

Astrid Lorenz · Dorothee Riese (Hg.)

Brauchen wir Europa?

Sachsen
in der EU

Sächsische Landeszentrale
für politische Bildung



**Brauchen
wir
Europa?**

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.



Kofinanziert durch das
Programm Erasmus+
der Europäischen Union

© 2018 Edition Leipzig
in der E. A. Seemann Henschel GmbH & Co. KG, Leipzig
www.edition-leipzig.de

Die Verwertung der Texte und Bilder, auch auszugsweise, ist ohne Zustimmung der Rechteinhaber urheberrechtswidrig und strafbar. Dies gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

Die Publikation stellt keine Meinungsäußerung der Sächsischen Landeszentrale für politische Bildung dar. Für den Inhalt zeichnen die Autoren verantwortlich. Diese Ausgabe ist nicht für den Verkauf bestimmt.

Umschlaggestaltung

Phillip Hailperin, Hofmeister Stauder. Büchermacher, Berlin

Lektorat

Aline Fieker

Satz, Layout und Reproduktionen

Phillip Hailperin, Hofmeister Stauder. Büchermacher, Berlin

Herstellung

Medien Profis, Leipzig

Druck und Bindung

GGP Media GmbH, Pößneck

Printed in Germany

Brauchen wir Europa?

Sachsen in der EU

herausgegeben von
Astrid Lorenz und Dorothee Riese

Sonderausgabe für die
Sächsische Landeszentrale für politische Bildung
Dresden/Leipzig 2018

Inhalt

Dorothee Riese und Astrid Lorenz

- 8 **Konkurrenz der Deutungen: Sächsische Perspektiven auf die Europäische Union**

Interview

- 19 **»Brüssel mag weit weg sein, aber Breslau oder Prag sind nah dran«**

Interview mit Olaf Kische, Hauptredaktionsleiter »Fernsehen/Information« des MDR Sachsen

Lisa H. Anders

- 22 **Die EU ist mehr als Brüssel: Sachsens europapolitische Gestaltungsmöglichkeiten**

Interview

- 33 **Vernetzung und Kommunikation als oberstes Gebot**

Interview mit Fritz Jaeckel, sächsischer Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten a. D.

Jeldrik T. B. Grups

- 36 **Europäisierung, na und?**

Zum EU-Einfluss auf Politikfelder im Bund und im Freistaat Sachsen

Interview

- 46 **»Kleinere Sportvereine machen das eher nicht«**

Interview mit Barbara Ludwig, Oberbürgermeisterin von Chemnitz

André Hechenberger

- 49 **Konjunkturbremse oder Wachstumsmotor?**

Der europäische Binnenmarkt und die sächsische Wirtschaft

Interview

63 **Die EU muss sich auf ihre Kernaufgaben beschränken**

Interview mit Jörg Brückner, Präsident der Vereinigung der
Sächsischen Wirtschaft e. V.

Joachim Ragnitz

66 **Geld aus Brüssel als »goldener Zügel«?**

Der Einfluss der EU-Regionalpolitik auf die sächsische Wirtschaft

Interview

79 **»Ich muss das Gesamtgefüge im Auge behalten«**

Interview mit der langjährigen sächsischen Europaabgeordneten
Constanze Krehl

Daniel Schmidt

82 **Lauf ohne Grenzen**

Wie die sächsische Polizei mit den Polizeien in Polen und in
Tschechien kooperiert

Interview

93 **Vertrauen durch intensive gemeinsame Arbeit**

Interview mit Jan Haber, Leiter des Kontingents der Polizei
Sachsen in Petrovice und stellvertretender Koordinator der
Zusammenarbeit zwischen sächsischer und tschechischer Polizei

Hana Formánková

96 **Vom Idealismus zu EU-Projekten: Euroregionen in Sachsen**

Interview

109 **Früher war die Zusammenarbeit enger**

Interview mit dem Oberlausitzer Landtagsabgeordneten
Stephan Meyer

Dorothee Riese

112 **Die Unionsbürgerschaft – Symbol oder Garantie von
Freiheiten und Teilhabe?**

Interview

124 **»Das Demokratiedefizit der EU ist strukturell«**

Interview mit Torsten Küllig vom Landesvorstand des Vereins
Mehr Demokratie e.V. in Sachsen

- Brigitte Fuhrmann und Agnes Scharnetzky
- 127 **Räume des Sagbaren – Welche Europabildung braucht es (in Sachsen)?**
- Interview
- 139 **»Viele können sich den Gegenentwurf zur EU nicht vorstellen«**
- Interview mit Arno Vidoni, stellvertretender Schulleiter einer Leipziger Oberschule
- 142 **Verzeichnis der Autorinnen und Autoren**

Abbildungen

- 10 **Abbildung 1: Meinungen der sächsischen Bevölkerung zur Europäischen Union**
- 11 **Abbildung 2: Bewertung der Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft in Sachsen**
- 40 **Abbildung 3: Europäisierungsgrad der Bundesgesetzgebung nach Politikfeldern pro Wahlperiode in Prozent**
- 53 **Abbildung 4: Ausfuhren aus Sachsen im Jahr 2016 und nach Regionen**
- 54 **Abbildung 5: Einfuhren nach Sachsen der wichtigsten Handelspartner seit 2002**
- 55 **Abbildung 6: Einfuhren nach Sachsen im Jahr 2016 und nach Regionen**
- 57 **Abbildung 7: Nettozuwanderung nach Sachsen aus Ländern mit Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 2011**
- 58 **Abbildung 8: Anteil zugewanderter Beschäftigter aus der EU in Sachsen**
- 96 **Abbildung 9: Euroregionen mit sächsischer Beteiligung**
- 130 **Abbildung 10: Die EU im Klassenzimmer – Angebote und Lehrmaterialien**
- 133 **Abbildung 11: Modellhafte Darstellung lebensweltlicher europabezogener Deutungsmuster bei Schülerinnen und Schülern**

Tabellen

- 8 **Tabelle 1: Ergebnisse der Europawahlen in Sachsen**
- 12 **Tabelle 2: Gewählte sächsische Europaabgeordnete**
- 68 **Tabelle 3: Anteil der Förderbereiche im Freistaat Sachsen für das Jahr 2016**
- 74 **Tabelle 4: Förderprogramme des Freistaats Sachsen nach Herkunft der Mittel**

Konkurrenz der Deutungen: Sächsische Perspektiven auf die Europäische Union

Als nach dem Zweiten Weltkrieg 1952 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl gegründet wurde, war den Beteiligten klar: Wir brauchen Europa. Wirtschaftliche Verflechtung sollte Krieg »nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich« machen,¹ die Vergemeinschaftung des kriegswichtigen Sektors Kohle und Stahl ein- oder gegenseitige Aggressionen verhindern, da keiner der Staaten allein darauf zugreifen kann. Zugleich sollte dieses Friedensprojekt der »Grundstein einer europäischen Föderation«² sein und Kooperation in weiteren Bereichen nach sich ziehen. Es knüpfte damit an Ideen für eine Einigung Europas an, die schon jahrhundertalt waren.

