass diese Werte auch im politischen Alltag umgesetzt werden. Dies bedeutet auch nicht, dass die Rechte in allen Mitgliedsstaaten gewahrt werden. Sicherlich stellen sie ein Ziel der Europäischen Union dar. Ob und inwiefern dieses Ziel schon erreicht worden ist, muss geprüft werden. Viel wichtiger erscheint die Analyse noch, wenn Zweifel an der Einhaltung der Vorgaben geäußert werden. Aktuellstes Beispiel ist der Libyen-Einsatz der NATO, an welchem sich auch europäische Länder, namentlich Frankreich und Großbritannien, beteiligt haben. Heftig und widersprüchlich wurde und wird in der Presse diskutiert, ob der als „humanitäre Intervention“ deklarierte Einsatz gerechtfertigt war (Landurner 2011: 1; Bittner 2011: 1f.). Ein weiteres, immer wieder aktuelles Thema, bei dem Menschenrechten eine besondere Bedeutung zukommt, ist der Beitritt der Türkei zur EU. Auch die systematische Ausweisung Tausender Roma in Frankreich im vergangenen Jahr erregte die Gemüter, sogar auf Europäischer Ebene (Arte Journal 2010). Diese Beispiele aus den Bereichen Außenpolitik, Erweiterungspolitik und Minderheitenschutz sind längst nicht alle diskutierten Themen bezüglich der Menschenrechte in der EU. Wie viel Bedeutung ist also der Kritik am Umgang der EU mit diesen Rechten zu schenken? Oder handelt es sich doch nur um mediale Übertreibung und sensationalistische Berichterstattung? Inwieweit sind Interessen, vor allem aus Sicht der Mitgliedsstaaten und entscheidender Politiker, im Spiel? Inwieweit wird die Idee der Menschenrechte instrumentalisiert, um Machtinteressen durchzusetzen? Antworten auf diese Fragen soll die vorliegende Arbeit geben. Dabei wird einerseits insbesondere die Effektivität des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als Kontroll-

instanz der Europäischen Menschenrechtskonvention untersucht. Zum anderen analysiert die Arbeit den Schutz von Minderheiten am Beispiel des Roma-Konflikts in Frankreich.

Im ersten Kapitel werden zunächst allgemeine Begrifflichkeiten und Entwicklungen zum Thema Menschenrechte geklärt bzw. dargestellt, um ein Basiswissen zu schaffen. Nach einer Definition wird ein knapper Überblick über die Ideengeschichte und den sozialgeschichtlichen Kontext, in dem sich die Idee der Menschenrechte entfalten konnte, gegeben. Dann wird der Begriff Menschenrechte differenziert dargestellt und in Kategorien eingeteilt, bevor schließlich Reizpunkte angesprochen werden.

Im nächsten Kapitel wird betrachtet, wie sich die Idee der Menschenrechte im europäischen Kontext weiterentwickelt hat. Dabei wird die Entstehung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Sozialcharta der Europäischen Union dargestellt und geklärt, welchen Status beide Dokumente einnehmen. Anschließend wird ein Zusammenhang zwischen Konvention und Charta hergestellt und sie werden in den Kontext der EU gesetzt.

Das letzte Kapitel bemüht sich um eine Analyse der Umsetzung der Idee der Menschenrechte in der Europäischen Union. Diese wird anhand zweier Beispiele durchgeführt. Zuerst wird geprüft, inwiefern durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die in der EMRK niedergeschriebenen Rechte durchgesetzt werden können und welche Unterschiede es in den einzelnen Mitgliedsstaaten des Europarates gibt. Zweitens soll die genauere Betrachtung des Konflikts um die Roma in Frankreich 2010 zeigen, inwiefern einzelne EU-Länder ihrem Anspruch, für die Wahrung der Menschenrechte zu sorgen, gerecht werden und welche Rolle dabei politische Interessen spielen.

Grundlagen

Der Begriff der „Menschenrechte“ kann unterschiedlich definiert werden. Dabei ist die Perspektive, also der Zugang, mit dem man sich dem Thema nähert, ausschlaggebend für die Definition. Für den Historiker Girardet bedeutet der Begriff „Menschenrechte“ zweierlei. Zum einen sind die Menschenrechte eine Wertvorstellung, die über Jahrhunderte hinweg entstanden ist. Durch die Unrechtserfahrung zweier Weltkriege wurde dieses

Gebilde geistiger Art dann im Rahmen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 in positives Recht umgewandelt. In der Präambel der AEMR heißt es, dass „es notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechtes zu schützen“ (Vereinte Nationen 2011). Dies drückt aus, dass Menschenrechte zuvor eine Doktrin waren, die nun im Rahmen der bekannten Herrschaft des Rechts geschützt werden sollen (Girardet 2005: 19). Koenig definiert Menschenrechte als Ansprüche, die dem Menschen allein aufgrund der Tatsache des Menschseins zustehen und keiner weiteren Qualifikation bedürfen. Diese Ansprüche können gegenüber Herrschaftsinstanzen durchgesetzt werden (Koenig 2005: 8). Bei Bielefeldt sind Menschenrechte eine „moderne Errungenschaft“ im Sinne der politischen Durchsetzung einer Idee des 18. Jahrhunderts, die auf bis in die Antike reichende Ideale der Würde des Menschen begründet ist (Bielefeldt 2007: 41).

Menschenrechte sind zusammengefasst normative Ansprüche, die sich aus der Idee der Würde des Menschen über mehrere Tausend Jahre entwickelt haben und durch Missstände in Herrschaftsverhältnissen rechtlich positiviert wurden, sodass sie gegenüber Autoritäten eingefordert werden können.

Zu Beginn muss erwähnt werden, dass die Geschichte der Menschenrechte vom heutigen Standpunkt aus erzählt, vielmehr konstruiert, wird. Somit mag es zu Verkürzungen und Fehlinterpretationen kommen (Bielefeldt 2007: 45). Da eine Basis an geschichtlichem Wissen aber unabdingbar ist, soll ein Überblick über wichtige Entwicklungen und Momente geben, die unser heutiges europäisches Verständnis von Menschenrechten geprägt haben. Zunächst wird untersucht, welche Ideen und Denker sich hinter dem Konzept der Menschenrechte verbergen. Die Ideengeschichte der Menschenrechte beginnt nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt (Bielefeldt 1998: 80f.). Daher spiegeln die folgenden Ausführungen bestimmte Bezugspunkte in einer Entwicklung des Rechts- und Menschenrechtsverständnisses wieder.

Bereits in der sogenannten Achsenzeit, etwa eintausend Jahre vor unserer Zeitrechnung, bildeten sich Zivilisationen heraus, die dem Menschen den Status des Ebenbildes Gottes zusprachen. Die menschliche Existenz wurde somit durch eine transzendente Ordnung begründet. Herrschaft legitimierte sich durch eine übergeordnete Instanz,

wie zum Beispiel durch Gott. In Ausprägungen verschiedener Art lassen sich diese Vorstellungen in den heutigen großen Weltreligionen finden (Koenig 2005: 16ff.).

In der griechisch-römischen Antike – als Fundament der europäischen Entwicklung der Idee der Menschenrechte – kristallisierte sich der Unterschied zwischen Naturrecht und positivem Recht heraus. Im universal geltenden Naturrecht sahen die jüngeren römischen Stoiker um Cicero und Seneca die von Natur aus gegebene Gleichheit der Menschen (Bielefeldt 2007: 44). Diese Überlegungen wurden im Mittelalter weiterentwickelt, besonders unter Einfluss des Theologen Thomas von Aquin, der dadurch die Würde des Menschen ableitete. Mehr und mehr bildete sich die Erkenntnis heraus, dass Menschen von Natur aus bestimmte subjektive Rechte besitzen. Die Ansicht, Herrschaft könne durch Gott oder durch von der Natur gegebene Zustände begründet werden, verlor mit Eintreten der Moderne ihre Gültigkeit. Die Spaltung der westlich-christlichen Kirche im Zuge der Reformation, die Geburt der Naturwissenschaften und nicht zuletzt die Aufklärung als Charakteristika der Neuzeit forderten nun Formen der Herrschaft, die sich durch den freien Willen gleicher Individuen legitimieren. So erkannte der englische Philosoph John Locke in seiner Vertragstheorie die Wichtigkeit und Unverzichtbarkeit der Rechte des Menschen auf Leben, Freiheit und Eigentum. Diese Theorie wird als entscheidender geistiger Durchbruch der unveräußerlichen Menschenrechte angesehen (Koenig 2005: 21f.).

Jedoch darf nicht verkannt werden, dass erst im Zusammenspiel mit gesellschaftlichen Umbrüchen die Ideen der Philosophen, indem sie politische Akteure entscheidend beeinflussten, ihre Wirkung entfalten konnten.

Es lassen sich in Bezug auf gesellschaftliche Umbrüche und politische Institutionalisierung der Idee der Menschenrechte mehrere Etappen feststellen, wobei das Mittelalter, die Erklärungen in den USA und in Frankreich im 18. Jahrhundert, die Zeit der aufstrebenden Nationalstaaten sowie die Phase der Internationalisierung wohl die wichtigsten Abschnitte darstellen.

Die schon im Mittelalter, genauer im Jahr 1215, entworfene Magna Charta Libertatum ist ein Beispiel für die Regelung zur Wahrung von Rechten zwischen einem Herrscher und einer bestimmten Gruppe. Durch diesen Vertrag wurden

Kirche, Grafen und Baronen vor ungesetzlicher Bestrafung geschützt (Wolgast 2009: 20f.). Als weiterer Fortschritt dieser Zeit sei die Bill of Rights von 1689 zu erwähnen, durch welche das englische Parlament – als oberstes Gericht – die Gewaltenteilung in Exekutive und Legislative durchsetzen konnte (Wolgast 2009: 28f.).

Im Unterschied zu diesen „ständischen Freiheitsrechten“ (Koenig 2005: 27) wurden mit der amerikanischen Declaration of Independence (4. Juli 1776) Rechte, die jedem Einzelnen zustehen, die Unabhängigkeit vom englischen Mutterland begründet. Kurze Zeit später folgte die Französische Revolution, welche ebenfalls die Rechte des Individuums festsetzte. Im Gegensatz zu den Unabhängigkeitsforderungen in Nordamerika richtete sich die Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (26. August 1789) in Frankreich in revolutionärer Weise gegen die vorherrschende absolutistische Feudalordnung. Weiterhin differenziert sich die französische Erklärung durch die Hervorhebung der „Nation“ als Ursprung aller staatlichen Souveränität. Die Proklamierung von Menschen- und vor allem Bürgerrechten beeinflusste im fortwährenden 19. Jahrhundert zunehmend andere Gebiete und entfachte neue Diskussionen über Machtbeziehungen. In Europa wurde besonders über die individuellen Rechte und auch über die Gewaltenteilung debattiert, welche schon früh in die Verfassungen mancher Staaten wie zum Beispiel Schweden (1809) oder Niederlande (1815) aufgenommen wurde (Koenig 2005: 32ff.).

Ebenso wie die Idee der Menschenrechte einerseits große Akzeptanz gefunden hatte, wurde andererseits heftige Kritik unterschiedlicher Art und Weise laut. Sehr kritische Haltungen äußerten sowohl die römisch-katholische als auch die reformierte Kirche. Ihnen war der säkulare Charakter der Menschenrechte ein Dorn im Auge. Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts konnten diese sich mit der Idee der angeborenen Freiheit des Menschen anfreunden und akzeptierten die Menschenrechte (Bielefeldt 2007: 48ff.). Im Zusammenspiel mit weiteren Kritiken wurde bewirkt, dass der Rechtspositivismus wieder an Bedeutung gewann und naturrechtliche Begründung der Menschenrechte in den Hintergrund drängte. Als Beispiel soll hier Deutschland herangezogen werden, da Grundfreiheiten erst sehr spät, im Jahr 1949, im Rahmen des Grundgesetzes verrechtlicht worden sind, nachdem man aus den Unrechtser-

fahrungen des Hitlerregimes gelernt hatte.

Wurde die Verankerung der Menschenrechte in den nationalen Verfassungen zunächst als historischer Fortschritt angesehen, so wuchs mit längerem Fortbestehen der Nationalstaaten auch die Diskrepanz zwischen dem normativ-universellen Anspruch der Menschenrechte und ihrer gleichzeitigen realen Institutionalisierung als nationale Staatsbürgerrechte. Damit wurden die Menschenrechte nicht nur eng mit nationaler Identität verbunden, sondern eine Einmischung einzelner Staaten oder eines Verbundes von Staaten, insbesondere die Möglichkeit einer internationalen Sanktionierung, war überhaupt nicht gegeben. Der Weg zur Überwindung dieser politisch-rechtlichen Barrieren ist fundamental für die heutige Europäische Union und nahm im Rahmen der Nationalstaaten seinen Lauf (Koenig 2005: 39f.).

Einerseits wurde durch dieses Denken die Inklusion breiter Gesellschaftsschichten erreicht, indem beispielsweise der einzelne Bürger durch politische Rechte wie das Wahlrecht seine politische Orientierung ausdrücken konnte oder dem Arbeiter im Zuge der Industrialisierung soziale Rechte (z.B. Unfallschutz, Begrenzung von Kinder- und Frauenarbeit) gewährt wurden. Dennoch wies diese Rechtsordnung Lücken auf und verursachte eine bis dahin unbekannt Form der Ausgrenzung. Nach dem Ersten Weltkrieg hatte die Bindung der Gewährleistung der Grundrechte an den Nationalstaat die Nichtbeachtung einzelner Gruppen zur Folge, welche aufgrund ethnischer Differenzen nicht als Volk des Nationalstaates angesehen wurden. Versuche beispielsweise, den entstandenen, rechtlich gesehen minderwertigen Status von Staatenlosen aufzuheben – etwa das Recht, die eigene Sprache zu sprechen oder eigene Schulen zu errichten – konnten ihrem Anspruch nicht gerecht werden. Für Vertriebene des Ersten Weltkrieges entstand oft sogar ein rechtlicher Leerraum, da ihnen die Staatsbürgerschaft vom Herkunftsland entzogen wurde und selbige vom Aufenthaltsland nicht gewährt wurde. Um diese Lücke im System der Nationalstaaten schließen zu können, wurde zunehmend die Verrechtlichung der Menschenrechte auf internationaler Ebene gefordert. Das zweite wichtige Problem im Spannungsverhältnis von Nationalstaat und Menschenrechte stellte das Nichtvorhandensein eines internationalen Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte dar. Das durch den „Westfälischen Frieden“ (1648) begründete „klassische

Völkerrecht“ (Koenig 2005: 46), welches etwa das Eingreifen in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates verbot, wurde durch die zerstörerische Gefahr von technologischen Errungenschaften wie Massenvernichtungswaffen allmählich relativiert. Zwischen beiden Weltkriegen erreichte man sogar erstmals die Anerkennung des Individuums als Völkerrechtssubjekt, indem die 1919 gegründete International Labour Organization (ILO) den Staaten das Verbot von Zwangsarbeit abverlangte (Koenig 2005: 46).

Eine bedeutende Wende im Völkerrecht stellt das Gründungsdatum (26. Juni 1945) der Vereinten Nationen (VN) dar. Aufgrund der ausgearteten Macht des Nationalsozialismus wurde das als überholt angesehene Völkerrecht radikal verändert. Unter anderem wurde das Individuum teilweise als Subjekt des Völkerrechts anerkannt. Die Menschenrechte und deren Schutz wurden in die Charta der VN aufgenommen und stellen gleichzeitig eines der Ziele der VN dar, welches durch weltweite Zusammenarbeit erreicht werden soll (Bielefeldt 2007: 44). Allerdings erreichte man diesen Schritt nur unter Zögern von USA, Großbritannien und Russland, welche ihr Misstrauen aus Angst vor dem Verlust innerer Souveränität durch externen Einfluss äußerten. Als politisch wichtigste Institution zum Schutz der Menschenrechte entstand die Commission on Human Rights (CHR), durch welche 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) ausgearbeitet und von der VN-Generalversammlung mit großer Mehrheit und ohne Gegenstimme angenommen wurde. Die Erklärung entbehrte zunächst einen rechtlich verbindlichen Charakter und stellte vielmehr Normen dar, die nichtsdestotrotz weitgehend akzeptiert worden sind und dadurch Verfassungen im 20. Jahrhundert beeinflussen konnten. Aufbauend auf der AEMR entwickelten sich seither weitere Menschenrechtskonventionen. So bildet die AEMR zusammen mit dem Sozialpakt und dem Zivilpakt,¹ welche wirtschaftliche, soziale und kulturelle bzw. bürgerliche und politische Rechte festsetzen, die International Bill of Human Rights als Fundament der allgemeinen Menschenrechte. Weiterhin wurden seit 1945 über 50 Menschenrechtskonventionen entwickelt, die somit ein internationales Geflecht an Rechtsquellen zur Wahrung der Menschenrechte bilden. Um all diese Menschenrechte angemessen verbreiten und tatsächlich durchsetzen zu können, wurden

in den neunziger Jahren Institutionen zur besseren Bestrafung internationaler Menschenrechtsverletzungen eingerichtet. Zunächst wurden Ad-hoc-Tribunale errichtet, welche die Verbrechen in Jugoslawien sowie in Ruanda aufzuarbeiten versuchen. Seit 2002 existiert der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag, dessen Aufgabe es ist, schwere Verletzungen der Menschenrechte strafrechtlich zu sanktionieren (Koenig 2005: 66-80).

Die Geschichte der Menschenrechte ist also keineswegs ein Prozess natürlicher Entfaltung, sondern verdeutlicht vielmehr den Kampf von Unterdrückten, welche durch das ihnen zugefügte Unrecht motiviert wurden zu handeln. Nur so konnten Ideen normativen Charakters in rechtlichem Rahmen festgesetzt werden, um sie im Falle eines Missstandes einzufordern.

Menschenrechte weisen besondere Merkmale auf, die für deren Verständnis und Anwendung unabdingbar sind. Als die drei wichtigsten Eigenschaften sind hervorzuheben: die Universalität, die Unteilbarkeit und die Unveräußerlichkeit. Mit der bereits angesprochenen AEMR wurden also neue Maßstäbe in Sachen Menschenrechte gesetzt. Im Gegensatz zu den „klassischen Menschenrechtserklärungen“ (Dicke 1986: 20) des 18. Jahrhunderts in den USA und in Frankreich, erhob die AEMR den Anspruch der universellen Geltung, da laut Artikel 1 der Konvention „[A]lle Menschen [...] frei und gleich an Würde geboren [sind]“ (Vereinte Nationen 2011). Die AEMR sollte also in allen Teilen der Erde Anklang finden und wurde daher weder theologisch, metaphysisch oder auf andere Art und Weise begründet. Weiterhin war neu, dass alle Rechte der Erklärung gleichrangig behandelt und nicht beispielsweise die politischen den sozialen Rechten überordnet wurden. So trug man der Unteilbarkeit der Menschenrechte Rechnung. Letztlich drückte die Verankerung neuer Rechte wie die des Asylrechts den unveräußerlichen, d.h. vorstaatlichen, Charakter der Menschenrechte aus. Der Mensch sollte aufgrund seines Menschseins und nicht aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einem Staat respektiert und würdevoll behandelt werden (Koenig 2005: 61-65).

Es gibt eine Vielzahl von Menschenrechten, welche sich durch eine Großgliederung, die auch

¹ Beide sind 1966 verabschiedet worden und traten 1976 in Kraft.

die Vereinten Nationen vertreten, wie folgt unterteilen lassen:

1. Die bürgerlichen und politischen Rechte spiegeln die Menschenrechte wieder, die einerseits staatliches Eingreifen verhindern (z.B. persönliche Freiheit, Privatheit, Gewissens-, Religions- und Meinungsfreiheit) und andererseits den Bürger zur Teilhabe an der Demokratie berechtigen (Wahl- und Stimmrecht, Vereins-, Versammlungs- und Parteienfreiheit).
2. Durch die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte, auch „WSK-Rechte“ (Fritzsche 2009: 25) genannt, wird der Staat aufgefordert, menschenwürdige Mindeststandards zu errichten, die sonst durch den Einzelnen nicht erschaffen werden könnten. Dazu zählen u.a. das Recht auf Nahrung, angemessenen Lebensstandard, Wohnung und Gesundheit, sowie auf soziale Sicherheit, Arbeit und Bildung.
3. Die Solidarrechte (Recht auf Entwicklung, Umwelt und Frieden) sind nur durch die Kooperation der Völkergemeinschaft durchzusetzen (Fritzsche 2009: 22).

Letztlich ist die begriffliche Abgrenzung von Menschenrechten und Grundrechten wesentlich. Grundrechte werden durch nationale Verfassungen dem einzelnen Bürger garantiert, da er sich dem Gemeinwesen eines Staates angeschlossen hat. Menschenrechte können als Grundidee hinter den Grundrechten verstanden werden, wobei der bedeutende Unterschied darin liegt, dass die Menschenrechte jedem aufgrund des Menschseins zukommen und nicht von der Zugehörigkeit zu einem Staat abhängig gemacht werden (Dadalos 2011).

Obwohl die Entwicklung der Menschenrechte schon sehr weit vorangeschritten ist, kann diese in Anbetracht weltweiter Menschenrechtsverletzungen sicherlich nicht als abgeschlossen angesehen werden. So werden die Grundrechte in manchen Ländern immer noch nicht geschützt, in anderen ist die Idee der Menschenrechte zwar per Verfassung verankert worden, aber dennoch werden sie nicht zufriedenstellend umgesetzt. Diese nicht zu Ende gebrachte Entwicklung kann zudem dadurch verlangsamt oder gehemmt werden, dass technologische Errungenschaften, die unsere alltäglichen Gewohnheiten radikal verändern – wie zum Beispiel die Nutzung des Internets – neue Menschenrechte oder eine neue Form des Menschenrechtsschutzes erforderlich machen. Dazu gehört sicherlich auch die Frage nach den Adres-

saten der Menschenrechte. Gilt der Nationalstaat als Adressat zum Teil als überholt in Bezug auf die Wahrung der Menschenrechte, so treten Wirtschaftsunternehmen immer mehr in den Fokus. Auch die Frage nach der Menschenrechtsbildung darf nicht unterschätzt werden. Denn eine Person kann Rechte doch erst einfordern, wenn diese über selbige informiert ist.

Außerdem können gegenläufige Bewegungen die Menschenrechte gefährden. Gerade die Wahrung von Machtpositionen und -interessen oder auch Ideologien, die grundsätzlich die Gleichheit der Menschen missbilligen, können wichtiger sein als Menschenrechte. Darüber hinaus stellen Strukturen der Armut oder Ungleichheit sowie Kriegszustände, trotz notstandsfester Menschenrechte, Gefährdungen für die Menschenrechte dar. Angesichts der immer wieder auftretenden Menschenrechtsverletzungen stellt sich die Frage nach dem Sinngehalt der Menschenrechte. Es wird oft vergessen, dass Zeit benötigt wird, um aus Konventionen Organe zum Schutz vor und auch zur Sanktionierung von Verletzungen einzurichten. Wechselt man die Perspektive und fragt sich, wie viele Menschenrechtsverletzungen es ohne den Schutz der Menschenrechte wohl heutzutage geben würde, so ist offensichtlich, dass die Wahrung der Rechte auf jeden Fall vorzuziehen ist (Fritzsche 2009: 39-42).

Verankerung der Menschenrechte in Europa

In diesem Kapitel soll gezeigt werden, in welchen Dokumenten die Idee der Menschenrechte im Rahmen des Europarats und der Europäischen Union verrechtlicht worden sind. Indem der Stellenwert der Dokumente beleuchtet wird, soll geklärt werden, welchen Rang den Menschenrechten heutzutage in Europa formal zukommt.

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) wurde 1950 vom Europarat proklamiert und trat 1953 in Kraft, sie wurde bis heute von 47 Staaten unterzeichnet (Heinz 2010: 66). Die EMRK enthält die wichtigsten Freiheitsrechte, wobei die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in diesem Moment missachtet wurden, und erst später in der Europäischen Sozialcharta verankert worden sind (Fritzsche 2009: 79).

Durch das elfte Zusatzprotokoll zur EMRK entstand 1998 der ständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR),

hervorgegangen aus der Europäischen Kommission für Menschenrechte, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Ministerkomitee. Die wohl wichtigste Neuerung war, dass von da an neben den Mitgliedsstaaten des Europarats auch Individuen – im Rahmen der Individualbeschwerde – die in der EMRK verankerten Rechte einklagen konnten und die Urteile rechtsverbindlich für den jeweiligen Staat sind (Utz 2011: 133). Das Ministerkomitee überwacht die Umsetzung der durch den EGMR verhängten Sanktionen.

Durch die Europäische Sozialcharta proklamierte der Europarat im Jahr 1961 die WSK-Rechte. Diese bietet einen nicht so umfassenden Schutz, da hier lediglich ein Berichtsprüfungsverfahren eingesetzt wird und somit diese Rechte nicht individuell einklagbar sind. Durch das Berichtsprüfungsverfahren wird der Europarat lediglich berechtigt, Empfehlungen über die Umsetzung der in der Charta verankerten Rechte an einzelne Mitgliedsstaaten abzugeben. Zudem müssen die Unterzeichnerstaaten nur zehn der 19 Rechte annehmen. Die Schutzmechanismen im Rahmen des Europarates sind vielfach erweitert worden und bilden zumindest auf dem Papier ein dichtes Gebilde zur Wahrung der Menschenrechte (Fritzsche 2009: 78ff.).

Auch innerhalb der Europäischen Union sah man sich gezwungen, Menschenrechte zu verankern. Wie dies geschehen ist, zeigt folgender Abschnitt.

Die Forderungen, einen Grundrechtskatalog zu entwerfen, entstanden durch die zunehmende Macht der EU, da ihr immer mehr Befugnisse erteilt worden sind. Doch für die tatsächliche Ausarbeitung der Charta waren drei Ursachen ausschlaggebend. Erstens sollte die Lücke zwischen der EU und deren Bürger durch die Charta, welche Traditionen und Werte Europas festschreibt, geschlossen werden. Der Rang der EU als Wertgemeinschaft sollte hierdurch hervorgehoben werden. Zweitens wollte sich die EU auch nach außen hin gegenüber potentiellen neuen Mitgliedsstaaten von ihrem Status als reine Wirtschaftsgemeinschaft abkoppeln und den Stellenwert der Menschenrechte verdeutlichen. Drittens wurde die Charta als Fundament für die Ausrichtung der EU entworfen, um die Debatte über die Ziele der EU zu beenden. Das wohl größte Ziel dabei war es, die bereits auf EU-Ebene geltenden Grundrechte schriftlich festzuhalten,

um sie für den Einzelnen sichtbar zu gestalten. Der für diese Zwecke gegründete Konvent zeichnete sich vor allem durch die starke Stellung der nationalen Parlamente aus. Diese wiederum standen in der Entstehungsphase der Charta in engem Kontakt mit Nichtregierungsorganisationen (NROs) und Experten, wodurch die spätere Akzeptanz merklich gesteigert werden konnte.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union zeichnet sich vor allem durch die erstmalige Vereinigung von Freiheitsrechten und sozialen Rechten in einem einzigen Dokument aus. Außerdem wurde sie größtenteils so konzipiert, dass jeder seine Rechte unabhängig von Herkunft und Nationalität einfordern kann, denn nur ein Bruchteil der Rechte steht unter Vorbehalt der Unionsbürgerschaft. Berücksichtigt man zudem die neu aufgenommenen Themenbereiche wie Biomedizin oder Datenschutz, so kann man die Charta als „modernste[n] und wohl auch umfassendste[n] Grundrechtskatalog der Welt“ ansehen (Borowski 2010: 147ff.).

Mit der ersten Proklamierung der Charta (2000) durch die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission wurde sie zu einem wichtigen Referenzdokument, war aber noch kein Bestandteil des Europäischen Rechts. So bezogen sich nationale Verfassungsgerichte und sogar der Europäische Gerichtshof nach anfänglicher Zurückhaltung auf selbige. Sogar der EGMR nimmt Bezug auf die Charta, um eigene Urteile zu bekräftigen. Teils wird die Charta sogar als der höchste Wertmaßstab in allen Mitgliedsstaaten angesehen. Die Grundrechtscharta wird also innerhalb der EU als fester Bestandteil wahrgenommen und prägt die Rechtswahrnehmung. Allerdings schenkte der Europäische Gerichtshof (EUGH) den Grundrechten nicht die gleiche Bedeutung wie etwa der EGMR, da die Europäische Grundrechtscharta nur als „soft law“ (Möller 2011) im Sinne rechtlich unverbundener Normen wahrgenommen wurde (Borowski 2010: 152ff.).

Durch den Lissabon-Vertrag, der 2009 in Kraft getreten ist, änderte sich der Status der Charta grundlegend. In Artikel 6 Absatz 1 heißt es: „[D]ie Charta der Grundrechte und die Verträge [der EU; Anm. d. Verf.] sind rechtlich gleichrangig“ (Europäische Union 2010: 21). Durch diese Gleichstellung von Grundrechtscharta und Vertrag von Lissabon erlangte sie rechtsverbindlichen Charakter in der Europäischen Union. Die

Charta wird zum Primärrecht. Verwiesen nationale Gerichte sowie der EGMR im Falle einer Grundrechtsverletzung zuvor auf den EUGH, wenn diese im Rahmen der Umsetzung von EU-Recht geschah, so kann sich der Einzelne von nun an direkt auf die Grundrechtscharta beziehen (Möller 2011).

Für Polen und Großbritannien wurde aufgrund von Widerstand gegen die Charta ein Zusatzprotokoll geschaffen, sodass die Durchsetzung der Charta vor Gerichten dieser Länder eingeschränkt wird (Grabenwarter 2009: 27).

Des Weiteren wird der EU durch Artikel 6 Absatz 2 des Vertrages von Lissabon die Möglichkeit eingeräumt, der EMRK beizutreten (Grabenwarter 2009: 28). Im Juni 2010 wurde innerhalb der EU beschlossen, Verhandlungen mit dem Europarat über den Beitritt zum Europarat und später zur EMRK aufzunehmen (Heinz 2010: 66).

Der EMRK als fester Bestandteil des Europarates wird also auch innerhalb der EU Gewicht beigemessen. Zum einen stellt sich also die Frage nach den Verbindungen zwischen der Sozialcharta der EU und der EMRK und zum anderen nach dem Verhältnis von EU und EMRK. Beim Vergleichen der Inhalte der Sozialcharta der EU mit denen der EMRK wird deutlich, dass erstere in einigen Teilen die Ideen der EMRK übernommen hat. In den Bestimmungen zur Würde des Menschen oder zu den justiziellen Rechten wird dies deutlich. Des Weiteren wird in der Präambel der Charta deutlich darauf verwiesen, dass die Entscheidungen des EGMR als „konstituierendes Element“ wesentlicher Bestandteile der EU-Rechte sind. Da die Rechtsprechung des EGMR sich schon sehr entwickelt hat, kann die Charta von Beginn an sicher ausgelegt werden (Grabenwarter 2009: 26). Der Einfluss der EMRK auf die Sozialcharta wird unweigerlich klar. Da die Inhalte der Sozialcharta nun auch vor dem EUGH einklagbar sind, bindet sich die EU folglich auch selbst indirekt an die EMRK. Tritt die EU durch erfolgreiche Verhandlungen mit dem Europarat auch der EMRK bei, so wird der Grundrechtsschutz erweitert, da Individuen diese dann auch gegenüber der EU vor dem EGMR einfordern können. Die EU kann also vom EGMR wegen Menschenrechtsverletzungen verurteilt werden. Zwangsläufig muss der EUGH seine Rechtsprechung im Sinne eines umfassenden Grundrechtsschutzes auslegen (Möller 2011).

Innerhalb der Europäischen Union kann theoretisch auch jetzt schon das Rechtsniveau der

EMRK nicht unterschritten werden, weshalb Grabenwarter die EMRK als „europarechtlichen Mindeststandard“ bezeichnet (2009: 23).

Dieses europäische Gebilde des Grundrechtsschutzes ist theoretisch das wohl am weitesten entwickelte (Borowski 2010: 154) und verfolgt das Ziel, wie oben angekündigt, die Wichtigkeit der Werte auf innereuropäischer Ebene sowie nach außen hin in den Vordergrund zu rücken. Durch diese „rechtliche Konstruktion“ soll also ein Gleichwertigkeitsgefühl unter den Unionsbürgern, basierend auf gleichen Rechten für alle, geschaffen werden (Schmidt/Schünemann 2009: 213). Inwiefern dieses Konzept auch praktisch umsetzbar ist und wie andere Kräfte oder Mechanismen darauf einwirken, klärt das folgende Kapitel.