Diese Dimension der europäischen Einigung ist sechzig Jahre später in der öffentlichen Wahrnehmung in den Hintergrund gerückt. Frieden wurde in West-, Nord- und Mitteleuropa Alltag. Euro- und

Tabelle 1: Ergebnisse der Europawahlen in Sachsen

Jahr	Wahlbeteiligung in %	CDU	SPD	Linke/PDS	Grüne	FDP	Sonstige	Anzahl sächsische MdEPs
1994	70,2	39,2	21,0	16,6	5,6	3,8	13,7	4
1999	53,6	45,9	19,6	21,0	2,7	2,3	8,7	4
2004	46,1	36,5	11,9	23,5	6,1	5,2	16,8	5
2009	47,6	35,3	11,7	20,1	6,7	9,8	16,2	6
2014	49,2	34,5	15,6	18,3	6,0	2,6	23,0*	4

Differenzen zu 100% durch Rundungen.

* Davon AfD: 10,1%

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; zusammengestellt von Astrid Lorenz.

Flüchtlingskrise stehen stattdessen im Fokus der Aufmerksamkeit. Zugleich werden politische Institutionen, Organisationen und Repräsentanten ganz grundsätzlich stärker hinterfragt – auch eine Folge gestiegener Bildung, gesellschaftlicher Emanzipation und Pluralisierung. Kein Wunder, dass die Frage »Brauchen wir Europa?« heute längst nicht mehr so eindeutig wie einst beantwortet wird. Zwar war die konkrete Ausgestaltung der europäischen Integration von Beginn an Verhandlungssache, beispielsweise die Frage, ob ein europäischer Staat oder ein Verbund souveräner Staaten das Ziel ist. Doch gegenwärtig ist sie besonders umkämpft, wie beispielsweise der Brexit zeigt. Spätestens jetzt ist es für die sächsischen Bürgerinnen und Bürger an der Zeit, sich mit der EU auseinanderzusetzen, um eigene Positionen in die Diskussionen über die Zukunft der EU aktiv einbringen zu können.

Uneinheitliches Sachsen – kritische EU-Freunde und EU-Gegner

Europa und Völkerverständigung zu schätzen heißt nicht zwangsläufig, die Europäische Union zu lieben; die EU zu unterstützen nicht unbedingt, die Brüsseler Politik und alle ihre Entscheidungen zu befürworten. Wie die nationale Demokratie ist die EU ein Gefäß, das mit konkreten Inhalten erst gefüllt werden muss – und dies ist Ergebnis politischen Handelns. An den Wahlen zum Europäischen Parlament beteiligten sich in Sachsen nach der ersten Euphorie 1994 (70 Prozent) aber meist nur noch knapp die Hälfte der Wahlberechtigten. Das waren weniger als bei den Landtagswahlen im jeweils gleichen Jahr. Fast immer schnitt die CDU deutlich schlechter ab als in den Landtagswahlen, während die SPD und verschiedenste nichtetablierte Parteien erfolgreicher waren (Tab. 1). Europapolitik mobilisiert also nur einen Teil der Menschen. Daher spielte die EU auch in den Wahlkämpfen für Bundestags- und Landtagswahlen eine geringere Rolle, obwohl die Bundes- und durchaus auch die Landesregierungen europäische Politik mitgestalten und die nationalen Parlamente zunehmend über Rechte zur Kontrolle des EU-Handelns verfügen.

In Sachsen gaben im Jahr 2016 73 Prozent der Befragten in einer repräsentativen Untersuchung an, die EU sei eine »tolle Idee«, die aber schlecht umgesetzt werde (Abb. 1). Für eine überwiegende Mehrheit hat die Idee der europäischen Integration also trotz kritischer Debatten durchaus Strahlkraft. Sie hinterfragen aber in ganz ähnlicher Weise wie bei der Funktionsweise der Demokratie auf nationaler Ebene die konkrete Ausgestaltung der Idee in der Praxis, die kritischer beurteilt wird, und sie sind sehr anspruchsvoll bei der Bewertung des Nutzens der EU: 33 Prozent sahen in ihr eher Vorteile, 26 Prozent eher Nachteile und 36 Prozent beides (Abb. 2). Der Anteil der Sachsen, der Vorteile (oder zumindest eine Balance von Vor- und Nachteilen)

sieht, liegt damit deutlich unter dem auf Bundesebene.³ Als Vorteile der EU werden dabei in Sachsen die bessere Vertretung europäischer Interessen in der Weltpolitik, dass es Deutschland wirtschaftlich gut gehe und der besondere Schutz in Krisenzeiten betrachtet (Abb. 1). Als Nachteil wird oft eine Bedrohung des deutschen Wohlstands durch offene Grenzen gesehen.⁴

Der Wunsch nach mehr Bürgerbeteiligung ist in Bezug auf die EU schwächer ausgeprägt als in Bezug auf die kommunale, Landes- oder Bundesebene.⁵ Offenbar steht die Kritik an den EU-Institutionen und einer nicht selten als unzureichend bewerteten politischen und materiellen Leistungsbilanz für die eigene Person nicht in einem direkten Zusammenhang mit dem Wunsch nach mehr politischer Teilnahme. Dies könnte damit zusammenhängen, dass in Sachsen grundsätzlich eine auf die reine Wahlbeteiligung beschränkte politische Partizipation dominiert. Die Zahl der Parteimitglieder ist niedrig. Unterschriftenaktionen sowie direktdemokratischen Aktionen werden zwar stark gewünscht, aber in wesentlich geringerem Maße praktiziert.

Bei der Interpretation der genannten Daten ist zu beachten, dass die Antwortmöglichkeiten jeweils vorgegeben waren. Äußerungen in Befragungen sind oft Momentaufnahmen und nicht unbedingt Ergebnis verfestigter Überzeugungen. So gaben beispielsweise 2017 deutlich mehr Sachsen in der Befragung an, den EU-Institutionen zu vertrauen als noch ein Jahr zuvor.⁶ Eine solche Dynamik von Äußerungen gilt auch für manche innenpolitischen Fragen jenseits der EU und bietet

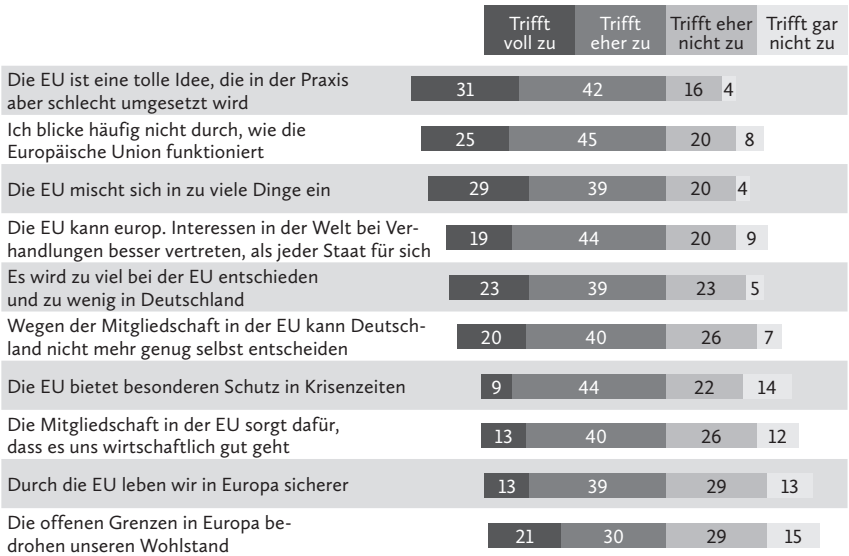


Abbildung 1: Meinungen der sächsischen Bevölkerung zur Europäischen Union
Quelle: Sachsen-Monitor 2016, S. 38.

Was meinen Sie: Hat Deutschland insgesamt gesehen von der Mitgliedschaft in der Europäischen Union eher Vorteile, eher Nachteile oder halten sich Vor- und Nachteile die Waage?

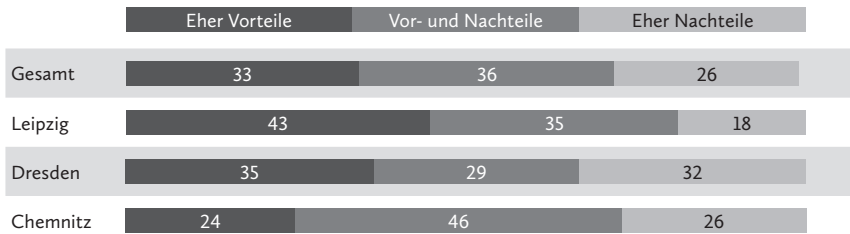


Abbildung 2: Bewertung der Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft in Sachsen

Quelle: Sachsen-Monitor 2016, S. 36.

Spielräume für die seit einiger Zeit intensivierten Politisierungs- und Mobilisierungsversuche von Seiten unterschiedlichster Parteien.

Die abgefragten Meinungen der sächsischen Bevölkerung zur EU ähneln sehr dem allgemeinen Muster von politischem Interesse und Beteiligung: Zum einen nehmen Menschen mit niedrigerem Bildungsabschluss und Einkommen eher Nachteile der EU wahr und sie nutzen grundsätzlich weniger politische Beteiligungsmöglichkeiten. Zum anderen zeigen sich regionale Unterschiede: In der Region Leipzig wird die EU positiver bewertet und hier ist auch die Bereitschaft zu politischer Initiative und politischem Engagement zum Teil deutlich stärker ausgeprägt als in den Großräumen Chemnitz und Dresden.⁷ Grund für die Unterschiede könnten unterschiedlich starke persönliche Auswirkungen der EU sein. In einer Region sind für die Menschen die Vorzüge des gemeinsamen Binnenmarkts und von Bildungsfreizügigkeit sichtbarer, in anderen die Effekte der Sanktionen der EU gegen Russland und der Osterweiterung des EU-Binnenmarktes.

Insgesamt ist in Sachsen von der »EU an der Basis«, von grenzüberschreitendem gemeinsamem Alltag an der 454 km langen Grenze mit Tschechien und der 123 km langen Grenze mit Polen und von lebendigen Euroregionen relativ wenig zu spüren. Ähnlich wie dies für die Zivilgesellschaft in Sachsen generell gilt, sind die Aktivitäten häufig von finanziellen Förderungen getragen und ausbaufähig. Hinzu kommt bürokratischer Aufwand bei der Durchführung von EU-Projekten, dem kleinere Organisationen oft nicht gewachsen sind. Die im Alltag sichtbaren von der EU geförderten Projekte, wie Brücken, Nahverkehrs- und Naherholungsmaßnahmen sowie Schüleraustausche, werden überwiegend von öffentlichen Trägern umgesetzt.

Auch wenn die EU in ganz unterschiedlichen Bereichen vor Ort Bedeutung haben kann, gaben 2016 ca. 70 Prozent der in Sachsen Befragten an, sie verstünden häufig nicht, wie die EU funktioniert⁸ – dies in einer Zeit, in der so viele Informationen zur EU aus verschiedenen unabhängigen Quellen zur Verfügung stehen wie nie zuvor. Bei Befragten mit Hauptschulabschluss, ohne Schulabschluss oder mit Real-

schulabschlussäquivalent liegt der Anteil deutlich über diesem Durchschnitt, bei den Abiturienten bei ebenfalls noch hohen 58 Prozent und bei Hochschulabsolventen bei 50 Prozent. Dies gibt zu denken, denn wenn viele Menschen das Gefühl haben, sie verstehen nicht, was warum politisch abläuft, dann werden sie sich kaum in der Lage sehen, eigene Interessen produktiv an den geeigneten Stellen in die Politik einzubringen. Das ließ sich in der Vergangenheit auch bei den Abgeordneten beobachten, die sich erst langsam EU-Wissen erarbeiten mussten, um ihrer Verantwortung bei der Wahrnehmung von Kontrollrechten gerecht werden zu können.⁹

Angesichts schwindender Mitgliedszahlen können auch Parteien, Gewerkschaften und andere Verbände kaum Orientierung und Entlastung bieten. Mehr noch: Vielen Menschen ist nicht bewusst, dass der geringere Grad der Organisation in Parteien (neben den Wahlergebnissen) ein wichtiger Faktor dafür ist, ob und wie gut die sächsischen Landesverbände in innerparteilichen Verhandlungen regionale Interessen vertreten und ob sie bei Bundeslisten aussichtsreiche Listenplätze erlangen können.¹⁰ Bisher kamen in den Europawahlen zwischen vier und sechs sächsische Kandidaten zum Zug, die dann als Europaabgeordnete für fünf Jahre im Parlament arbeiteten (Tab. 2).

Es gibt also einen großen Bedarf an Bürgerwissen zur EU. Der vorliegende Band vermittelt daher unter der provokanten Frage »Brauchen wir Europa?« Informationen zur Europäischen Union aus regionaler Sicht. Die Beiträge beleuchten, wie sächsische und europäische Politik miteinander zusammenhängen und sich wechselseitig beeinflussen: wie Sachsen in Europa eingebunden ist, wo Einfluss auf europäische Politik genommen werden kann und welche Rückwirkungen diese Politik auf Sachsen hat. Sie geben außerdem einen Überblick über verschiedene Sichtweisen und Interpretationen dieser Zusammenhänge.

Tabelle 2: Gewählte sächsische Europaabgeordnete

Jahr	CDU	SPD	Linke/PDS	Grüne	FDP	Gesamt
1994	3	1	0	0	0	4
1999	3	1	0	0	0	4
2004	2	1	0	1	1	5
2009	2	1	2	0	1	6
2014	2	1	1	0	0	4

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; zusammengestellt von Astrid Lorenz.