Die Umsetzung der Idee der Menschenrechte in der EU

Im letzten Kapitel wurde die Bedeutung der EMRK für die EU beschrieben. Nun soll nach der Effektivität des EGMR, der Kontrollinstanz der EMRK, gefragt werden, indem dessen Akzeptanz sowie die möglichen Konsequenzen aus der Vollstreckung der Urteile in den Mitgliedsstaaten näher betrachtet wird.

Der EGMR wird oft als die „höchste Instanz bei Menschenrechtsverletzungen in Europa“ (Utz 2011: 143) oder auch als „europäisches Verfassungsgericht“ (Meyer-Ladewig/Petzold 2009) beschrieben. Ihm zugewiesene Eigenschaften wie die breite Rechtssprechung, welche die Interpretation der EMRK immer wieder ausweitet oder auch die steigende Akzeptanz bestätigen diese Zuschreibungen. Wurde von der Individualbeschwerde in den 1960ern und 1970ern kaum Gebrauch gemacht, wohl aufgrund der Unbekanntheit, stieg die Anzahl der Beschwerden danach rasant an. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Menschen, welche das Vertrauen in die Justiz ihres Heimatlandes verloren haben und in den EGMR ihre letzten Hoffnungen steckten, vermehrt Klagen in Straßburg einreichten. Weiterhin prägt die Rechtssprechung des Gerichtshofes neben der des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien auch menschenrechtliche Gerichte und Kommissionen anderer Kontinente sowie nationale Gerichte im außereuropäischen Ausland.

Aber die Arbeitsweise der EGMR ist nicht

frei von Tadel. So wird die oft zu lange Dauer der Urteilsfindung kritisiert. Dabei kann der Gerichtshof schlichtweg mit der ständig steigenden Zahl der Beschwerden nicht Schritt halten. Als eine der Konsequenzen wurde 1998 der bis dahin von nebenberuflichen Richtern geführte EGMR in einen permanenten ungewandelt. Mit Protokoll 14 wird dem EGMR außerdem die Möglichkeit eingeräumt, Beschwerden schneller auszusortieren (Meyer-Ladewig/Petzold 2009).

Darüber hinaus wird die Praxis des Vorabprüfungsverfahrens des EGMR kritisiert. Mehr als 90 Prozent (European Court of Human Rights 2001: 22) der Beschwerden werden vom Gerichtshof abgewiesen. In manchen Fällen wurde der nationale Rechtsweg nicht ausgeschöpft (Meyer-Ladewig/Petzold 2009) oder es handelt sich um Wiederholungsfälle (Utz 2011: 143). Darunter ignorierte der EGMR aber laut dem Schweizer Juristen Kessler auch viele Beschwerden, da diese inhaltlich keine Menschenrechtsverletzung darstellten (2011). Der EGMR sei gezwungen, Fälle auf illegale Weise wegen materieller Unbegründetheit abzuweisen, um der Überlastung entgegenzuwirken. Verursacht aber würde die Situation durch die absichtliche Bereitstellung zu geringer Mittel der Vertragsstaaten der EMRK, welche das Interesse verfolgten, die offizielle Anzahl der Menschenrechtsverletzungen auf ihren Territorien gering zu halten und damit glaubwürdig zu bleiben. Die scharfe Kritik Kesslers beleuchtet das komplexe Gebilde des EGMR von einer anderen Seite. Gleichwohl sind seine Aussagen mit Vorsicht zu genießen, auch weil die Vorwürfe teils nicht sachlich ausformuliert sind, sondern wohl auch eine gewisse Wut über die Abweisung seiner Klagen beim EGMR mitschwingt. In diesem Zusammenhang muss auf die ursprüngliche Idee, den EGMR zu schaffen, um grundlegende Rechte in Europa zu verankern und die Kooperation der Staaten eines vom Zweiten Weltkrieg zerrütteten Europas zu fördern, verwiesen werden. Da vor 50 Jahren niemand von einer derartigen Beschwerdeflut gerechnet hatte und der EGMR seinem ursprünglichen Anspruch gerecht werden will, nimmt dieser sich heutzutage in einigen Fällen das Recht raus, Klagen zu bevorzugen, die eine „europäische Antwort“ (Meyer-Ladewig/Petzold 2009) erfordern. Dieses Vorgehen wird durch das 2010 in Kraft getretene Protokoll 14 untermauert, durch welches die Beschwerde eines Klägers, der keine schwerwiegenden Nachteile erfahren hat,

für unzulässig erklärt werden kann. Selbst diese Reform kann jedoch den Bearbeitungsrückstand nicht merklich senken und bedarf in der Zukunft weiterer Verbesserungen (Meyer-Ladewig/Petzold 2009).

Nach der Betrachtung der Arbeitsweise des EGMR selbst sind nun die Auswirkungen der Urteile auf die einzelnen Mitgliedsstaaten und auf europäischer Ebene zu analysieren. Ob der Straßburger Gerichtshof also ein wirksames Instrument zum Schutz der Menschenrechte in Europa ist, soll die Kernfrage des nächsten Abschnitts sein.

Dabei werden auch Einflüsse des EGMR auf Staaten des Europarates berücksichtigt, die nicht EU-Mitglieder sind, um ein umfassenderes und realistischeres Bild des Gerichtshofes darstellen zu können. Eine Studie von Keller, die 18 Europaratsstaaten untersucht hat, soll hier als Bezugspunkt dienen.

Nach obiger Beschreibung des EGMR kann also von einem fundamentalen Einfluss auf nationale Rechtssysteme ausgegangen werden. Die EMRK ist als „authoritative, dynamic, and transnational source of law“ (Keller 2008: 23) anzusehen. Dabei hängt jedoch die Anwendung dieser Rechtsquelle von den Mitgliedsstaaten ab. Die Einstellung der einzelnen Länder gegenüber der EMRK kann in verschiedene Kategorien eingeteilt werden. Die Konvention kann als Art „Schattenverfassung“ (Keller 2008: 694) aufgrund fehlendem nationalen Grundrechtskatalog (u.a. in Belgien, Frankreich, Niederlande, Schweiz und Großbritannien) als Vorlage für neu entworfene Grundrechtskataloge (Skandinavien) oder auch als Zusatz (Deutschland, Irland, Spanien, z.T. Zentraleuropa) bei bereits vorhandener nationaler Grundrechtsverankerung dienen. Darüber hinaus sind auch wenige Staaten der EMRK feindlich gesinnt (Russland, Türkei und bis vor kurzem die Ukraine), da sie die Konvention als westeuropäische Bevormundung ansehen. Unabhängig von der Position, welche gegenüber der EMRK geäußert wird, lässt sich in jedem der untersuchten Mitgliedsstaaten ein Einfluss der Konvention auf das nationale Rechtssystem feststellen (Keller 2008: 677-712). In der Türkei wurde z. B. die Höchstdauer des Polizeigewahrsams verkürzt, Österreich gewährt Ausländern Sozialhilfe, in Frankreich, Spanien und Großbritannien wurde das Abhören von Telefongesprächen gesetzlich geregelt und Großbritannien stellte die Prügel-

strafe in der Schule unter Verbot (Fritzsche 2009: 83).

Hinsichtlich der vom EGMR geahndeten Verletzungen im Rahmen der EMRK gibt es zwischen den Mitgliedern erhebliche Unterschiede, welche anhand einzelner Artikel der EMRK erläutert werden:

1. Artikel 2 (Recht auf Leben) und 3 (Verbot der Folter): Den Rechten dieser ersten Gruppierung ist wohl am meisten Bedeutung zu schenken, da deren Verletzung lebensbedrohlich sein kann. Die große Mehrheit der untersuchten Länder hat höchstens zwei Verstöße begangen. Dabei handelte es sich zumeist um vergleichsweise kleinere Delikte wie unbefriedigende Haftbedingungen. Es sind also in diesen Staaten keine systematischen Verletzungen festzustellen und der Einfluss des EGMR kann als „fine-tuning“ (Keller 2008: 697) nationalen Rechts interpretiert werden. In Russland und der Türkei wurden zahlenmäßig die meisten Verletzungen festgestellt, welche in Verbindung mit politischen Konflikten wie der Russlands in Tschetschenien bzw. der der Türkei in Zypern zu bringen sind. Im Falle dieser schwerwiegenden strukturellen Probleme ist der EGMR nicht fähig, durch seine Urteile Abhilfe zu schaffen.

2. Artikel 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) und 6 (Recht auf faires Verfahren): Grundlegende Rechte können besonders nach dem 11. September 2001 in diesem Bereich in mehreren Ländern, speziell in Großbritannien und Spanien, nicht garantiert werden, da sicherheitspolitischen Aspekte mehr Bedeutung geschenkt wird. Der EGMR zeigt sich hier als entscheidender Akteur, indem er ein absolutes Folterverbot aussprach.

3. Artikel 8-11 (Recht auf Privatsphäre und Familie, Freiheit der Meinung) und 14 (Diskriminierungsverbot): Hier verrichtet der EGMR vornehmlich Detailarbeit, indem er vergleichsweise kleine Lücken zwischen nationalen Gesetzen und EMRK zu schließen versucht. Dabei werden beispielsweise beim Recht auf Familie neue Maßstäbe gesetzt, sodass dies Auswirkungen besonders auf die Rechte zugunsten von Migranten hat. Immer wieder stellt der Gerichtshof persönliche Freiheit, z.B. im Falle der Meinungsäußerung bei Journalisten, über Interessen nationaler Regierungen. Folglich werden stets Richtlinien vorgegeben, wie besonders Politiker zwischen Rechten der EMRK und eigenen Interessen zu gewichten haben (Keller 2009: 709).

Eine weitere wichtige Rolle nimmt der EGMR in Fällen ein, die den Bereich der EMRK ausweiten. So kommt dieser nationalen Gerichten auf unbekanntem Terrain (z.B. Eheschließung von Transsexuellen, Adoption durch allein stehende Homosexuelle) zuvor und verankert diese Rechte europaweit.

Die Mehrheit der Vertragsstaaten der EMRK setzt die Urteile des EGMR um und nationales Recht wird dem der Konvention angeglichen. Gemeinsam ist den Ländern, dass diese das Rechtsniveau der EMRK nicht unterschreiten dürfen. Der Unterschied besteht in der jeweiligen Beziehung und Haltung zum Straßburger Gerichtshof und in der Rechtsprechung, welche über die der Konvention hinaus geht und sich in der Art der Ausprägung von Land zu Land unterscheidet. Somit entstand in Bezug auf den EGMR eine Art Eigenpolitik, die im ständigen Spannungsverhältnis zwischen rechtlichen Werten und politischen Interessen steht (Meyer-Ladewig/Petzold 2009).

Der Straßburger Gerichtshof verfügt also über weitreichende Akzeptanz und Kompetenzen, sodass die meisten Urteile in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden. Dabei darf die niedrige Erfolgsquote der Beschwerden sowie die unglaubliche Überlastung nicht vergessen werden, welche die Effizienz des EGMR einschränken und Kritik nach sich ziehen.

Werden aber Sanktionen gegen Mitgliedsstaaten ausgesprochen, so nimmt sich das betroffene Land derer meistens an und sorgt neben der Entschädigung der Opfer in vielen Fällen für Gesetzesänderungen. Allerdings äußern sich diese mehrheitlich nur in kleinen Anpassungen von nationalem Recht an die EMRK. Dabei ist der Gerichtshof zudem auf die Kooperation des Verletzterstaates angewiesen. Stellt sich ein Staat gegen die Urteile des Gerichtshofs, was selten der Fall ist, so können zwar nach außen hin Gesetzesänderungen bewirkt werden, jedoch scheitert es dann an der Einhaltung.

Noch nicht beantwortet werden kann die Frage, ob die EU selbst zur Verantwortung gezogen werden kann. Dies wird sich dann zeigen, wenn sie dem Europarat und der EGMR beitreten wird. Ab diesem Zeitpunkt muss sich die EU womöglich vor dem EGMR wegen Verletzung der Menschenrechte verantworten. Es wäre also im eigenen Interesse, wenn sie sich an die EMRK hält, um nicht wegen des Bruchs wichtiger Werte unglaubwürdig zu werden.

Bisher wurde gezeigt, wie wirksam der EGMR im Falle von Beschwerden ist. Jedoch wird sich im nächsten Abschnitt zeigen, dass es dennoch zu Menschenrechtsverletzungen innerhalb der EU kommen kann, welche nicht geahndet werden. Besonderes Augenmerk liegt dabei darauf, inwieweit die Idee der Menschenrechte im Spannungsverhältnis mit politischen Interessen steht.

Die Ende Juli 2010 durch die Erschießung eines Mitglieds der „gens du voyage“ (dt.: Landfahrer; Amnesty International 2011) durch einen französischen Gendarm ausgelösten Unruhen in der Bretagne sollten mit Ausweisungen und Abschiebungen beseitigt werden (Amnesty International 2010). Präsident Sarkozy bezeichnete das Verhalten der Landfahrer als problematisch und rechtfertigte somit seine Entscheidung (Arte Journal 2010). Durch die Anordnung des damaligen französischen Innenministers Hortefeux Anfang August 2010 wurden illegale Wohnsiedlungen geräumt, wobei solchen der Roma Vorrang gegeben werden sollte. Hortefeux verneinte die Aussage später (Human Rights Watch 2011b: 425). Bis Ende August wies Frankreich über 8.000 Roma aus und bekräftigte, diese würden das Land freiwillig verlassen. Dabei bot Frankreich jedem Roma mehrere hundert Euro für die freiwillige Ausreise.

Ende August wurde Frankreich durch EU-Justizkommissarin Viviane Reding ermahnt und aufgefordert, das europäische Grundrecht auf Freizügigkeit zu respektieren. Demnach sind seit einer Richtlinie von 2004 alle EU-Bürger berechtigt, sich mindestens drei Monate in einen anderen Mitgliedsstaat aufhalten zu dürfen, bei Erfüllung einiger Kriterien (z.B. Arbeitsnachweis) sogar länger. Da die Roma EU-Bürger seien, würden ihnen auch alle Rechte zustehen (Arte Journal 2010). Das im September von Reding angekündigte Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich wurde nie durchgesetzt, da Frankreich versprach, die Richtlinie im französischen Recht zu implementieren. Laut Human Rights Watch ist dies allerdings nicht zufriedenstellend geschehen, vielmehr erleichtere das im Juni 2011 in Frankreich in Kraft getretene Gesetz die Ausweisung von Roma und sei teils nicht mit der EU-Richtlinie in Einklang zu bringen. Des Weiteren würden Roma in Frankreich immer noch systematisch diskriminiert (Human Rights Watch 2011a). Scharfe Kritik an der EU-Kommission,

welche weder das Vertragsverletzungsverfahren eröffnete noch andere Sanktionen gegen Frankreich verhängte, übte auch Amnesty International (2010). Der größten Menschenrechtsorganisation der Welt zufolge bedeutete dieses Handeln einen Rückschritt in der europäischen Entwicklung der Menschenrechte. Die Gerechtigkeit der ausgewiesenen Roma wurde nicht hergestellt. Die EU stellte stattdessen die Frage nach der Eröffnung des Verfahrens gegen Frankreich in den Vordergrund, wobei sie vielmehr das grobe Fehlverhalten eines Mitgliedsstaates gegenüber einer besonders gefährdeten Minderheitengruppe hätte ahnden müssen. Weiterhin verfehlte es die EU, einen klaren Standpunkt zu beziehen, um für die Wahrung fundamentaler Werte in der europäischen Zusammenarbeit zu kämpfen, und begünstigte dadurch die Stigmatisierung der Roma in Europa.

Neben Frankreich erfahren die Roma auch in mehreren weiteren Gebieten Diskriminierung. Darunter sind vor allem die Länder Osteuropas, in welche der französische Präsident die Roma ausweisen ließ. Oft werden Roma-Kinder beispielsweise in Schulen für geistig und körperlich behinderte Schüler verwiesen (Heuss 2011: 21-27). In Ungarn wurde gar ein Roma-Viertel in dem Dorf Gyöngyöspata von Ungarn abgeriegelt und es wurde aus Angst vor den Roma Wache gehalten (Orsós 2011: 28-29).