Unterschiedliche Perspektiven und unauflösbare Konflikte

Die Beantwortung der Frage »Brauchen wir Europa?« hängt beispielsweise davon ab, ob das System als Ganzes oder der jeweils eigene Nutzen bewertet wird. Angehörige kleinerer sozialer und politischer Gruppen können etwa ein demokratisches System ablehnen, wenn sie keine Möglichkeit für sich sehen, politische Entscheidungen zu beeinflussen, doch sie können es durchaus auch befürworten, wenn sie die Werte, die es verkörpert, dennoch unterstützen. Eine solche systembezogene Zustimmung findet man häufig bei Personen, die in einem System sozialisiert wurden. Aber wird ein nicht in der EU sozialisierter Mensch, der seinen Arbeitsplatz wegen des Konkurrenzdrucks innerhalb des europäischen Binnenmarktes verliert, diesen gleichfalls begrüßen? Wird er unterstützen, dass Deutschland als EU-Nettozahler mehr Geld in die EU gibt, als es von ihr in Form von Strukturförderung und ähnlichem bekommt? Genauso kann die Bewertung danach variieren, ob man aus der Perspektive eines Bundeslandes oder von der europäischen Ebene auf die EU blickt – die Interessen können dann ganz unterschiedlich sein.

Die europäische Einigung wurde traditionell mit einem Mehrwert für die beteiligten Staaten bzw. das System insgesamt begründet: Frieden, Freundschaft, gemeinsamer Wirtschaftsraum und Verhandlungsmasse nach außen. Dies wird dann problematisch, wenn der einzelne – wie im genannten Beispiel – die Entwicklung persönlich anders erlebt. Es wird auch dann problematisch, wenn der Systemnutzen schwer direkt erfahrbar ist. Nach Jahrzehnten des Friedens in Europa wird der Europäischen Union nicht mehr unmittelbar als Nutzen zugeschrieben, Krieg zu verhindern. Auch die Effekte des gemeinsamen Wirtschaftsraums sind für viele nicht klar greifbar. Dasselbe gilt freilich auch für die Alternativen zum Binnenmarkt und mag dazu beigetragen haben, dass sich die Argumente für und gegen Kooperation und wirtschaftliche Entgrenzung über Jahrhunderte kaum geändert haben. Anhänger von Freihandel betrachteten diesen als Beitrag zum Frieden, etwa bei der Gründung der UNO, sowie als Voraussetzung für kulturellen und technologischen Fortschritt, einen höheren Lebensstandard (aufgrund niedrigerer Preise), generell wirtschaftlichen Aufschwung und mehr Möglichkeiten der Selbstentfaltung. Gegner wiederum führten immer eine drohende materielle Abhängigkeit von anderen, fehlende Steuerbarkeit, Sicherheitsbedenken, Angst vor Überfremdung oder wachsende soziale oder regionale Ungleichheit als Gründe gegen Freihandel ins Feld. Nur die Mehrheiten für oder gegen die jeweiligen Argumentationen schwankten im Laufe der Zeit.¹¹

Das Projekt der europäischen Integration verspricht in dieser Gemengelage nun einen zusätzlichen Mehrwert: Sie will negative Effekte von Freihandel durch politische Steuerung gar nicht erst entstehen lassen oder aber die Kosten ihrer Behebung auf die Teilnehmer umle-

gen. Verbote der Benachteiligung anderer Marktteilnehmer bspw. sollen einerseits einen gemeinsamen Markt schaffen, andererseits sollen umfangreiche Strukturfördermaßnahmen die Entwicklung strukturschwacher Regionen und die dort lebenden Menschen fördern. Die unterschiedlichen ökonomischen und finanziellen Voraussetzungen der Marktteilnehmer können dennoch zu Verwerfungen führen, die sich nicht ohne Weiteres auflösen lassen. Die einen wünschen sich dann mehr Integration – beispielsweise im Sicherheitsbereich zur Bekämpfung von Kriminalität –, andere führen die Probleme gerade auf die Integration zurück und wollen sie daher zurückfahren.

Bezogen auf das politische Institutionensystem und die Kompetenzen der EU, besteht ein Konflikt zwischen denjenigen, denen *Beteiligung* möglichst vieler sehr wichtig ist – als Inbegriff von Demokratie oder um besonders ausgewogene Entscheidungen hervorzubringen – und denjenigen, die das *Effizienzkriterium* höher gewichten. Für sie führen viele Beteiligte zu langen Entscheidungsfindungen, zu Kompromissen auf kleinstem gemeinsamem Nenner oder einer Absenkung von Standards, etwa in der Bildung oder bei sozialen Leistungen des Staates. Ein ähnlicher Konflikt besteht zwischen denjenigen, die mit dem Ziel *gleichwertiger Lebensstandards* eher zentralisieren und umverteilen wollen und denjenigen, die individuelle, *regionale* und nationale Lösungen bevorzugen. Im Grunde handelt es sich hierbei nicht um einen Konflikt, der nur die EU betrifft, sondern um einen Dissens zur Ausgestaltung von Demokratie, der sich mit der EU-Integration nur noch einmal neu stellt.

Als Ergebnis der Verhandlungen zwischen den Anhängern der unterschiedlichen Werte und Systemprinzipien entstanden die für die EU typischen Kompromisse, in denen sich alle wiederfinden sollen, die aber teilweise neue Probleme herbeiführen, nicht effektiv sind oder die Grundkonflikte nicht auflösen. Beispielsweise ergeben sich gerade aus der Kombination aus Freizügigkeit einerseits und (von vielen gewollten) Zurückhaltung bei der Integration der Sicherheitspolitik andererseits Lücken bei der Bekämpfung von Kriminalität. Das Bestreben, niemanden zu übergehen, führte außerdem zu Unübersichtlichkeit und kompliziert umschriebenen Standards, die bei denjenigen, die an der Basis damit arbeiten sollen, als überbordende Bürokratie wahrgenommen werden. Die Alternative klarer, eindeutiger Normen, die sich bei einer EU aus vielen Mitgliedstaaten höchstwahrscheinlich von den ursprünglichen Normen in vielen Staaten unterscheiden, würde aber unter Umständen auf noch viel weniger Akzeptanz stoßen.

Bei solchen unauflösbaren Konflikten von Gesellschaften ist neben Sozialisation und der Gewinnung von Personen, die das System als Ganzes glaubwürdig und populär verkörpern, auch Kommunikation besonders wichtig. Europabildung und -sozialisation, durchlässi-

ge europäische Karrierewege und europäische Medien sind aber etwas, das sich nur langfristig aufbauen lässt.