Während den Beitrittsverhandlungen zur EU-Erweiterung 2004 und 2007 spielte das Thema Minderheiten eine große Rolle, da die Roma in vielen der neuen EU-Länder einen nicht unbeachtlichen Teil der Bevölkerung darstellten. Mit 6,2 Millionen Menschen stellen die Roma auf dem Gebiet der EU die größte Minderheit dar, in Europa sind es gar über elf Millionen. Nach dem Zerfall der Sowjetunion verarmten die Roma zunehmend und wurden sozial marginalisiert. Die EU wollte daher die Roma in ihren Heimatländern in Osteuropa vor Rassismus und Diskriminierung schützen sowie wirtschaftlich integrieren, um befürchtete Auswanderungswellen gen Westeuropa zu verhindern. Die Wahrung der Minderheitenrechte in den Ländern der damaligen Beitrittskandidaten wurde als Bedingung für die Aufnahme in die EU verwendet. Eine Forderung, welche die EU hätte nie stellen dürfen, da nicht einmal alle Mitgliedsstaaten in den eigenen Reihen, darunter zum Beispiel Frankreich, die Konvention zum Schutz Nationaler Minderheiten unterzeich-

net, geschweige denn ratifiziert haben. Letztlich wurden Minderheitenrechte in den damaligen Beitrittsländern rechtlich verankert, doch die wirkliche Lage der Roma ist weitaus schlimmer als in vielen Teilen der EU (Heuss 2011: 21-27).

Dabei sind die Roma eine Volksgruppe, die in vielen Teilen Europas schon länger verwurzelt ist. So wurden schon im 15. Jahrhundert Sinti und Roma, deren Wurzeln in Indien liegen, wahrgenommen (Weisz 2011: 5). Ebenso alt sind allerdings Diskriminierungen gegenüber dieser ethnischen Gruppe. Es gibt mehrere Befunde über Stereotype, die im Laufe der Jahrhunderte gegenüber Sinti und Roma geäußert wurden. Dabei überwog stetig ein negatives Bild. Die Anhänger dieser Minderheit wurden beispielsweise als heimatlos bezeichnet oder für Diebe gehalten. Viele konnten sich in europäische Gesellschaften eingliedern, ohne ihre wahre Identität preiszugeben, andere erlitten Erniedrigungen wie wir sie heute kennen. Somit wird deutlich, dass sich unser heutiges Bild von Sinti und Roma über lange Zeit entwickelt hat. Solche Stigmatisierungen von Menschen zu „Zigeunern“, wie Sinti und Roma auch häufig genannt werden, sind Teil unseres Denkens, welches End als „Antiziganismus“ (2011: 15) bezeichnet. Diese Sinnstruktur spricht auch der französische Präsident an, der im Zuge der Ausweisungen von 2010 von dem Chef der Sozialisten des Europaparlaments, Martin Schulz, als Populist bezeichnet wurde. Weiterhin behauptete Schulz, wie auch andere Gegner Sarkozys, dieser würde sich von seiner „Sicherheitspolitik“ mehr Stimmen aus dem Lager der Rechtsextremen versprechen (Arte Journal 2010). Des Weiteren steckt hinter den Taten Sarkozys ein Ablenkungsmanöver. Ein unabhängiger Internetdienst berichtete von „Bargeld in braunen Umschlägen [...], das im Hause Bettencourt an Parteifreunde Sarkozys übergeben worden sein soll“ (Sandberg 2010). Demnach wurde Sarkozy vorgeworfen, in Verstrickungen bezüglich Parteienfinanzierung mit der L'Oreal Erbin Liliane Bettencourt verwickelt zu sein. Zudem galt der französische Präsident bereits vor dem Skandal als unbeliebtester Präsident in Frankreich seit drei Jahrzehnten (Sandberg 2010). Vor dem Hintergrund dieser Geschehnisse wird klar, dass Sarkozy die Aufmerksamkeit auf ein anderes Thema lenken musste. Hierbei wurden die Unruhen der Roma genutzt, um die Bettencourt Affäre vergessen zu machen. Dass dabei in Frankreich eine Minderheit systematisch

diskriminiert wurde und damit Menschenrechte verletzt worden sind, scheint sowohl Sarkozy als auch letztlich der Europäischen Union dabei in Kauf zu nehmen. Dies wird durch die Fortführung von systematischen Ausweisungen der Roma auch in diesem Jahr bestätigt (Die Presse 2011).

Menschenrechte in der EU zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Der Kampf um die Wahrung der Menschenrechte begleitet Gesellschaften seit sehr langer Zeit. Dass das Ringen um die Umsetzung einer Idee immer noch eine große Rolle spielt, wurde deutlich. Dabei geraten zunehmend supranationale Institutionen wie die Europäische Union in den Fokus. Zum einen, da sie sich auf die Menschenrechte als fundamentalen Wert berufen, und sich somit den Maßstab für eigene Ansprüche hoch ansetzen. Zum anderen tragen aber auch Kontrollinstanzen und das Handeln politischer Akteure durch teils widersprüchliches Verhalten zur Diskussion, ob den hoch gesteckten Werten Rechnung getragen werden kann, bei. Durch die Inhalte der Verträge zur Europäischen Union, in der die Grundrechtecharta eine wichtige Rolle spielt, ist die Doktrin der Menschenrechte fest verankert worden. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit der Befolgung dieser Rechte durch die EU oder die einzelnen Mitgliedsstaaten. Um den Abstand zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu verkürzen, wurde der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte errichtet, welcher zunächst aufgrund der Akzeptanz, die sich in der immensen Anzahl an Beschwerden widerspiegelt, ein effektives Instrument zu Sicherung von Menschenrechten zu sein scheint. Der Erfolg des EGMR ist aber sogleich sein Schicksal, da die Überlastung durch die ständig steigende Anzahl an Klagen lähmende Folgen für dessen Arbeitsweise hat.

Hinsichtlich der Umsetzung der vom EGMR verhängten Urteile in den Mitgliedsstaaten kann der Straßburger Gerichtshof auch weitergehende Erfolge in Form kleiner Gesetzesänderungen verbuchen. Strukturelle Probleme und daraus folgende systematische Menschenrechtsverletzungen können jedoch durch das wohl höchste europäische Gericht nicht gelöst werden. Des Weiteren wird sich bald auch die EU mit dem Beitritt zur EMRK und im Zuge der dann wahrscheinlich folgenden Klagen vor dem EGMR verantworten müssen. Der wahre Stellenwert der Menschen-

rechte in der EU wird dann wohl auf eine harte Probe gestellt, welcher sich die Union nicht entziehen kann.

Auch ohne diese Neuerung sollten die Menschenrechte auf europäischem Boden gewahrt werden. Doch dieses rechtliche Konstrukt weist ebenfalls Lücken auf. Wie am Beispiel des französischen Konflikts um den Schutz der Minderheiten deutlich wurde, werden persönliche Interessen den Menschenrechten übergeordnet. Im Nachhinein wird dann zwar versucht, die Situation in korrektes Licht zu rücken, was aber an der Tatsache der Verletzung der Menschenrechte nichts ändert. Solange die EU oder auch andere Mitgliedsstaaten auf diese Missstände nicht zufriedenstellend reagieren können und wollen, wird Menschen in Europa weiterhin Unrecht zugefügt werden. In Erinnerung an die Entstehungsgeschichte der EMRK scheint es, als habe man aus prägenden historischen Ereignissen entweder die falschen oder gar keine Schlüsse gezogen, um Wiederholungsfälle zu vermeiden. Zwar ist es von der Verrechtlichung von Werten bis zur tatsächlichen Umsetzung ein langer Prozess. Jedoch kann mehr als 50 Jahre nach der Entstehung der EMRK von politischen Akteuren gefordert werden, diesen Ansprüchen gerecht zu werden und sich entscheidend für die Befolgung der Konvention einzusetzen. ■ ■ ■

Literaturverzeichnis

Amnesty International, 2010: *Wrong message: Roma coalition deplores Commission findings on France*, <http://www.amnesty.eu/en/press-releases/all/wrong-message-roma-coalition-deplores-commission-findings-on-france-0467/>; (04.11.2011).

Amnesty International, 2011: *France targets Roma camps*, <http://www.amnesty.eu/en/press-releases/all/0465-0465/>; (04.11.2011).

Arte Journal, 2010: *Frankreich weist Sinti und Roma aus - eine Chronik*; <http://www.arte.tv/de/3224574,CmC=3382626.html>; (04.11.2011).

Bielefeldt, Heiner, 1998: *Philosophie der Menschenrechte: Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos*, Darmstadt.

Bielefeldt, Heiner, 2007: *Menschenrechte in*

der Einwanderungsgesellschaft: Plädoyer für einen aufgeklärten Multikulturalismus, Bielefeld.

Bittner, Jochen, 2011: *Wann ist ein Krieg gerechtfertigt?*, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-11/libyen-krieg-gerechtigkeit-replik>; (07.11.2011).

Borowski, Martin, 2010: *Die Grundrechtecharta als normatives Fundament der Europäischen Union*, in: Leiß, Olaf (Hg.): *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Wiesbaden, 147-159.

Dadalos, 2011: *Menschenrechte*, http://www.dadalos-d.org/deutsch/Menschenrechte/Grundkurs_MR3/grundk_3.htm; (06.11.2011).

Dicke, Klaus, 1986: *Menschenrechte und europäische Integration*, Kehl am Rhein.

Die Presse, 2011: *Frankreich will 28.000 Roma ausweisen*, <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/669644/Frankreich-will-28000-Roma-ausweisen>; (05.11.2011).

End, Markus, 2011: *Bilder und Sinnstruktur des Antiziganismus*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 22-23, 15-21.

Europäische Union, 2010: *Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:DE:PDF>; (05.11.2011).

Europäische Union, 2011: *Ein Europa der Rechte und Werte*, http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/rights_values/index_de.htm; (04.11.2011).

European Court of Human Rights, 2011: *Statistics on judgments by State*, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E6B7605E-6D3C-4E85-A84D-6DD59C69F212/0/Graphique_violation_en.pdf; (06.11.2011).

Fritzsche, Karl-Peter, 2009: *Menschenrechte: Eine Einführung mit Dokumenten*, Paderborn.

Girardet, Klaus, 2005: *Menschenrechte und*

europäische Identität: Die antiken Grundlagen, Stuttgart.

Grabenwarter, Christoph, 2009: *Europäische Menschenrechtskonvention: Ein Studienbuch*, München.

Heinz, Wolfgang, 2010: *Die Europäische Union und die Menschenrechte*, in: *Politische Bildung* 43 (3), 64-81.

Heuss, Herbert, 2011: *Roma und Minderheitenrechte in der EU: Anspruch und Wirklichkeit*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 22-23, 21-27.

Human Rights Watch, 2011a: *France's Compliance with the European Free Movement Directive and the Removal of Ethnic Roma EU Citizens*, http://www.hrw.org/news/2011/09/28/france-s-compliance-european-free-movement-directive-and-removal-ethnic-roma-eu-citi#_E2%80%9CAbuse_of_rights%2%80%9D; (04.11.2011).

Human Rights Watch, 2011b: *World Report 2011: Events of 2010*, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2011.pdf>; (04.11.2011).

Keller, Helen (Hg.), 2008: *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford.

Kessler, Erwin, 2011: *Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und die Beschwerden des VgT*, <http://www.vgt.ch/justiz/willkuer/egmr-zulassung.htm>; (04.11.2011).

Koenig, Matthias, 2005: *Menschenrechte*, Frankfurt a.M.

Landurner, Ulrich, 2011: *Die Perversion einer guten Idee*, <http://blog.zeit.de/landurnerulrich/2011/11/04/die-perversion-einer-guten-idee/>; (07.11.2011).

Meyer-Ladewig Jens/Petzold, Herbert, 2009: *50 Jahre Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte*, <http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata\zeits\njw\2009\cont\njw.2009.3749.1.htm&pos=6&hlwords=A%3a%3c%90Meyer-Ladewig%2fPetzold#xhlhit>; (04.11.2011).

Möller, Simon, 2011: *Die neuen EU-Grundrechte*, <http://www.telemedicus.info/article/2000-Die-neuen-EU-Grundrechte.html>; (04.11.2011).

Orsós, Julianna, 2011: *Ungarn – innere Unsicherheit*, gute PR, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 22-23, 28-29.

Sandberg, Britta, 2010: *Ein Sommer der Schande*, in: *Der Spiegel: Das Jahr 2010*, Hamburg.

Schmidt, Siegmund/Schünemann, Wolf, 2009: *Europäische Union: Eine Einführung*, Baden-Baden.

Tomuschat, Christian, 2003: *Human rights: Between idealism and realism*, Oxford.

United Nations, 2011: *The Universal Declaration of Human Rights*, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>; (06.11.2011).

Utz, Britta (Hg.), 2011: *Handbuch der Menschenrechtsarbeit*, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07633.pdf>; (04.11.2011).

Vereinte Nationen, 2011: *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>; (06.11.2011).

Wolgast, Eike, 2009: *Geschichte der Menschen- und Bürgerrechte*, Stuttgart.

Weisz, Zoni, 2011: *Ein immer noch vergessener Holocaust*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 22-23, 3-8.

Lukas Zech

GAME OVER?!

Die deutsche Diskussion um die Energieeffizienzrichtlinie

Lukas Zech

M.A. Governance &
Public Policy,
Universität Passau,
4. Fachsemester,
lukasz@gm.de

Dieser Beitrag beruht
auf einer Oberseminar-
arbeit im Fachbereich
Politikwissenschaft.

Abstract

Durch den von der EU-Kommission im Juni 2011 vorgelegten Richtlinienentwurf zur Energieeffizienz wurde die Diskussion zum Thema neu befeuert. Zuvor eher am Rande von Klimaschutzbemühungen angeschnitten, wird seit dem Erscheinen des Entwurfs kontrovers über Energieeffizienz diskutiert. Der vorliegende Aufsatz befasst sich daher mit der Frage, inwieweit der Kommissionsentwurf den innenpolitischen Diskurs zur Energieeffizienz in Deutschland beeinflusst hat. Hintergrund ist der sogenannte Europäisierungsansatz, welcher die Rückwirkungen der EU auf die Strukturen und Prozesse der Mitgliedsstaaten betrachtet. Unter Anwendung des Two-Level-Game-Ansatzes von Putnam und Moravcsik wird erstens die These aufgestellt, dass die nationale Präferenzbildung der untersuchten Akteure in starkem Maße europäisiert ist. Diese definierten und spezifizierten ihre Standpunkte erst unter dem Einfluss der Energieeffizienzrichtlinie. Zweitens hat die Bundesregierung (entgegen den Annahmen des Ansatzes) keine starke Schlüsselposition inne. Sie wird vielmehr von der EU-Kommission als dominantem Akteur abgelöst.

Einleitung

Am 22.06.2011 legte die Europäische Kommission einen Entwurf für eine Richtlinie zur Energieeffizienz vor (Europäische Kommission 2011). Während man vorher den Eindruck gewinnen konnte, das Thema würde nur am Rande von Klimaschutzbemühungen erwähnt, wird seit dem Erscheinen der Richtlinie kontrovers diskutiert und explizit darauf verwiesen. Es hat den Anschein, als hätte das Thema durch die EU wieder den Weg auf die Agenda gefunden. Verschiedene Akteure befassen sich nun damit. Einzig die Bundesregierung verhielt sich bislang äußerst zurückhaltend. Erst im Februar 2012 veröffentlichten die beiden federführenden Ministerien eine gemeinsame Stellungnahme. Auf den ersten Blick scheint die Kommission also einen starken Einfluss auf die nationale Diskussion zu haben. Diesen Eindruck gilt es nun durch empirische Analysen zu untermauern. Dies umso mehr, da von theoretischer Seite behauptet wird, die Kommission sei eher schwach und müsse ihre Vorschläge so zuschneiden, dass sie zu den Präferenzen der Mitgliedstaaten passen (Moravcsik 1995: 616). Die vorliegende Arbeit befasst sich daher mit der folgenden Frage:

Inwiefern beeinflusst der Richtlinienentwurf der Kommission die innenpolitische Debatte zur Energieeffizienz in Deutschland?

Diese Fragestellung soll unter kritischer Analyse des sogenannten Two-Level-Game-Ansatzes nach Robert Putnam und Andrew Moravcsik behandelt werden. Der Ansatz nimmt für sich in Anspruch, europäische bzw. internationale Ebene¹ mit der nationalen auf vielversprechende Weise zu verknüpfen (Putnam 1988: 459–460). Aufgrund dieser Konzeption erscheint die Theorie für eine Analyse der Wechselwirkungen von europäischer und nationaler Ebene geeignet. Sie bildet gewissermaßen die Brille, durch die wir den Prozess der Europäisierung des deutschen Diskurses betrachten.

Da die Theorie hier kritisch angewendet wird, folgen die aufgestellten Gegenhypothesen dabei den Aussagen des Two-Level-Games konträr:

¹ Putnam spricht von einer internationalen Ebene, während sich Moravcsiks Ausführungen hauptsächlich auf die europäische Ebene beziehen. Nachfolgend werden der besseren Lesbarkeit halber beide Begriffe synonym verwendet.

(1) Entgegen dem im Two-Level-Game vertretenen klassisch liberalen Bild ist die nationale Präferenzbildung der Akteure in starkem Maße europäisiert, da diese ihre Präferenzen erst unter dem Einfluss der Energieeffizienzrichtlinie definieren und spezifizieren.

(2) Im Gegensatz zu den Aussagen des Two-Level-Games hat die Bundesregierung keine starke Schlüsselposition inne und wird sogar eher von der EU-Kommission als dominantem Spieler abgelöst.

Forschungsstand und Quellenlage

Zum theoretischen Hintergrund der vorliegenden Arbeit gibt es zahlreiche Werke. Die Hypothesen des Two-Level-Games und des Liberalen Intergovernmentalismus waren daher gut aus den Publikationen der beiden Autoren herauszuarbeiten. Es wurde hauptsächlich auf die einschlägigen Aufsätze von Moravcsik (1993a, 1993b, 1994, 1995, 1997) und Putnam (1988) zurückgegriffen.

Der Entwurf für die Energieeffizienzrichtlinie stellt dagegen ein bislang unbearbeitetes Forschungsfeld dar. Politikwissenschaftliche Sekundärliteratur oder Studien fehlen gänzlich. Einzig das Factsheet vom Deutschen Naturschutzring (2011) war hilfreich, da es eine erste Zusammenfassung von Positionen der an der formellen Gesetzgebung beteiligten Akteure bietet. Die Publikation war jedoch aufgrund des Erscheinungsdatums nicht mehr auf dem neuesten Stand. Um die Inhalte der Richtlinie zu erfassen, wurde daher auf den Originaltext (Europäische Kommission 2011) zurückgegriffen.

Literatur zum Europäisierungsansatz findet sich mittlerweile in großer Zahl. Um die vorhandene Literatur zu strukturieren und wichtige Autoren zu identifizieren, war der Beitrag von Axt/Milosoki et al. (2007) äußerst hilfreich. Er bietet eine Gesamtschau über relevante Literatur und liefert durch sein reichhaltiges Literaturverzeichnis gute Anknüpfungspunkte für die weitere Recherche.

Zur Einführung in die Methodik der Diskursanalyse wurde der Aufsatz von Keller/Viehöver (2006) herangezogen, der einen gut verständlichen Überblick über die erforderlichen Forschungsschritte bietet.

Vorgehensweise und Methodik

Nach einem einführenden Abschnitt zum Ausgangspunkt des Europäisierungsansatzes werden zunächst die Annahmen des Two-Level-Games dargelegt und zu zwei theoretischen Hypothesen verdichtet. Anschließend findet die Hypothesenprüfung mit Hilfe einer Diskursanalyse am Beispiel der Diskussion um die Energieeffizienzrichtlinie statt. Nach einer knappen Darstellung der drei zentralen Streitpunkte der Richtlinie wird in den beiden folgenden Abschnitten jeweils auf eine theoretische Hypothese Bezug genommen und diese mit einer Gegenhypothese auf die Probe gestellt. Abschließend wird der Bogen zurück zum Europäisierungsansatz geschlagen und auf die Frage eingegangen, welche Perspektive in Bezug auf das betrachtete Politikfeld am besten passt.

Da sich die gewählte Forschungsfrage auf den deutschen Diskurs bezieht, liegt es nahe, die Methode der Diskursanalyse anzuwenden (Vorgehen orientiert an Keller/Viehöver 2006: 107ff).

Dabei sind zunächst die zu betrachtenden Akteure zu bestimmen. Für eine praktikable Eingrenzung des Diskurses wurden vorab verschiedene Akteure ausgewählt. Deren Positionen sollen beispielhaft erfasst werden.

Bei den Interessengruppen fiel die Wahl auf den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), die Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) sowie den World Wide Fund for Nature Deutschland (WWF). Als Vertreter der Bundesregierung wurden darüber hinaus das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) betrachtet.

Der BDI ist als Dachverband der deutschen Industrie mit seinen rund 100.000 Mitgliedsunternehmen (BDI 2012e) ein wichtiger Vertreter der deutschen Industrie im politischen Prozess.

Die DENEFF ist ein übergreifendes Netzwerk von Vorreiterunternehmen der Energieeffizienzbranche in Deutschland (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2012d) und ist mithin für den Diskurs um die Energieeffizienz ein wichtiger Impulsgeber.

Der Umweltverband WWF ist einer der größten Naturschutzorganisationen der Welt (WWF 2012b) und kann daher als wichtiger Vertreter der Umweltschutzinteressen gelten.

Die beiden Ministerien BMWi und BMU werden als Vertreter der Bundesregierung betrachtet, da diese federführend im Bereich der Energieeffizienzpolitik sind (vgl. z.B. die gemeinsame Stellungnahme von BMWi/BMU 2012).

Als Analyseeinheiten wurden Stellungnahmen, Positionspapiere, relevante Zeitungsartikel sowie Pressemitteilungen herangezogen, die sich mit Energieeffizienz befassen. Das damit oft verknüpfte Thema Klimawandel wurde – entsprechend dem Ziel der Betrachtung eines eingegrenzten Politikfelds – bewusst ausgeklammert. Um eine genaue Überprüfung des Einflusses der Richtlinie auf den deutschen Diskurs zu gewährleisten, wurden Positionspapiere mit Erscheinungsdatum sowohl vor als auch nach dem Entwurf untersucht und miteinander verglichen.

Die Datensammlung und -erhebung erfolgte durch eine Internetrecherche. Dabei wurden zunächst die Internetpräsenzen der betrachteten Akteure direkt aufgerufen. Einerseits wurde in den betreffenden Menüs und Unterseiten nach relevanten Papieren geforscht und andererseits zusätzlich über eine Internetsuchmaschine gezielt nach den Begriffen „Energieeffizienz“, „Energieeffizienzrichtlinie“, „EU Energieeffizienz“ sowie ähnlichen Schlagwörtern gesucht.

Auf Grundlage der Ergebnisse der Diskursanalyse und unter Einbeziehung der aus der Theorie generierten Hypothesen wurden abschließend entsprechende Gegenhypothesen gebildet.

Ausgangspunkt: Europäisierung

Der Europäisierungsansatz bildet den Hintergrund und auch die Motivation der Analyse. Zum Begriff gibt es zahlreiche Definitionen,² die jedoch alle in eine ähnliche Richtung zielen. Europäisierung im politikwissenschaftlichen Sinne stellt die Frage, welche Rückwirkungen die Europäische Integration auf den Nationalstaat hat, und zwar im Hinblick auf Politikinhalt, Prozesse und Strukturen (Axt et al. 2007: 137, 139–141). Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel herauszufinden, wie sich die Europäische Integration konkret auf den innenpolitischen Prozess in Deutschland am Beispiel der Energieeffizienzrichtlinie auswirkt. Damit möchte sie einen Beitrag zum Verständnis der Europäisierung leisten und weitere konkrete

² Vgl. hierzu beispielsweise die Aufstellung bei Axt et al. (2007: 137ff).

Argumente liefern.

Die verschiedenen Europäisierungsansätze nehmen unterschiedliche Perspektiven ein. Ein Teil der Forscher widmet sich einer top-down-Sichtweise und untersucht ausgehend von europäischen Anforderungen deren nationalstaatliche Umsetzung (so z.B. im Misfit-Ansatz von Börzel/Risse 2000). Aufgrund der in der Realität vorliegenden Interdependenz von nationaler und europäischer Ebene wird diese einseitige Sicht jedoch zunehmend kritisiert (z.B. Radaelli 2000: 7). Neuere Untersuchungen wenden sich daher vor allem der bottom-up-Perspektive zu (so beispielsweise Börzel 2002, 2003; Radaelli 2004; Radaelli/Pasquier 2007, in seinem Transformationsmodell auch Beichelt 2009). Hierbei wird Europäisierung als „two-way-street“ verstanden (Bomberg/Peterson 2000: 7). Die Analyse bewegt sich dabei ausgehend von der nationalen Ebene über die europäische Ebene wieder zurück auf den Nationalstaat (Radaelli/Pasquier 2007: 41; Radaelli 2004: 4; Axt et al. 2007: 137).

Am Ende der Analyse der vorliegenden Arbeit soll eine Einordnung stehen, welcher Perspektive von Europäisierung im Bereich der Energieeffizienzrichtlinie am ehesten gefolgt werden sollte.

Das Two-Level-Game nach Putnam & Moravcsik

Das von Robert Putnam vorgestellte und von Andrew Moravcsik in seiner Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus³ aufgegriffene Konzept des Two-Level-Games bildet den theoretischen Rahmen der folgenden Analyse.⁴ Der Ansatz ist der liberalen Denktradition zuzuord-

³ Die Frage, ob der Liberale Intergouvernementalismus eine Theorie oder ein Ansatz ist, wurde ausgeklammert. Vgl. hierzu Moravcsik (1995: 613). Beide Substantive werden hier aus sprachlichen Gründen synonym verwendet.

⁴ Obwohl die Autoren jeweils eigene Schwerpunkte setzen, werden beide Theorien gemeinsam je nach Themengebiet dargestellt. Dies dient der besseren Lesbarkeit und Struktur, außerdem lässt sich diese Vorgehensweise dadurch begründen, dass Moravcsik auf Putnam Bezug nimmt und dessen Gedanken aufgreift.

⁵ Vgl. zur Einteilung der verschiedenen Theorieschulen in den Internationalen Beziehungen Wight (1991).

⁶ Da die anschließende Analyse den deutschen Diskurs (also die nationale Ebene) als Untersuchungsgegenstand hat, werden an dieser Stelle vorrangig die Annahmen der Theorie für eben dieses Level dargestellt.

nen.⁵ Dementsprechend wird die Politik hier aus der bottom-up-Perspektive betrachtet (Moravcsik 1997: 517).

Im Fokus der Theorie liegen intergouvernementale Aushandlungsprozesse (Moravcsik 1993b: 480–481). Der Begriff des Two-Level-Games basiert auf der Annahme, die Außenpolitik eines Staates manifestiere sich durch das Zusammenspiel von zwei Levels, nämlich der nationalen und der internationalen bzw. europäischen Ebene (Putnam 1988: 434). Auf beiden Ebenen finden jeweils Aushandlungsprozesse oder „Verhandlungsspiele“ statt. Nach der Herausbildung der Präferenzen durch innerstaatliche Willensbildungsprozesse werden diese dann auf internationaler Ebene verhandelt.

Eine zentrale Stellung im Two-Level-Game nimmt der Begriff des „win-sets“ ein. Das win-set wird definiert als „...the set of all possible agreements that would ‘win’ - that is, gain the necessary majority among the constituents [...]“ (Putnam 1988: 437). Gemeint ist also die Menge aller internationalen Kooperationsvereinbarungen, die in einem Staat ratifizierungsfähig sind; also gewissermaßen ein bestimmter Verhandlungsraum, in dem mögliche Abkommen liegen (Moravcsik 1993b: 496–497, 1994: 9).

Im Folgenden werden die zentralen Annahmen der Theorien dargelegt und für die weitere Analyse zu Hypothesen zusammengefasst.⁶

Nationale Präferenzen als Grundlage außenpolitischer Positionen

Zunächst ist zu klären, wie in der Theorie eine bestimmte außenpolitische Position zustande kommt.

Um die Außenpolitik eines Staates zu erklären, weicht der Liberale Intergouvernementalismus von der Sichtweise des Staates als „black box“ ab und schaut sozusagen in den Staat hinein. Die außenpolitischen Interessen und Präferenzen des Staates sind nämlich nicht von vorne herein festgelegt, sondern bilden sich erst im Rahmen liberal-demokratischer Entscheidungsprozesse heraus (Moravcsik 1997: 518, 1993b: 480–481, 483; Moravcsik/Schimmelfennig 2009: 69).

Der klassisch liberalen Sichtweise folgend fungieren die politischen Institutionen dabei als Transmissionsriemen, durch den die Präferenzen der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure aggregiert und in eine bestimmte Politik umgesetzt

werden⁷ (Moravcsik 1997: 518, 1993b: 481).

Die verschiedenen sozialen Gruppen üben dabei Druck auf die Regierung aus, die in der Folge entsprechende Koalitionen bildet: „At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups“ (Putnam 1988: 434).

Eine spezifische Außenpolitik des Staates kommt schließlich dadurch zustande, dass Regierungen auf Basis der gesellschaftlichen Interessen die staatlichen Präferenzen und Ziele definieren und in der internationalen Politik dementsprechend handeln (Moravcsik 1997: 518, 1993b: 480–481). Regierungen sind also die zentralen Akteure der internationalen Politik und handeln zielgerichtet und rational, „but on the basis of goals that are defined domestically“ (Moravcsik 1993b: 481). Folgerichtig verschieben sich auch die außenpolitischen Ziele der Regierungen, je nachdem, in welche Richtung der Druck der sozialen Gruppen wirkt (Moravcsik 1993b: 481).

Abschließend stellt sich die Frage, in welchem zeitlichen Ablauf inner- und interstaatliche Aushandlungsprozesse ablaufen. Im Two-Level-Game sind die nationale Präferenzbildung und die internationale Ebene voneinander abgetrennt. Moravcsik betont, dass der Prozess der nationalen Präferenzbildung zeitlich vor den Verhandlungen abläuft: „[G]overnments first define a set of interests, then bargain among themselves in an effort to realize those interests“ (Moravcsik 1993b: 481, Hervorhebung: L.Z.). Bei Putnam liest sich das sehr ähnlich; auch er geht davon aus, dass vor den internationalen Verhandlungen innerstaatliche Aushandlungsprozesse stattfinden, um eine Verhandlungsposition festzulegen (Putnam 1988: 436).

Als erste zu prüfende Hypothese der Theorie ist also festzuhalten, dass innenpolitische Präferenzen einzig relevant für die Position eines Staates auf EU-Ebene sind und dass diese Präferenzbildung der Entscheidungsfindung auf internationaler Ebene (hier EU) zeitlich vorgelagert und davon getrennt ist.

Regierungen als Schlüsselspieler

Eine weiterer Grundsatz des Two-Level-Game-Ansatzes und des Liberalen Intergouvernement-

talismus ist die Schlüsselspielerposition der nationalen Regierungen. Wie begründen Moravcsik und Putnam nun diese herausragende Stellung?

Im Gegensatz zu klassischen Theorien der Internationalen Beziehungen (wie z.B. dem Neorealismus) agiert auf internationaler Ebene nicht „der Staat“ als unitarischer Akteur. Vielmehr sind Staatsmänner bzw. Regierungen⁸ die zentralen Akteure auf dem internationalen Parkett (Moravcsik 1993a: 16; Putnam 1988: 434). Denn nur diese Akteure sind es, die auf beiden Ebenen gleichzeitig spielen, da sie an beiden Verhandlungstischen sitzen (Putnam 1988: 434).⁹ Durch diese hervorgehobene Position kommt der Regierung somit eine Schlüsselspielerrolle zu. In der EU liegt genau ein solches Two-Level-Game vor – durch die EU-Institutionen wird ein solches Spiel geradezu strukturiert (Moravcsik 1993b: 507).

Ein Machtzuwachs durch die europäische Integration wird im Two-Level-Game dadurch begründet, dass die nationalen Regierungen die EU-Ebene gezielt nutzen können, um eigene Ziele zu verfolgen.¹⁰ So können sie das „Spiel über Bande“¹¹ dazu einsetzen, nationale Hürden zu überwinden und so Politiken durchsetzen, die sonst nationalstaatlich nicht umsetzbar wären (Moravcsik 1993b: 515; Putnam 1988: 457). Dies ist insbesondere dann möglich, wenn die innerstaatlichen Präferenzen unklar oder stark

⁷ Zu dieser Sichtweise passt auch die Betrachtung der Beziehung zwischen innerstaatlichen Gruppierungen und der Regierung als ein Principal-Agent-Verhältnis. Vgl. hierzu beispielsweise Moravcsik (1994: 4ff). Siehe grundlegend zum Principal-Agent-Modell Pratt/Zeckhauser (1985) und Erlei et al. (2007: 162ff) sowie ausführlich Arrow (1985).

⁸ Moravcsik spricht von Staatsmännern (1993a: 16), „executives“ (1994: 4) oder Regierungen (1993b: 481), bei Putnam werden diese Akteure „chief negotiator“ genannt (Putnam 1988: 434). Im Folgenden werden die Begriffe synonym verwendet.

⁹ Moravcsik (1993a: 15) spricht in diesem Zusammenhang von einer „double-edged diplomacy“.