Ein Teil der EU, der Politikerinnen und Politiker und Akteurinnen und Akteure in der politischen Bildungsarbeit, ist inzwischen dazu übergegangen, den Systemnutzen der EU in individuellen Nutzen zu »übersetzen«, d. h. zu verdeutlichen, worin die Vorteile der EU für den einzelnen Menschen bestehen. So wird versucht, jene zu überzeugen, die der EU kritisch gegenüberstehen. Dies stößt allerdings an Grenzen, da nicht alle Teile der Bevölkerung in gleicher Weise von den Möglichkeiten der Freizügigkeit innerhalb der EU profitieren oder profitieren wollen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass alle Strukturen, die für die Organisation und Innovation des Systems als Ganzes notwendig sind, als Kostentreiber in Frage gestellt werden: etwa die angeblich zu starke Verwaltung der EU, die aber eigentlich schon jetzt viel zu klein ist für die große Zahl an Menschen und Politikfeldern, für die sie verantwortlich ist. In ähnlicher Weise sollen innenpolitisch oft die Parlamente und der Staatsapparat geschrumpft werden und Interessenvertretungen jeder Art werden als Lobbyisten oder Parteisolddaten kritisiert, obgleich sie als Quellen für Informationen, Expertise und öffentliche Kritik auch wichtige Funktionen für das Gemeinwohl erfüllen können.

Letzten Endes wird sich keine noch so kleine soziale Einheit – beispielsweise eine Familie – über eine reine Nutzenmaximierung für die Beteiligten begründen lassen. Warum also sollten wir dann bei einer viel größeren Einheit erwarten, dass sie allen Beteiligten immer nützt? Eine Debatte über Europa wie über jedes andere System muss daher die Perspektive des einzelnen berücksichtigen, ohne das Wohl der Allgemeinheit zu vernachlässigen, sie muss gemeinsame Werte hinsichtlich des Rahmens und bestimmter Grundrichtungen der europäischen Politik thematisieren, ohne die Mitgliedstaaten und Bürger ihrer Freiheit zu berauben.

Der vorliegende Band folgt diesem Prinzip, indem die Beiträge jeweils Probleme, Ursachen und verschiedene Argumente ansprechen, um die Entwicklung der europäischen Integration und ihre Hintergründe verständlich zu machen. Hinzu kommen Interviews mit Personen aus der Praxis, die beispielhaft unterschiedliche Perspektiven auf die europäische Politik verdeutlichen – freilich ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Dabei geht es uns ausdrücklich nicht darum, das Spektrum politischer Ansichten zur EU abzubilden, sondern die bestehenden Strukturen und Praktiken zu verdeutlichen, nicht darum, die EU in ihrer bestehenden Form und mit ihren Politikinhalten zu verteidigen, sondern Zusammenhänge aufzuzeigen.

Kompakte Analysen und Praxisberichte aus erster Hand

Die meisten Menschen entnehmen ihr Wissen über EU-Themen der Medienberichterstattung. Der MDR-Journalist *Olaf Kische* beschreibt, wie die Berichterstattung über Europa läuft. Im Interview erklärt er, dass EU-Themen dann konkret vermittelt werden, wenn sie die Region betreffen: »Brüssel mag weit weg sein, aber Breslau oder Prag sind nah dran.« Im Anschluss skizziert *Lisa H. Anders* in ihrem Beitrag aus sächsischer Perspektive die grundsätzlichen Institutionen, Entscheidungswege und Zuständigkeiten der EU. Sie diskutiert, an welchen Punkten Sachsen Einflussmöglichkeiten hat und wie im Freistaat auf die europäische Integration reagiert wurde. Im Interview erklärt Staatssekretär a. D. *Fritz Jaeckel* dann zwei Wege für eine effektive Einflussnahme eines einzelnen Bundeslandes wie Sachsen auf die EU: entweder mit anderen zusammenarbeiten und beispielsweise im Bundesrat gemeinsame Positionen finden, um auf europäischer Ebene gehört zu werden, oder einen besonders relevanten Bereich vertreten, wie die in Sachsen ansässige Mikrochipindustrie.

Jeldrik T. B. Grups verdeutlicht in seinem Beitrag, in welchen Politikfeldern europäische Vorgaben oder Impulse wichtig sind und in welchen nicht. Ob »Brüssel dominiert«, kann also nicht pauschal beantwortet werden. Der Oberlausitzer Landtagsabgeordnete *Stephan Meyer* findet im Interview, dass den Bürgerinnen und Bürgern auch gar nicht so wichtig ist, welche Ebene für die Lösung eines Problems zuständig ist. Hauptsache, sie ist effektiv. Viele EU-Projekte vor Ort seien wieder eingeschlafen.

Ob Europa gebraucht wird, ist nicht nur eine politische, sondern auch eine wirtschaftliche Frage. *André Hechenberger* zeigt in seinem Beitrag, dass die EU-Staaten Sachsens wichtigste Handelspartner sind. Besonders durch den Außenhandelsüberschuss profitieren die Unternehmen vom europäischen Binnenmarkt. Auch von den Regional- und Strukturmitteln, so *Joachim Ragnitz*, profitiert Sachsen massiv. Zugleich diskutiert er, wie hier landespolitische Interessen (an einer unabhängigen Ausgestaltung von Förderungen) mit europäischen (an einer Angleichung der Lebensbedingungen in der EU) in Konflikt kommen können. Die sächsische Europaabgeordnete *Constanze Krehl* betont im Interview, dass im Europäischen Parlament immer gute Kompromisse zwischen unterschiedlichen Interessen gesucht werden, um sowohl regionale Interessen als auch das große Ganze im Blick zu behalten. Zwar ist das Parlament Mitgesetzgeber in der EU, aber für viele Themen, die die Menschen in ihrem Alltag interessieren, gar nicht zuständig, beispielsweise Schulen und Polizei. Das Wirken der EU bleibt auch deswegen für sie oft abstrakt.

Europäische Integration an der Basis lässt sich an Sachsens Grenzen zu Polen und Tschechien beobachten. *Daniel Schmidt* zeigt am Beispiel der Polizei, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit im

Bereich der inneren Sicherheit überaus nützlich für die Kriminalitätsbekämpfung sein kann, etwa wenn Verbrecher auch jenseits der Grenze auf der Flucht weiterverfolgt werden können. Die europäisch oder binational ausgehandelten Regeln werden aber nur dann – manchmal kreativ – umgesetzt, wenn die persönliche Chemie der Kollegen diesseits und jenseits der Grenze stimmt und Vertrauen aufgebaut wird. *Jan Haber*, stellvertretender Koordinator der Zusammenarbeit zwischen sächsischer und tschechischer Polizei, hebt im Interview hervor, dass gemeinsame Rechtsgrundlagen die Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung erst ermöglichen. *Hana Formánková* stellt die Arbeit der vier sächsischen »Euroregionen« vor, deren Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Verflechtung bei Weitem noch nicht ausgeschöpft sind. Die EU schüttet zwar viel Geld für die Förderung von Projekten aus, aber durch die fehlende Grundfinanzierung leben die Mitarbeiter von Projekt zu Projekt. Die institutionellen Strukturen der Euroregionen schützen zwar die nationalen und regionalen Interessen, sind aber gerade dadurch relativ kompliziert. Auch die Chemnitz' Oberbürgermeisterin *Barbara Ludwig* stellt fest, dass zahlreiche Projekte im Bereich der Stadt- und Branchenentwicklung eher über EU-Fördermittel vorangetrieben, als von unten entwickelt werden. Ein Grund dafür seien bürokratische Hürden, wegen derer kleine Vereine die vorhandenen Möglichkeiten eher nicht nutzen. Für Stadtentwicklung, Städtepartnerschaften und Austauschprogramme der Kommunen habe die EU dennoch konkrete Bedeutung.

Nach EU-Politikkanälen, Binnenmarkt und EU-Projekten vor Ort: wie steht es um die individuellen Rechte der Menschen in Sachsen in der EU? *Dorothee Riese* informiert darüber, dass die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsbürgerschaft ergänzt und auf diese Weise zusätzliche Rechte verleiht, insbesondere, wenn man sich innerhalb Europas frei bewegt. Zugleich sind die Teilhabemöglichkeiten ausbaufähig, wie *Torsten Küllig* vom Verein Mehr Demokratie Sachsen im Interview meint. »Die Bürger wollen ihr Mitspracherecht nicht verlieren, nur weil der Nationalstaat Teil der Union ist.« *Agnes Scharnetzky* und *Brigitte Fuhrmann* finden, dass eine mündige Positionsbildung zur EU vor allem über kontroverse Debatten erreicht wird. Wie sie beklagt *Arno Vidoni*, stellvertretender Schulleiter einer Oberschule, dass für EU-Themen im Unterricht viel zu wenig Zeit sei. Abgesehen von Schülern mit Migrationshintergrund, sähen die meisten kaum persönliche Bezüge zur EU. Austauschprogramme stehen nur einem Teil der Schüler zur Verfügung.

In der Summe bietet Ihnen der Band einen informativen und hoffentlich kurzweiligen Überblick über die EU, der wissenschaftlich aufgearbeitete Themen und Praxisberichte aus verschiedenen Lebensbereichen vereint. Er zeigt unterschiedliche Dimensionen europäischer Integration auf und veranschaulicht, wie sich diese auf Sachsen auswirkt. »Brauchen wir Europa?«, wird legitimerweise un-

terschiedlich beantwortet – je nach Perspektive, Politikfeld, Wertvorstellungen und Erfahrungshorizont. Das macht Kompromisse und Kommunikation umso wichtiger: ein Punkt, den sehr viele Beiträge hervorheben.

- 1** Schuman-Erklärung, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_de. Zugegriffen: 9. 12. 2017.
- 2** Schuman-Erklärung.
- 3** Sachsen-Monitor 2016, https://www.staatsregierung.sachsen.de/download/staatsregierung/Ergebnisbericht_Sachsen-Monitor_2016.pdf. Zugegriffen: 21. 1. 2018.
- 4** Sachsen-Monitor 2016, S. 37.
- 5** Sachsen-Monitor 2016, S. 28.
- 6** Sachsen-Monitor 2016, S. 21.
- 7** Sachsen-Monitor 2016, S. 26, 36
- 8** Sachsen-Monitor 2017, https://www.staatsregierung.sachsen.de/download/Ergebnisbericht_Sachsen-Monitor_2017.pdf. Zugegriffen: 12. 12. 2017.
- 9** Aron Buzogány u. Sabine Kropp, Der Deutsche Bundestag im »Tal der Ahnungslosen«? Wissen und Expertise des Parlaments in europäisierten Fachpolitiken, in: der moderne staat, Sonderheft 1/2013, S. 161–182.
- 10** Die Parteien können selbst entscheiden, ob sie bei Europawahlen Bundes- oder Landeslisten aufstellen.
- 11** James, Harold. 2009. The Creation and Destruction of Value: The Globalization Cycle. Cambridge, MA: Harvard University Press.

»Brüssel mag weit weg sein, aber Breslau oder Prag sind nah dran«

Olaf Kische leitet seit 2016 die Hauptredaktion »Fernsehen/Information« des MDR Sachsen. Zuvor war er Redaktionsleiter des MDR Sachsenspiegel. Im Interview erzählt der gebürtige Dresdner, welche Rolle Europa in der Berichterstattung des MDR und für das Publikum spielt.

Wie wird der MDR seinem verfassungsrechtlichen Auftrag gerecht, einen Beitrag zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu leisten – im Hinblick auf Europa?

Olaf Kische Wir setzen vor allem bei den Geschichten aus den Nachbarländern an. Allgemeine Informationen zur EU-Politik kann der Konsument über das Angebot des Ersten (Das Erste) beziehen oder über die ganz normalen Nachrichten bei MDR Aktuell. Ich sehe die Rolle des MDR Sachsen darin, öffentliche Meinungsbildung durch die Nähe zum Zuschauer zu fördern. Der Kernauftrag unserer Anstalt ist es nicht, über die Kernstrukturen der EU aufzuklären, sondern am Beispiel vor Ort zu zeigen, wie Europa zusammenwirkt.

Die EU scheint für viele Bürger weit weg von ihrer Lebenswirklichkeit. Wie versucht der MDR Sachsen, EU-Neuigkeiten bürgernah zu vermitteln?

Olaf Kische Ich glaube, gerade im sächsischen Angebot des MDR ist die Verbindung zu Europa glasklar. Besonders in den Grenzregionen zeigt sich ja immer wieder, wie wichtig die EU für unser tägliches Zusammenleben ist. Nehmen wir zum Beispiel die Zusammenarbeit der Polizei über Landesgrenzen hinweg, die häufig Thema in allen unseren Nachrichtenangeboten ist. An diesem Beispiel lässt sich ganz simpel erklären, warum europäische Zusammenarbeit und damit die EU so wichtig für uns in Sachsen ist. Ebenso sensibilisieren wir die Zuschauer bei Themen wie dem Katzenschutz im Erzgebirge, dem Ausbau der A17 nach Prag oder dem Hochwasserschutz für europäische Zusammenhänge. Europa-Themen sind bei uns ganz selbstverständ-

Brüssel mag weit weg sein

lich Bestandteil der Berichterstattung. Brüssel mag weit weg sein, aber Breslau oder Prag sind nah dran.

Welche Themen interessieren das Durchschnittspublikum am meisten?

Olaf Kische Natürlich die aktuelle Politik in Sachsen selbst oder lokale Nachrichten. Wenn der Ministerpräsident zurücktritt oder die Sturmschäden im Land massiv sind, dann hat das Priorität. Aber das lässt sich trotzdem nicht komplett von Europa trennen. Wenn wir über Pegida berichtet haben, dann meistens mit einem Blick auf Tschechien oder Ungarn, wo es ähnliche Bewegungen gibt.

Woher weiß der MDR, ob Europa die Zuschauer interessiert?