¹⁰ Wobei man an dieser Stelle freilich anmerken muss, dass diese These die liberale Position eher verwässert – denn versteht man die Regierung wirklich als Transmissionriemen, so dürfte diese streng genommen nur die vorhandenen Präferenzen umsetzen und keine eigenen Ziele verfolgen.

¹¹ Dabei werden Verhandlungen zunächst auf EU-Ebene abgeschlossen und dann den nationalen Akteuren als Ja-Nein-Wahl präsentiert: „National leaders undermine potential opposition by reaching bargains in Brussels first and presenting domestic groups with an ‘up or down’ choice“ (Moravcsik 1993b: 515).

diversifiziert sind und die Regierungen somit einen größeren Handlungsspielraum bei den Verhandlungen haben (Moravcsik 1993b: 484, 1993b: 515).

Bei Putnam wird die herausragende Stellung des Verhandlungsführers damit begründet, dass er einen großen Einfluss auf die Größe des winsets besitzt. Durch seine Veto-Macht bei den Verhandlungen kann er Einigungen, die eigentlich ratifizierungsfähig (sprich: von den nationalen Präferenzen abgedeckt) wären, von vornherein ablehnen (d.h. das win-set verkleinern) und somit das Verhandlungsergebnis zu seinen Gunsten verändern (Putnam 1988: 456–458). Auch bei Moravcsik wird dieser Gedanke aufgegriffen. Er weist darauf hin, dass die Regierungen aus dem eigentlich bestehenden nationalen winset (sprich aus den vorherrschenden Präferenzen der Akteure) gewissermaßen eine Vorabauswahl treffen können (Moravcsik 1994: 9). Moravcsik spricht daher in diesem Zusammenhang von einer „gatekeeping“- oder „agenda-setting“-Macht der Regierung (Moravcsik 1994: 9, 1993b: 515).

Als zweite zu prüfende theoretische Hypothese ist festzuhalten, dass die nationalen Regierungen durch die EU gestärkt werden, da sie eine Schlüsselspielerrolle innehaben.

Die Energieeffizienzrichtlinie im deutschen Diskurs

Nach der theoretischen Herleitung der zu prüfenden Hypothesen soll nun am deutschen Diskurs über die Energieeffizienzrichtlinie geprüft werden, inwieweit diese zutreffen oder abweichen. Zum besseren Verständnis der folgenden Analyse und zur Eingrenzung des Diskurses werden zunächst die drei zentralen Streitfragen und die in der Richtlinie ausgeführte Position der Kommission knapp dargestellt. An diesen Schritt schließt sich die Prüfung der Hypothesen an.

Zentrale Streitfragen im Richtlinienentwurf

Im Richtlinienentwurf und der sich anschließenden

¹² Die drei Streitpunkte sind zum Beispiel aufgeführt in Deutscher Naturschutzring – EU-Koordination (2011: 1).

¹³ Vgl. zu den spezifischen Anforderungen Artikel 4 der Richtlinie 2010/31/EU (Europäische Union 2010).

den Debatte tauchen folgende Streitfragen immer wieder auf: verbindliche Energiesparziele, die Sanierung öffentlicher Gebäude sowie die Frage nach Energieeffizienzverpflichtungen.¹²

Erster Streitpunkt sind die Energiesparziele, die in Artikel 3 des Entwurfs genannt sind. Dabei geht es um die Frage, ob das freiwillige Energiesparziel, bis 2020 den Primärenergieverbrauch in der EU um 20 % zu senken, verbindlich werden soll. Die Kommission tritt für unverbindliche nationale Energieeffizienzziele ein. Im Richtlinienentwurf wird daher lediglich davon gesprochen, dass die Mitgliedstaaten „ein nationales Energieeffizienzziel festlegen“ sollen (Europäische Kommission 2011: 21). Ob das EU-Gesamtziel voraussichtlich erreicht wird, soll bis Juni 2014 bewertet werden.

Zweite zentrale Streitfrage ist die nach einer verpflichtenden Quote für die öffentliche Gebäudesanierung (Artikel 4). Der Richtlinienentwurf sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ab 2014 jährlich 3 % der öffentlichen Gebäudeflächen nach bestimmten Energieeffizianzforderungen¹³ renovieren müssen (Europäische Kommission 2011: 21).

Die Frage nach Energieeffizienzverpflichtungssystemen (Artikel 6) stellt den dritten Konfliktpunkt dar. Hier geht es darum, wie Marktanreize für Energieeffizienz geschaffen werden können und ob Energieverteiler und Einzelhandel verpflichtet werden sollen, Effizienzmaßnahmen anzubieten. Die Richtlinie spricht sich für eine solche Verpflichtung aus. So soll der Umfang der Effizienzangebote 1,5% der Energiemenge entsprechen, die im Vorjahr verkauft wurde. Daneben kann die Kommission alternative Maßnahmen zulassen (Europäische Kommission 2011: 22).

Nationale vs. europäisierte Präferenzbildung

Zunächst ist die erste Hypothese zu prüfen, dass sich innenpolitische Präferenzen bereits vor der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene bilden und national definiert werden. Um diese These zu operationalisieren und überprüfbar zu machen, werden Positionen und Stellungnahmen der untersuchten Interessengruppen vor und nach dem Erscheinen des Richtlinienentwurfs betrachtet. Dabei wird auf die oben erläuterten drei zentralen Streitfragen Bezug genommen. Wenn sich die Akteure erst durch den Entwurf eine Meinung

gebildet und ihr Set an Präferenzen erweitert haben, so können wir hier von einem durch die EU beeinflussten und demzufolge europäisierten Präferenzbildungsprozess sprechen und damit die These widerlegen, die Präferenzen stünden schon vorab fest. Eine tabellarische Übersicht über die Präferenzen der Akteure vor und nach dem Richtlinienentwurf findet sich im Anhang (vgl. Tabelle 1).

Betrachten wir zunächst die Position des BDI. Hier fällt auf, dass vorher nur unklar auf dem Themenfeld nationaler Energieeffizienzziele Stellung bezogen wird. Zwar findet sich die Forderung nach geeigneten Rahmenbedingungen und einer langfristigen Emissionsreduzierungsvorgabe wieder, aber eine klare Positionierung speziell zu Energieeffizienzzielen fehlt (BDI 2009: 1, 2009: 2). Nach dem Entwurf bezieht der BDI klar Stellung hierzu und ist gegen absolute Energieeinsparziele bzw. Energieeffizienzziele. Er befürwortet stattdessen die Koppelung an ökonomische Indikatoren (BDI 2011: 3).

In Bezug auf die Sanierung öffentlicher Gebäude zur Energieeffizienzsteigerung ist der BDI zunächst indifferent. Es findet sich hierzu keine Position in den Stellungnahmen. Nach Erscheinen des Entwurfs jedoch befürwortet der Verband eine energetische Sanierungsquote für den öffentlichen Gebäudebestand (BDI 2011: 8). Hier ist demnach eine klare Neubildung der Präferenz auszumachen.

Hinsichtlich einer Energieeffizienzverpflichtung tritt der BDI gegen eine solche ein. Es solle der Wirtschaft überlassen werden, die jeweils günstigste Lösung zu finden (BDI 2009: 1). In der Reaktion auf den Entwurf wird dies noch weiter spezifiziert, indem direkt auf Artikel 6 der Richtlinie Bezug genommen und die vorgeschlagenen Energieeffizienzverpflichtungssysteme klar abgelehnt werden (BDI 2011: 5–6). Es lässt sich somit sowohl vorher als auch nachher eine relativ klare Präferenz auszumachen, wobei diese im Zuge des Entwurfs noch präzisiert wurde. Der BDI hat demnach in Reaktion auf den Richtlinienentwurf seine Präferenzen teilweise ganz neu definiert oder zumindest spezifiziert.

Betrachten wir die Stellungnahmen der DENEFF, so ist eine ähnliche Tendenz zu beobachten.

So sind die Präferenzen in Bezug auf verbindliche nationale Energieeffizienzziele vor dem Entwurf undefiniert. Es wird lediglich ein nati-

onaler Energieeffizienzfahrplan gefordert, eine klare Positionierung zu Energieeffizienzzielen fehlt jedoch (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2011a: 3). Nach dem Richtlinienentwurf bildet sich eine eindeutige Position heraus: „Die DENEFF erachtet es als unausweichlich, das EU-Energieeinsparziel sobald wie möglich verbindlich festzuschreiben“ (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2012c: 3). Für die öffentliche Gebäudesanierung besteht vorher wie nachher eine feste Präferenz. Eine verpflichtende Regelung zur energieeffizienten Sanierung öffentlicher Gebäude wird zu beiden Zeitpunkten klar befürwortet (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2011d: 3, 2011a: 10, 2012c: 7ff). Zu beobachten ist aber, dass in Reaktion auf den Entwurf noch viel deutlichere Forderungen aufgestellt und detaillierte Vorschläge entwickelt wurden (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2012c: 7ff).

Gleiches gilt für die Energieeffizienzverpflichtungen. Eine Nutzungspflicht für energiesparende Ersatzmaßnahmen wird bereits vorher befürwortet (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2011d: 3) und diese Präferenz dann später konkretisiert (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2012c: 4ff). Bei der DENEFF lässt sich also zeigen, dass der Entwurf in einem Fall zu einer eindeutigen Präferenzbildung beigetragen und in den anderen beiden Fällen zumindest für konkretere Interessen gesorgt hat.

Betrachten wir die Stellungnahmen des WWF, so tritt er vor Erscheinen der Richtlinie klar für verbindliche Effizienzziele ein (WWF 2011a: 1) und fordert sogar ein EU-weites verbindliches Ziel (WWF 2011a: 1). Auch nach der Richtlinie findet sich diese Präferenz wieder (WWF 2011b: 7). Auf die Gebäudesanierung geht der WWF in früheren Stellungnahmen ein und fordert begünstigende steuerliche Rahmenbedingungen, ohne jedoch Aussagen zur öffentlichen Hand zu machen (WWF 2011c: 3–4, 2011e). Als Reaktion auf den Entwurf wird diese Präferenz dann verschärft, indem eine Verpflichtung zu einer Sanierung von jährlich 2 % des gesamten (öffentlichen und nicht-öffentlichen) Gebäudebestands gefordert wird (WWF 2011b: 8). Hieran lässt sich ablesen, dass ein zuvor eher allgemeiner Standpunkt noch weiter verdichtet wurde. In Bezug auf Energieeffizienzverpflichtungen haben sich keine neuen Präferenzen gebildet. Der WWF ist zu bei-

den Zeitpunkten für verpflichtende Steuerungsinstrumente (WWF 2011c: 3, 2011b: 7). Insgesamt gesehen lässt sich beim WWF feststellen, dass die Präferenzen nicht komplett neu gebildet, aber zumindest teilweise deutlicher formuliert wurden.

Nach Betrachtung der Stellungnahmen in Bezug auf die Präferenzen der Akteure kann zusammenfassend festgestellt werden, dass diese durch den Richtlinienentwurf in erheblichem Maße beeinflusst wurden. Die von der Theorie aufgestellte These, dass sich zunächst Präferenzen bilden und dann „nach oben“ wandern, konnte vorliegend widerlegt werden.

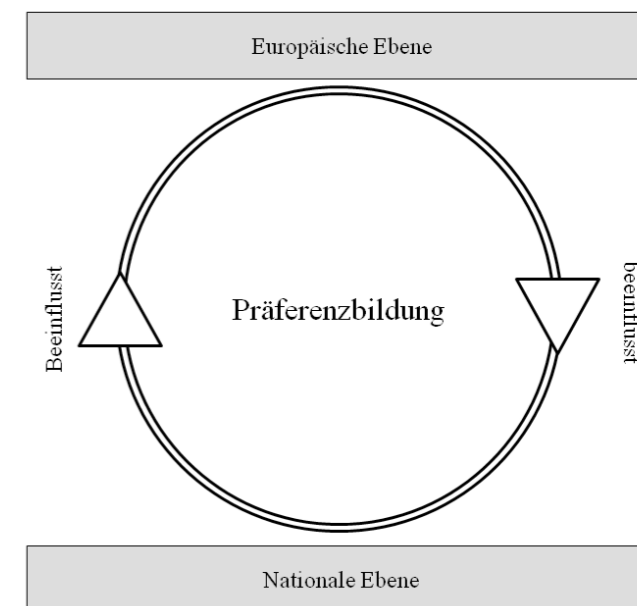
Es zeigte sich, dass Präferenzen vorher teilweise unklar oder noch nicht vorhanden waren und erst mit Bezug auf die EU definiert wurden. Meist wurden die Präferenzen klarer, in einigen Fällen bildeten sich sogar neue Standpunkte heraus, die so zunächst gar nicht auf der Agenda der Akteure standen. Die Präferenzbildung ist also nicht zwangsläufig vorgelagert, sondern wird durch den Richtlinien-Entwurf überhaupt erst angestoßen. Man kann daher an dieser Stelle von einer europäisierten Präferenzbildung sprechen.

Zwar definieren die Akteure nach wie vor ihre Präferenzen national; welche Präferenzen aber überhaupt diskutiert werden, legt die EU-Kommission vorab fest. Die sozialen Akteure als zentrale Organe der innerstaatlichen Präferenzbildung verlieren somit an Definitionsmacht. Wenn aber nun die Präferenzen der Akteure vorher noch gar nicht feststehen oder sogar in Bezug auf die EU reformuliert werden, so ergibt sich ein Kreislauf von Präferenzen. Die analytische Trennung von nationaler und europäischer Ebene ist damit hinfällig. Mit dieser Erkenntnis verliert der Ansatz einen essentiellen Grundbaustein seiner Argumentation.

An Stelle der strikten Trennung der Ebenen erscheint eine Art Kreislaufmodell als geeignet (vgl. Abbildung 1).¹⁴ Hiermit lassen sich nicht nur die nationale Präferenzbildung der sozialen Akteure erfassen, sondern auch die Wechselwir-

¹⁴ Freilich würde man damit vom klassisch liberalen Bild der Präferenzbildung abweichen. Die höhere Realitätsnähe wäre dann mit dem Preis der theoretischen Unsauberkeit bzw. Verwässerung erkaufte.

¹⁵ Dazu wurden alle Pressemitteilungen und Stellungnahmen, die auf den Webseiten der Akteure zu finden waren und im Zeitraum Ende 2010 bis 2012 veröffentlicht wurden, betrachtet, sofern sie sich explizit mit dem Thema Energieeffizienz befassten.



kung mit der EU, welche zu einer Neubildung oder Spezifizierung der Präferenzen führt.

Kein Schlüsselspielerstatus der Bundesregierung

Im zweiten Schritt soll nun die Hypothese der Regierungen als Schlüsselspieler geprüft werden. Auch diese Aussage bedarf zunächst der Operationalisierung. Dazu folgen wir dem beschriebenen Agenda-Setting-Gedanken. Es wird untersucht, ob man sich nach der Veröffentlichung des Richtlinienentwurfs verstärkt dem Thema Energieeffizienz zugewandt hat.¹⁵ Sofern die analysierten Interessengruppen vorrangig mit Bezug auf die EU argumentieren oder ihre Stellungnahmen nach Erscheinen der Richtlinie zunehmen, so können wir folgern, dass die Agenda-Setting-Macht auf der Seite der EU ist und nun die Kommission den Gegenstand der Diskussion beeinflusst.

Abschließend wird betrachtet, wie sich die Bundesregierung positioniert. Wenn sie sich nicht eindeutig positioniert und stark auf die EU Bezug nimmt, so können wir herleiten, dass nur noch eine Reaktion auf die europäische Ebene stattfindet.

EU-Dominanz des Diskurses

Betrachten wir also zunächst die Beschäftigung der betrachteten Interessengruppen mit dem Thema Energieeffizienz.

Abb. 1: Kreislaufmodell nationaler und europäisierter Präferenzbildung (eigene Darstellung).

Bei der Untersuchung der Website mit den Pressemitteilungen des BDI (BDI 2012c) fällt auf, dass das Thema Energieeffizienz überhaupt erst nach Veröffentlichung der Richtlinie in nennenswertem Maße behandelt wird. Im Zeitraum vor der Richtlinie findet sich keine einzige Mitteilung zum Thema Energieeffizienz. Nach Erscheinen des Entwurfs finden sich sogleich mehrere Mitteilungen. So wendet sich der BDI gegen eine „EU-Energieeffizienz-Bürokratie“ (BDI 2012a) und kritisiert die erreichte Einigung der Bundesregierung (BDI 2012b). Ein ähnliches Bild bietet sich bei den Publikationen (BDI 2012d). Eine detaillierte Stellungnahme zum Thema Energieeffizienz (BDI 2011) findet sich auch erst nach der Richtlinie. Die oben behandelte Stellungnahme zur Energieeffizienz bei Gebäuden von 2009 (BDI 2009) ist nur über Umwege zu finden.

Inhaltlich gesehen richten sich die Pressemitteilungen und Papiere zwar an die Bundesregierung, bestimmender Akteur ist jedoch die EU. Beispielhaft ist das folgende Zitat aus einer Pressemitteilung:

„Deutschland darf sich bei dem wichtigen Thema nicht aus der europäischen Diskussion herauskatapultieren. Es ist höchste Zeit, dass sich die Bundesregierung auf eine einheitliche Position verständigt, um die neuen Vorgaben aus Brüssel mitzugestalten“ (BDI 2012a).

Eine ähnliche Argumentation mit Bezug „auf Brüssel“ finden sich auch in anderen Mitteilungen.

Es zeigt sich, dass sich der BDI erst durch die Richtlinie dem Thema Energieeffizienz in verstärktem Maße zuwendet und sich in der Folge logischerweise immer wieder auf die EU bezieht.

Bei der Untersuchung der Internetseite der DENEFF ist das Bild noch eindeutiger. Auf der Website mit den Publikationen und Stellungnahmen (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2012b) behandeln alle Papiere das Thema Energieeffizienz – was nicht verwunderlich ist, da die Mitgestaltung der Energieeffizienzpolitik erklärtes Ziel des Vereins ist (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2012a). Der starke Einfluss der EU ist jedoch auch hier spürbar.

Zwar gibt es Publikationen, in denen überhaupt kein Bezug zur EU hergestellt wird (so z.B. Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2011a: 3). Allerdings finden sich genauso

schon vor Erscheinen der aktuellen Energieeffizienzrichtlinie Verweise auf ältere Richtlinien (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2011d: 2). Nach Erscheinen der Energieeffizienzrichtlinie ist die EU in den Papieren dann stark vorherrschend. Mehrere Stellungnahmen befassen sich dezidiert mit der Energieeffizienzrichtlinie (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2012c, 2011b). Außerdem wird sogar in einer Stellungnahme, die sich einem Referentenentwurf zum deutschen Mietrecht befasst, auf die Energieeffizienzrichtlinie Bezug genommen und mit deren Position argumentiert (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2011c: 3).

Aus diesen Erkenntnissen lässt sich der Schluss ziehen, dass die EU auch hier starken Einfluss auf die behandelten Themen hat und sogar schon vor der Richtlinie hatte.

Auch der WWF argumentiert auf seiner Pressemitteilungs-Internetseite (WWF 2012a) vor allem unter Bezugnahme auf die EU. Der Verband kommentiert fast ausschließlich EU-Positionen zur Energieeffizienz oder bezieht sich in seinen Stellungnahmen auf die EU, sei es vor (beispielsweise WWF 2011a, 2011c) oder nach Erscheinen der Richtlinie (so z.B. WWF 2011d, 2012c, 2011b; Matthes 2011, 2012). Zudem liegt ein Ansteigen der Mitteilungen nach Erscheinen der Richtlinie vor. Wie bei den anderen beiden Akteuren lässt sich ebenfalls eine starke Beeinflussung der Agenda durch die EU nachweisen – und das schon vor Veröffentlichung der Richtlinie.

Als erstes Zwischenfazit lässt sich auf Grundlage der vorherigen Überlegungen anführen, dass der Diskurs zum Thema Energieeffizienz in großem Maße – wenn nicht überwiegend – von der EU beeinflusst und die Agenda der diskutierten Politikmöglichkeiten durch sie dominiert wird. Das Ausmaß des Einflusses war bei den verschiedenen Akteuren jedoch unterschiedlich. So waren vor der Richtlinie entweder nur wenige Positionspapiere zum Thema Energieeffizienz zu finden und es wurde sich dafür nach dem Entwurf verstärkt dem Thema zugewandt (BDI), oder die EU war in den Stellungnahmen vor der Richtlinie zwar nicht unbedingt vorherrschend, aber vorhanden (DENEFF). Oder es wurde schon vorher stark Bezug auf die EU genommen (WWF). Für alle drei Akteure gilt, dass nach dem Erscheinen der Richtlinie der Diskurs förmlich von der EU überlagert wird. Die Anzahl von Stellungnahmen

nimmt zu. Die EU ist zum Auslöser und zugleich zum Zentrum der Argumentation rund um das Thema Energieeffizienz geworden.

Positionslosigkeit der Bundesregierung – Reaktion statt Aktion

Abschließend ist zu klären, wie sich die Bundesregierung positioniert. Dabei soll geprüft werden, ob die Bundesregierung selbst nur noch auf die EU reagiert, anstatt von sich aus zu agieren.

Es fällt auf, dass sowohl das BMU als auch das BMWi bis zum Februar 2012 keine gemeinsame Position vertraten. So waren sich die beiden Minister in Bezug auf das von der Kommission geforderte Energiesparziel von jährlich 1,5% uneinig. Während das BMWi diesem ablehnend gegenüber stand, war das BMU wohl eher dafür. Öffentliche Äußerungen allerdings fehlten (Uken 2011: 1; DerWesten.de 2011: 1). Doch auch der im Februar 2012 erreichte Kompromiss blieb unvollständig und betraf nur Artikel 6 der Richtlinie. Die Minister treten darin für verbindliche nationale Energieeinspar- bzw. Energieeffizienzvorgaben ein, fordern aber statt starrer Vorgaben eine erhöhte Flexibilität im Hinblick auf die Formulierung des nationalen Zieles (BMW/BMU 2012: 2). Die Ministerien sprechen sich dementsprechend gegen die Festlegung verbindlicher Maßnahmen aus (Deutscher Bundestag 2012: 1).

Neu ist der konkrete Vorschlag, die Mitgliedsstaaten festlegen zu lassen, „dass ab dem Jahr der Anwendung dieser Richtlinie bis zum Jahr 2020 eine Steigerung der Energieeffizienz von 6,3% innerhalb von drei Jahren oder eine Senkung des Energieverbrauchs von 4,5 % innerhalb von drei Jahren gegenüber einer jeweils vorlaufenden dreijährigen Referenzperiode erreicht wird“ (BMW/BMU 2012: 2). Dadurch sollte also die Möglichkeit geschaffen werden, zwischen zwei alternativen Zielen zu wählen und statt Energieeinsparungen die Energieeffizienz zu steigern. Durch die Einbringung eigener Vorschläge versuchte die Bundesregierung demnach, auf die

Richtlinie Einfluss zu nehmen.

Bislang fehlen weitere Stellungnahmen. Dies erklärt auch eine kleine Anfrage der Bundestagsfraktion der Grünen an die Bundesregierung, in welcher ausführlich nach deren Standpunkt zur Richtlinie gefragt wird (Deutscher Bundestag 2012).

Wie lassen sich die Ereignisse nun deuten? Zwar versucht die Bundesregierung eigene Vorschläge zu machen, jedoch lässt die nicht vorhandene Positionierung zu großen Teilen der Richtlinie den Schluss zu, dass sie von der EU-Kommission im Diskurs förmlich überrumpelt wurde. Die Regierung hat somit keine aktive Rolle in der Bildung innenpolitischer Koalitionen oder win-sets gespielt, sondern vielmehr auf die Vorgaben der Kommission reagiert.

Weiterhin ist interessant, dass die Bundesregierung noch keine eindeutige Position gefunden hat, obwohl sich die sozialen Akteure mit ihren Präferenzen schon eindeutig positioniert haben. Dies widerspricht der These des Two-Level-Games, dass Regierungen maßgebliche Schlüsselspieler sind und liefert einen weiteren Einwand gegen die Annahme, dass die nationalen Präferenzen von unten auf die Regierung einwirken und erst danach auf die internationale Ebene übertragen werden – im vorliegenden Kontext ist genau das Gegenteil der Fall. Präferenzen wurden erst unter Einfluss der EU definiert und sind trotz fehlender Position der Bundesregierung auf der europäischen Ebene (hier der EU-Kommission) vorhanden.¹⁶

Zusammenfassend ist hier demnach die These zu den Aussagen des Two-Level-Games aufzustellen, nämlich dass die Regierung keine starke Schlüsselspielerposition innehat, sie wird vielmehr von der EU-Kommission als dominantem Spieler abgelöst.

Endpunkt: Europäisierung als taking und downloading

Abschließend soll der Bogen zum eingangs erwähnten Europäisierungsansatz geschlagen werden. Wie dargelegt ist das Two-Level-Game nach Prüfung der Hypothesen wenig überzeugend und kann die ablaufenden Prozesse nur unzureichend beziehungsweise gar nicht erklären.¹⁷ Moravcsik und Putnam vergessen, den Europäisierungsaspekt in ihren Ansatz aufzunehmen. Mit ihrer einseitigen bottom-up-Sichtweise und der strikten

¹⁶ Bewusst ausgeklammert wurde hier die Tatsache, dass die Interessengruppen im Zuge der Formulierung des Richtlinienentwurfs auch direkt auf die EU-Kommission Einfluss nehmen. Dies wäre ein weiteres Argument für die Einschränkung der Schlüsselspielerposition der Regierung.

¹⁷ Dies ist durchaus verständlich, wäre doch sonst die klassische liberale Sichtweise hier gar nicht mehr anwendbar.

Trennung zwischen nationaler und europäischer Ebene verkennen sie den starken Einfluss, den die europäische Ebene auf den Nationalstaat hat und verkleinern das Sichtfeld des Forschers in zu großem Maße. Die stattfindenden Prozesse können so nur noch schwerlich mit dem Two-Level-Game-Ansatz erfasst werden.

Nach der Analyse ist im vorliegenden Fall klar die top-down-Perspektive auf die Europäisierung die treffendste. Eine bottom-up- oder two-way-street-Perspektive ist dagegen wenig zielführend, da – wie gezeigt wurde – die EU maßgeblich auf den gesamten Prozess „von oben“ einwirkt und diesen stark beeinflusst. Um andere Perspektiven nicht von vornherein auszuschließen (wie im Two-Level-Game) könnte ein möglicher konzeptionell-theoretischer Ausweg in denjenigen bottom-up-Ansätzen liegen, welche die top-down und die bottom-up-Sichtweise in Einklang bringen. Versteht man die Mitgliedstaaten beispielsweise als policy-taker und policy-shaper (wie z.B. Börzel 2003) oder Europäisierung als up- und downloading-Prozess (Börzel 2002), so eröffnen sich neue konzeptionelle Möglichkeiten, die Wechselwirkungen von nationaler und europäischer Ebene zu erfassen. Im analysierten Politikfeld Energieeffizienz wäre Deutschland folglich ein policy-taker und würde Politiken gewissermaßen gezwungen downloaden.

Fazit – das Ende des Two-Level-Games

Die vorliegende Arbeit konnte zeigen, dass der deutsche Diskurs zur Energieeffizienzrichtlinie in starkem Maße von der EU beeinflusst wird und die im Two-Level-Game angenommene strikte Trennung von nationaler und internationaler Ebene unzutreffend ist.

So zeigte die Diskursanalyse, dass die sozialen Akteure im deutschen Diskurs ihre Präferenzen erst durch den Richtlinienentwurf gebildet und spezifiziert haben. Präferenzen waren vor Erscheinen des Entwurfs oft undifferenziert oder noch gar nicht vorhanden und wurden erst später mit Bezugnahme auf die EU definiert. Bei manchen Akteuren wurden die Präferenzen lediglich eindeutig und klarer, in einigen Fällen wurde sogar Stellung zu Themen bezogen, die vorher nicht Gegenstand des Sets an Präferenzen waren. Die Präferenzbildung wurde durch den Richtlinien-Entwurf überhaupt erst angestoßen, weswegen man hier von einer europäisierten Präferenzbil-

dung sprechen kann. Diese Arbeit schlägt daher eine Betrachtung als Kreislaufmodell vor.

Im zweiten Schritt konnte die von Moravcsik und Putnam vertretene These der Regierung als Schlüsselspieler relativiert werden. So wurde zunächst dargelegt, dass die Agenda maßgeblich von der EU dominiert wird. Die Zahl an Stellungnahmen nahm zu und darüber hinaus war in den meisten Stellungnahmen die EU der zentrale Bezugspunkt. Weiterhin zeigte die Analyse des Standpunktes der Bundesregierung, dass diese vom Richtlinienentwurf nahezu überrumpelt wurde und in ihren Stellungnahmen nur noch auf die EU reagierte. Präferenzen der Kommission und der sozialen Akteure waren zwar vorhanden; die klare Positionierung der Bundesregierung beschränkte sich jedoch auf einen der drei Streitpunkte der Richtlinie. Die Schwäche der Schlüsselspielerthese zeigte sich auch in Kombination mit der Analyse der Präferenzbildung. Die EU-Kommission löst hier die Regierung als Schlüsselspieler ab, indem sie Agenden definiert und Präferenzbildungsprozesse initiiert.

Insgesamt gesehen versagt das Two-Level-Game vorliegend und kann die ablaufenden Prozesse nur unzureichend beziehungsweise gar nicht erklären. Dem Ansatz fehlt die Berücksichtigung von Europäisierungseffekten. Die strikte Trennung von nationaler und europäischer Ebene verengt die Forschungsperspektive in negativer Weise und führt dazu, dass die stattfindenden Politikprozesse nicht befriedigend erfasst werden können.

Die hier vorgelegten Forschungsergebnisse sprechen für eine top-down-Europäisierung und dafür, dass Deutschland im konkreten Politikfeld der Energieeffizienz policy-taker ist und europäische Vorgaben in nationale Strukturen und Prozesse integriert („downloading“). Für eine angemessene Untersuchung spezifischer Politikfelder sollte zunächst eine beide Ebenen umfassende Perspektive gewählt werden, welche anschließend im Zuge der empirischen Analyse eingegrenzt und brauchbar verengt werden kann. Diese nur kurz angerissene These bedarf freilich weiterer Untersuchungen.

Welche rettenden Faktoren könnte man nun anführen, um die Erklärungskraft der Theorie des Two-Level-Games zumindest in gewissem Maße aufrecht zu erhalten?

Um die These von der Schlüsselspielerposition der Regierung zu retten, könnte man einwen-

den, dass unter der deutschen Ratspräsidentschaft im Jahr 2007 das 20/20-Klimaschutzziel beschlossen wurde. Man könnte daher annehmen, dass Deutschland dieses Thema verstärkt auf die Agenda gebracht und somit in einem sehr frühen Stadium doch den Diskurs beeinflusst hat. Die hier gewonnenen Erkenntnisse widersprechen dieser Ansicht jedenfalls nicht. Wir können zumindest feststellen, dass in Fällen wie der Energieeffizienzrichtlinie, also wenn grobe Zielvorgaben wie das 20/20-Ziel ganz konkret umgesetzt werden sollen, die EU eine starke Position innehat. Demzufolge könnte man von einem allgemeinen Upload von Klima- und Energiethemen durch die Bundesregierung sprechen, welchem wiederum ein ganz konkreter, von der EU-Kommission maßgeblich beeinflusster Download folgt. Diese These ließe sich auch auf andere Politikfelder übertragen und ist interessanter Stoff für zukünftige Studien zum Thema Europäisierung.

Um die These von der nationalen Präferenzbildung aufrecht zu erhalten, könnte man eine Art Wechselwirkung von europäischen und nationalen Präferenzbildungsprozessen annehmen. In jedem Fall ist aber problematisch, dass man sich mit der Aufweichung des Bildes der nationalen Präferenzbildung vom klassisch-liberalen Paradigma des politischen Prozesses abwendet und somit die Theorie verwässert. Ein Einbeziehen zu vieler Faktoren in eine Theorie führt zwangsläufig zu einem Überladen und zu ontologisch nicht mehr konsistenten Positionen. Die Frage ist folglich, ob liberale Theorien die Europäisierung überhaupt befriedigend erklären können.

Für zukünftige Untersuchungen würde es sich daher anbieten, z.B. bei der Präferenzbildung konstruktivistische Theorien anzuwenden und die These zu prüfen, inwieweit veränderte Wahrnehmungen der Akteure zu anderen Präferenzen führen.