Olaf Kische Dazu gibt es keine belastbaren Umfragen. Es ist eher eine Mischung aus solider journalistischer Erfahrung und den Aussagen von Kollegen, die vor Ort arbeiten. Beispielsweise ist Roman Nuck, der die Sendung »Mensch Nachbar« betreut, häufig in Tschechien und Polen unterwegs – so schnappt man am besten Themen auf. Selbstverständlich ist die Aufmerksamkeit des Publikums an europäischen Themen sehr interessengelenkt: Alles, was mit der Flüchtlingskrise oder Grenzkriminalität zusammenhängt oder sonstige EU-Politik, die sich direkt auf das Leben in Sachsen auswirkt, sind natürlich von großem Interesse. Gleichzeitig ist die Weiterentwicklung der Europäischen Union kein direkter Belang des Publikums – und damit weniger nachgefragt. Allerdings muss man sagen, dass europakritische Bewegungen wie Pegida das grundsätzliche Interesse an Europa erhöht haben. Nicht zwangsläufig in der Richtung, wie man sich das vielleicht wünschen würde, aber immerhin.

Wie viel Platz findet direkte Europa-Berichterstattung in der Sendungsplanung des MDR Sachsen?

Olaf Kische Wir haben vier Regionalreporter und speziell im Studio Bautzen, das die Grenzregion betreut, sind Europa-Themen ständig Teil der Berichterstattung. Außerdem gibt es einzelne Formate, die speziell die Nachbarländer oder die Grenzregion im Blick haben: »Mensch Nachbar« sonntags im Radio oder der Nachbarschaftsblog des Sachsenspiegels einmal pro Woche. Unsere Redaktion »Heute im Osten« betreut verschiedenste Formate über die Transformation im post-sozialistischen Raum Mittel- und Osteuropas. Dabei geht es aber hauptsächlich um die praktische Umsetzung europäischer Politik. Bei »MDR Aktuell« wird dann in den Blick genommen, was in Brüssel selbst passiert. Die größere Rolle spielen beim MDR Sachsen aber die Auswirkungen der EU vor Ort.

Wenn ein sächsischer Bürger seine Informationen allein aus den Angeboten des MDR bezieht – wie nimmt er Europa wahr?

Olaf Kische Wir wollen zeigen, dass unsere Probleme vor Ort oftmals denen in den Nachbarländern ähneln und dass wir den europäischen Kontext brauchen, um Lösungen zu finden. In der Landespolitik kann man beobachten, dass es das Ziel vieler Entscheidungsträger ist, diese Beziehungen zugunsten des Landes zu vertiefen. Wir wollen eben aufzeigen, dass es keine isolierte sächsische Politik geben kann, dass heutige Herausforderungen, z. B. in der Energie- oder Landwirtschaft, nur gemeinsam mit den europäischen Partnern gemeistert werden können.

Nicht allein das Angebot, sondern auch die Nachfrage spielen bei der Berichterstattung eine Rolle. Gibt es eine europäische Öffentlichkeit?

Olaf Kische Bisher nicht und da sehe ich auch nicht die Rolle des MDR. Aber es gibt seit langer Zeit Bestrebungen, eine Art »Arte Ost« aufzubauen, um die osteuropäischen Länder enger zu verknüpfen. Das steht sogar im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD. Derzeit sind die Chancen, gerade aus finanzieller Sicht, eher gering. Ich finde das allerdings für einen guten Ansatz, um, ebenso wie bei Arte Frankreich, die Aufmerksamkeit des Fernsehpublikums noch mehr auf die Nachbarländer zu lenken.

Interview: Britt-Marie Lakämper

Die EU ist mehr als Brüssel: Sachsens europapolitische Gestaltungsmöglichkeiten

Seit über 60 Jahren schreitet der europäische Einigungsprozess voran. Die Zahl der EU-Mitgliedstaaten wuchs von sechs auf 28 und die Integration wurde auf immer mehr Politikfelder ausgeweitet. In fast allen Lebensbereichen der über 500 Millionen Menschen in der EU spielt Brüssel inzwischen eine wichtige Rolle. Kritische Stimmen dieser Entwicklung entwerfen das Bild der »Brüsseler Kompetenzkrake«: Die EU-Organen in Brüssel würden immer mehr Kompetenzen an sich ziehen, Entscheidungen fällen, die wesentlich besser auf nationaler und regionaler Ebene getroffen werden könnten, und den Bürgerinnen und Bürgern Entscheidungen aufzwingen, die diese gar nicht wollen.

Was ist dran an diesem Bild? Der vorliegende Beitrag gibt Antworten auf diese Frage. Er erläutert, vor welchen Herausforderungen Sachsen und die Bundesländer angesichts der europäischen Integration standen und wie sie hierauf reagiert haben. Es wird gezeigt, wie Sachsen gemeinsam mit den anderen Bundesländern an der Gestaltung des europäischen Einigungsprozesses mitwirkte und inzwischen vielfältige Möglichkeiten zur Mitgestaltung europäischer Politik erungen hat.

Verheißung und Risiken der europäischen Integration für die Bundesländer

Die europäische Integration kann die Regionen stärken, indem sie ihre Problemlösungskapazitäten und Handlungsspielräume erweitert. Sie kann die Regionen aber auch schwächen, indem sie zu einer Abwanderung regionaler Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene führt. Aus Sicht Sachsens und der anderen Bundesländer barg die europäische Integration damit Verheißungen und Risiken, die es in Einklang zu bringen galt.

Viele politische Probleme können die Regionen nur schlecht allein lösen. Dies führte historisch zur Bildung von Föderalstaaten: Länder

taten sich zusammen und übertrugen einer neuen Ebene Verantwortung etwa im Bereich der Verteidigung, der Außen- oder Wirtschaftspolitik. Dadurch wurden sie selbst entlastet, konnten gemeinsam stärker gegenüber Dritten auftreten und ihren Bevölkerungen Problemlösungen anbieten, zu denen sie allein nicht fähig waren. Aus ähnlichen Kalkülen heraus unterstützten die Staaten Europas die europäische Integration. In verschiedenen Politikbereichen, wie z. B. der Wirtschafts- und Währungspolitik, der Umwelt- oder Agrarpolitik, übertrugen sie Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene, um gesamteuropäische Lösungen für politische Herausforderungen anbieten zu können.