Nachdem der Industriausschuss des Europäischen Parlaments Ende Februar 2012 über die Richtlinie abgestimmt hatte, einigten sich Rat und Parlament im Juni auf eine gemeinsame Position. Deutschland stimmte dem Kompromiss zu und positioniert sich damit wieder einmal erst unter dem Einfluss der EU eindeutig. Die Europäisierung des Diskurses zur Energieeffizienz wird hier noch einmal deutlich. ■ ■ ■

Literaturverzeichnis

Arrow, Kenneth J. (1985): *The Economics of Agency*. In: John W. Pratt und Richard J. Zeckhauser (Hg.): *Principals and Agents. The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, S. 37–51.

Axt, Heinz-Jürgen; Milosoki, Antonio; Schwarz, Oliver (2007): *Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 48 (1), S. 136–149.

BDI (2009): *Positionspapier Energieeffizienz bei Gebäuden*. Bundesverband der Deutschen Industrie. Online verfügbar unter http://www.gebaeude-initiative.de/files/Positionspapier_Energieeffizienz_bei_Gebaeuden.pdf (18.03.2012).

BDI (2011): *BDI-Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG*. Bundesverband der Deutschen Industrie. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bdi.eu/download_content/EnergieUndRohstoffe/Stellungnahme_Richtlinienvorschlag_Energieeffizienz.pdf (18.03.2012).

BDI (2012a): *BDI gegen eine EU-Energieeffizienz-Bürokratie*. Bundesverband der Deutschen Industrie. Online verfügbar unter http://www.bdi.eu/Pressemitteilungen_BDI_gegen_EU-Energieeffizienz_Buerokratie_14_02_2012.htm (20.03.2012).

BDI (2012b): *BDI zum Energiekompromiss. Gegen starre Vorgaben für Einsparung und Effizienz*. Bundesverband der Deutschen Industrie. Online verfügbar unter http://www.bdi.eu/Pressemitteilungen_Pressemitteilung_BDI_zum_Energiekompromiss_23_02_2012.htm (21.03.2012).

BDI (2012c): *Pressemitteilungen*. Bundesverband der Deutschen Industrie. Online verfügbar unter <http://www.bdi.eu/Pressemitteilungen.htm> (20.03.2012).

BDI (2012d): *Publikationen*. Bundesverband der Deutschen Industrie. Online verfügbar unter <http://www.bdi.eu/Publikationen.htm> (20.03.2012).

- BDI (2012e): Übersicht aller Mitgliedsverbände. Bundesverband der Deutschen Industrie. Online verfügbar unter <http://www.bdi.eu/uebersicht-aller-Mitgliedsverbände.htm> (18.03.2012).
- Beichelt, Timm (2009): *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMWi; BMU (2012): *Ergebnispapier EU-Effizienzrichtlinie und Erneuerbare-Energien-Gesetz*. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/ergebnispapier-eu-effizienzrichtlinie-und-erneuerbare-energien-gesetz.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (23.02.2012).
- Bomberg, Elizabeth; Peterson, John (2000): *Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?* In: *Queen's Papers on Europeanisation* (2). Online verfügbar unter <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38445,en.pdf> (26.10.2011).
- Börzel, Tanja A. (2002): *Pace-Setting, Foot-Drugging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*. In: *Journal of Common Market Studies* 40 (2), S. 193–214.
- Börzel, Tanja A. (2003): *Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization*. In: *Queen's Papers on Europeanisation* (2). Online verfügbar unter <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38412,en.pdf> (26.10.2011).
- Börzel, Tanja A.; Risse, Thomas (2000): *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*. In: *European Integration online Papers (EIoP)* 4 (15). Online verfügbar unter <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf> (18.03.2012).
- DerWesten.de (2011): *Bundesregierung unterstützt Energieziele der EU*. Online verfügbar unter <http://www.derwesten.de/nachrichten/bundesregierung-unterstuetzt-energieziele-der-eu-id6098384.html> (23.02.2012), zuletzt aktualisiert am 22.11.2011.
- Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (2011a): *Expertise: 10 Punkte Sofortprogramm – wirtschaftlicher und schneller Atomausstieg durch Energieeffizienz*. Berlin. Online verfügbar unter http://www.deneff.org/cms/index.php/politik.html?file=tl_files/Infomaterial/Presse/20110407%20DENEFF_Expertise%2010%20Punkte%20Sofortprogramm%20Energieeffizienz.pdf (18.03.2012).
- Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (2011b): *Faktensammlung: Die Energieeffizienzrichtlinie als Chance für intelligente Anreizsysteme*. Berlin. Online verfügbar unter http://www.deneff.org/cms/index.php/politik.html?file=tl_files/Infomaterial/Energieeffizienz-Politik/20111017%20DENEFF%20Faktensammlung%20zu%20Energieeffizienzrichtlinien%20%28EU%20Energieeffizienzrichtlinie%20Artikel%206%29.pdf (18.03.2012).
- Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (2011c): *Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) e.V. zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz für ein Mietrechtsänderungsgesetz – MietRÄndG Stand 25. Oktober 2011*. Berlin. Online verfügbar unter www.deneff.org/cms/index.php/politik.html?file=tl_files/Infomaterial/Energieeffizienz-Politik/20120116%20DENEFF%20Stellungnahme%20MietRÄndG.pdf (20.03.2012).
- Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (2011d): *Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Europarechtsanpassungsgesetz Erneuerbare Energien – EAG EE) vom 08.11.2010*. Berlin. Online verfügbar unter http://www.deneff.org/cms/index.php/politik.html?file=tl_files/Infomaterial/Energieeffizienz-Politik/20111017%20DENEFF%20Stellungnahme%20EAG-EE.pdf (18.03.2012).
- Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (2012a): *Die starke Stimme der Energieeffizienz*. Online verfügbar unter <http://www.deneff.org/cms/> (21.03.2012).
- Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (2012b): *Energieeffizienz-Politik*. Online verfügbar unter <http://www.deneff.org/cms/index.php/politik.html> (20.03.2012).
- Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (2012c): *Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF) zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/8/EG und 2006/32/EG vom 22.06.2011. Überarbeitete Fassung*. Berlin. Online verfügbar unter http://www.deneff.org/cms/index.php/politik.html?file=tl_files/Infomaterial/Energieeffizienz-Politik/20120221%20DENEFF%20Stellungnahme%20Effizienzrichtlinie%20ueberarbeitet.pdf (18.03.2012).
- Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (2012d): *Über die DENEFF*. Online verfügbar unter <http://www.deneff.org/cms/index.php/ueber.html> (18.03.2012).
- Deutscher Bundestag (2012): *Kleine Anfrage der Abgeordneten Ingrid Nestle, Oliver Krischer, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, Sylvia Kötting-Uhl, Undine Kurth (Quedlinburg), Nicole Maisch, Dr. Hermann E. Ott, Dorothea Steiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Positionen der Bundesregierung zur EU-Energieeffizienz-Richtlinie. Elektronische Vorab-Fassung (Drucksache 17/8854)*. Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/088/1708854.pdf> (21.03.2012).
- Deutscher Naturschutzring - EU-Koordination (2011): *Factsheet - Richtlinie zur Energieeffizienz. Energy Efficiency Directive (EED)*. Deutscher Naturschutzring - EU-Koordination. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.eu-koordination.de/PDF/2011energieeffizienzrichtlinie> (23.02.2012).
- Erlei, Matthias; Leschke, Martin; Sauerland, Dirk (2007): *Neue Institutionenökonomik*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Europäische Kommission (2011): *Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG*. SEK(2011) 779 endgültig; SEK(2011) 779 endgültig. Brüssel. Online verfügbar unter http://www.energieeffizienz-online.info/fileadmin/user_upload/Downloads_2011/Richtlinien_Gesetze/com_2011_0370_de_1_.pdf (23.02.2012).
- Europäische Union (2010): *Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung)*. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:DE:PDF> (18.03.2012).
- Keller, Reiner; Viehöver, Willy (2006): *Diskursanalyse*. In: Joachim Behnke, Thomas Gschwend, Delia Schindler und Kai-Uwe Schnapp (Hg.): *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 103–111.
- Matthes, Felix Christian (2011): *Analyse und Einordnung der Minderungsverpflichtung nach Art. 6 des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Energieeffizienz*. Institut für angewandte Ökologie. Berlin. Online verfügbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Analyse_Einordnung_Minderungsverpflichtung_EED.pdf (18.03.2012).
- Matthes, Felix Christian (2012): *Memo für die Umweltstiftung WWF Deutschland. Erste Analyse des Kompromisses zwischen BMWi und BMU zur deutschen Positionierung zum Entwurf der EU-Energieeffizienzrichtlinie vom 23. Februar 2012*. Institut für angewandte Ökologie. Berlin. Online verfügbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Matthes_-_Memo_Erste_Analyse_Kompromiss_EED_-_2012-02-23a.pdf (18.03.2012).
- Moravcsik, Andrew (1993a): *Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining*. In: Peter B. Evans, Harold Karan Jacobson und Robert D. Putnam (Hg.): *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic*

- Politics. Berkeley: University of California Press, S. 3–42.
- Moravcsik, Andrew (1993b): *Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach*. In: *Journal of Common Market Studies* 31 (4), S. 473–524.
- Moravcsik, Andrew (1994): *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Center for European Studies, Harvard University. Cambridge (Working Paper Series, 52). Online verfügbar unter <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/strengthen.pdf> (29.02.2012).
- Moravcsik, Andrew (1995): *Liberal Intergovernmentalism and Integration. A Rejoinder*. In: *Journal of Common Market Studies* 33 (4), S. 611–628.
- Moravcsik, Andrew (1997): *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. In: *International Organization* 51 (4), S. 513–553.
- Moravcsik, Andrew; Schimmelfennig, Frank (2009): *Liberal Intergovernmentalism*. In: Antje Wiener und Thomas Diez (Hg.): *European Integration Theory*. 2. Aufl. Oxford: Oxford University Press, S. 67–87.
- Pratt, John W.; Zeckhauser, Richard J. (1985): *Principals and Agents. An Overview*. In: John W. Pratt und Richard J. Zeckhauser (Hg.): *Principals and Agents. The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, S. 1–35.
- Putnam, Robert D. (1988): *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. In: *International Organization* 42 (3), S. 427–460.
- Radaelli, Claudio M. (2000): *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*. In: *European Integration online Papers (EIoP)* 4 (8). Online verfügbar unter <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (26.10.2011).
- Radaelli, Claudio M. (2004): *Europeanisation: Solution or problem?* In: *European Integration online Papers (EIoP)* 8 (16).
- Radaelli, Claudio M.; Pasquier, Romain (2007): *Conceptual Issues*. In: Paolo Graziano und Maarten P. Vink (Hg.): *Europeanization. New research agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 35–45.
- Uken, Marlies (2011): *Brüssel will Stromsparen zwangsverordnen*. In: *Die Zeit (Online)*, 02.11.2011. Online verfügbar unter <http://pdf.zeit.de/wirtschaft/2011-11/eu-richtlinie-energieeffizienz.pdf> (23.02.2012).
- Wight, Martin (1991): *The Three Traditions of International Theory*. In: Martin Wight, Gabriele Wight und Brian Ernest Porter (Hg.): *International Theory. The Three Traditions*. Leicester: Leicester University Press, S. 7–24.
- WWF (2011a): *Für ein energiepolitisches Zukunftspaket, das menschengemachte Katastrophen heute und in Zukunft ausschließt*. World Wide Fund For Nature. Berlin. Online verfügbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/2011_04_04_Eckpfeiler_fuer_eine_klima-_und_energiesichere_Zukunft.pdf (18.03.2012).
- WWF (2011b): *Hintergrundpapier zum Entwurf der europäischen Energieeffizienz-Richtlinie*. World Wide Fund For Nature. Berlin. Online verfügbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/2011_10_14_EU_Effizienz-Richtlinie_Hintergrundpapier_final.pdf (18.03.2012).
- WWF (2011c): *Kurzfristiger Handlungsbedarf für das Energiekonzept 2.0*. World Wide Fund For Nature. Berlin. Online verfügbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Checkliste_Energie-wende.pdf (18.03.2012).
- WWF (2011d): *Energieeffizienz-Richtlinie ungenügend*. Pressemitteilung. World Wide Fund For Nature. Online verfügbar unter <http://www.wwf.de/energieeffizienz-richtlinie-ungenuegend/> (18.03.2012).
- WWF (2011e): *NABU und WWF fordern: Keine Beliebigkeit bei steuerlichen Anreizen*. Pressemitteilung. World Wide Fund For Nature. Online verfügbar unter <http://www.wwf.de/nabu-und-wwf-fordern-keine-beliebigkeit-bei-steuerlichen-anreizen/> (18.03.2012).
- WWF (2012a): *Presse. World Wide Fund For Nature*. Online verfügbar unter <http://www.wwf.de/presse/> (20.03.2012).
- WWF (2012b): *Über uns*. Online verfügbar unter <http://www.wwf.de/ueber-uns/> (21.03.2012).
- WWF (2012c): *WWF-Stellungnahme zur Abstimmung im Europaparlament über neue Energieeffizienz-Richtlinie*. Pressemitteilung. World Wide Fund For Nature. Online verfügbar unter <http://www.wwf.de/2012/februar/wwf-stellungnahme-zur-abstimmung-im-europaparlament-ueber-neue-energieeffizienz-richtlinie/> (19.08.2012).

Anhang

Tabelle 1: Präferenzen der Akteure vor und nach dem Richtlinienentwurf

Zeitpunkt vor/nach RL-Entwurf	Nationale Energieeffizienz-ziele	Öffentliche Gebäudesanierung	Energieeffizienz-verpflichtungen
BDI			
vor	unklare Positionierung (BDI 2009: 1-2)	keine Positionierung	gegen Energieeffizienzverpflichtungen (BDI 2009: 1)
nach	gegen absolute Energieeffizienz-ziele, stattdessen Koppelung an ökonomische Indikatoren (BDI 2011: 3)	Befürwortung einer Sanierungsquote (BDI 2011: 8)	klare Ablehnung des in der RL vorgeschlagenen Energieeffizienzverpflichtungssystems (BDI 2011: 5-6)
DENEFF			
vor	unklar, nur nationaler Fahrplan gefordert (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2011a: 3)	klare Präferenz pro verpflichtender öffentlicher Gebäudesanierung (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2011d: 3, 2011a: 10)	Pro Nutzungspflicht für energiesparende Ersatzmaßnahmen (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2011d: 3)
nach	für verbindliches Energiesparziel (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2012c: 3)	klare Präferenz pro verpflichtender öffentlicher Gebäudesanierung, eindeutigere Forderungen (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2012c: 7ff)	Pro Nutzungspflicht, konkretisiert (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2012c: 4ff)
WWF			
vor	für verbindliche Effizienz-ziele (WWF 2011a: 1) EU-weites Ziel (WWF 2011a: 1)	begünstigende steuerlich Rahmenbedingungen, keine Positionierung zur öffentlichen Hand (WWF 2011c: 3-4, 2011e)	für verpflichtende Steuerungsinstrumente (WWF 2011c: 3)
nach	für verbindliche Effizienz-ziele (WWF 2011b: 7)	für Verpflichtung zur Sanierung aller Gebäude (WWF 2011b: 8)	für verpflichtende Steuerungsinstrumente (WWF 2011b: 7)
Bundesregierung			
nach	keine Positionierung	keine Positionierung	Verbindliche nationale Vorgaben, aber große Flexibilität bei der Formulierung des nationalen Ziels (BMWi/BMU 2012: 2). Gegen die Festlegung verbindlicher Maßnahmen (Deutscher Bundestag 2012: 1). Vorschlag: Wahlmöglichkeit zwischen zwei alternativen Zielen (BMWi/BMU 2012: 2).

Eigene Zusammenstellung.

PJS | PASSAUER JOURNAL FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Impressum

*PJS - Passauer Journal für Sozialwissenschaften
Studentische Fachzeitschrift
Europäisiert euch!
Heft 3/2012 (August), Jahrgang 1
www.pjs-online.de*

Herausgeber

*Hochschulgruppe PJS – Passauer Journal für
Sozialwissenschaften
c/o Julian Ignatowitsch
Vilshofener Str. 16
94034 Passau
redaktion@pjs-online.de*

Redaktion

*Julian Ignatowitsch (verantwortlich)
Vanessa Jansche
Robin Lucke
Lukas Zech*

Design & Layout

*Zech Dombrowsky Design, Berlin
Lukas Zech & Robin Lucke*

*Die publizierten Artikel stellen die Meinung der
jeweiligen Autorinnen und Autoren, nicht der Re-
daktion dar. Alle Texte und Bilder sind urheber-
rechtlich geschützt. Vollständiger oder auszugs-
weiser Nachdruck oder Online-Publikation nur
mit ausdrücklicher, schriftlicher Genehmigung
durch die PJS-Redaktion.*

ISSN 2195-0717