Von vielen Integrationsschritten hatten die Bundesländer keine Nachteile, da die entsprechenden Kompetenzen in Deutschland ohnehin nicht bei ihnen, sondern beim Bund lagen. Außerdem war und ist die Bundesstaatlichkeit (Art. 20 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG) als unveränderliches Strukturprinzip des deutschen Staatsaufbaus im Grundgesetz fest verankert. Das bedeutet, dass staatliche Aufgaben zwischen Bund und Ländern aufgeteilt sind (Art. 70 bis 74 GG). Die Länder sind vor allem für die Bereiche Kultur, Bildung und Polizei zuständig.¹

Im Verlauf der Integration übertrugen die Mitgliedstaaten jedoch auch Kompetenzen auf die EU-Ebene, die ursprünglich den Bundesländern zustanden, z. B. in den Bereichen Kulturpolitik, Erziehungs-, Bildungs- und Ausbildungswesen, Umweltpolitik sowie regionale Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik. Dies drohte, den politischen Handlungsspielraum der Bundesländer einzuschränken, denn sie verfügten auf europäischer Ebene zunächst nicht über Mitentscheidungskompetenzen.² Besonders dramatisch war, dass die EU in den genannten Bereichen nicht nur Richtlinien, also Rahmengesetze verabschiedet, die die Mitgliedsparlamente dann noch aktiv in nationales Recht umsetzen müssen, sondern auch über sogenannte Verordnungen regiert. Diese gelten ohne weiteres Zutun in den Mitgliedstaaten unmittelbar und direkt.

Zwar befürworteten die Bundesländer grundsätzlich die europäische Einigung. Gleichzeitig fürchteten sie aber, dass die Abwanderung von Länderkompetenzen auf die europäische Ebene das Bundesstaatsprinzip aushöhlt. Sie forderten deshalb, dass weiterhin ausreichend Verantwortlichkeiten bei den Ländern verbleiben sollten. Da der deutsche Föderalismus im Grundgesetz verankert und auf ewig festgeschrieben ist, trat auch das Bundesverfassungsgericht mehrfach als Wahrerin dieses Prinzips auf.

Zudem drängten die Bundesländer erfolgreich auf die Stärkung ihrer Mitwirkungsrechte in der Europapolitik. Inzwischen können sie deshalb maßgeblichen Einfluss auf die Europapolitik der Bundesregierung nehmen, wenn die in Brüssel verhandelten Probleme Länderzuständigkeiten berühren. Ein weiteres Faustpfand der Länder besteht

darin, dass sowohl die EU als auch der Bund kaum über eigene Verwaltung verfügen. Auch das »ferne Brüssel« kann also ohne die deutschen Bundesländer keine Politik machen, denn es braucht die örtlichen Verwaltungen für die Umsetzung europäischer Entscheidungen.

In Deutschland hat diese Aufgabenteilung Tradition: Die Länder sind für die Ausführung der Bundesgesetze zuständig (Art. 83 GG). Sie wirken über den Bundesrat an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und – mittlerweile – auch in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 50 GG) mit. Hier wie in der EU können demnach die verschiedenen Ebenen ihre Funktionen in vielen Bereichen nicht getrennt, sondern nur gemeinsam ausüben.

Externe Strategien der Bundesländer zur Wahrung ihrer Interessen in Europa

Um die Abwanderung von Kompetenzen auszugleichen und Europapolitik mitgestalten zu können, verfolgten die Bundesländer drei nach außen gerichtete Strategien: Erstens forderten sie, über den Bundesrat an der Europapolitik der Bundesregierung mitzuwirken. Zweitens versuchten sie, der Kompetenzabwanderung durch die Abgrenzung der Länderkompetenzen und die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips einen Riegel vorzuschieben. Drittens bemühten sie sich um direkten Kontakt zu den EU-Entscheidungsträgern.

Stärkung des Bundesrates in der Europapolitik

Seit Beginn des Integrationsprozesses forderten die Bundesländer die Ausweitung der europapolitischen Informations- und Beteiligungsrechte des Bundesrats. Im Ausgleich zur Abwanderung von Länderkompetenzen auf die EU-Ebene wollten sie über den Bundesrat Einfluss auf die Europapolitik der Bundesregierung nehmen. Verschiedene Bundesregierungen standen dieser Forderung ablehnend gegenüber. Sie werteten die Europapolitik als Teil der Außenpolitik und damit als Sache des Bundes. Zudem fürchteten sie, durch die europapolitische Mitwirkung der Länder an Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene einzubüßen.

Trotzdem mussten sie den Forderungen der Bundesländer nachkommen, denn Integrationsschritte bedurften häufig der Zustimmung des Bundesrates. Dies nutzten die Länder und machten ihre Besserstellung in der Europapolitik zur Voraussetzung.³ So wurde in den 1980er-Jahren das sogenannte *Bundesratsverfahren* eingeführt, das die Rolle des Bundesrats in der Europapolitik regelte. Es sah vor, dass der Bundesrat frühestmöglich über europäische Vorhaben informiert und bei allen Angelegenheiten konsultiert werden musste, die die ausschließliche Gesetzgebung der Länder betrafen. Der Bundesrat konnte hierzu Stellungnahmen abgeben und die Bundesregierung durfte »nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen

abweichen«.⁴ Als 1990 die fünf ostdeutschen Bundesländer – darunter Sachsen – der Bundesrepublik beitraten, hatten die Bundesländer damit bereits erste Beteiligungsrechte des Bundesrats in der Europapolitik erkämpft.

Nach der Wiedervereinigung setzten sich alte und neue Bundesländer gemeinsam für die weitere Stärkung des Bundesrates in der Europapolitik ein. Gleich bei der ersten Sitzung des Bundesrates, an der die frisch gewählten Ministerpräsidenten der neuen Länder teilnahmen, wurde im November 1990 einstimmig eine Entschließung zum föderativen Aufbau Europas angenommen. Diese mahnte die Wahrung regionaler Gestaltungskompetenz an, plädierte für die Einbeziehung der Bundesländer in die europäische Entscheidungsfindung und regte ein Klagerecht der Regionen beim Europäischen Gerichtshof sowie die Schaffung eines Regionalorgans auf europäischer Ebene an.⁵

Auf europäischer Ebene verhandelten die Staats- und Regierungschefs zu dieser Zeit den Vertrag über die Europäische Union, der weitere Integrationsschritte bringen sollte. Um in Kraft treten zu können, erforderte dieser Vertrag die Zustimmung des Bundesrats. Erneut stellte dieser seine Zustimmung nur in Aussicht, wenn die Forderungen der Bundesländer berücksichtigt würden und die Bundesregierung musste Zugeständnisse machen. So wurde mit Art. 23 ein »Europaartikel« in das Grundgesetz aufgenommen. Die hier festgeschriebenen Verfahren, die bis heute die Grundlage für die europapolitische Mitwirkung des Bundesrats bilden, verdeutlichten einen Paradigmenwechsel: Europapolitik galt nicht mehr als Teil der Außenpolitik und damit als Sache des Bundes, sondern wurde nun wie in innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren von Bundestag und Bundesrat gemeinsam behandelt.⁶

Laut Art. 23 Abs. 4 GG ist der Bundesrat in der Europapolitik grundsätzlich »an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen«. Seine Beteiligungsmöglichkeiten sind in Anlehnung an die für innerdeutsche Gesetzgebung typische Unterscheidung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen geregelt. Abhängig davon, ob die in Brüssel verhandelten Probleme Länderzuständigkeiten berühren oder nicht, muss die Bundesregierung die Stellungnahmen des Bundesrats nun »maßgeblich berücksichtigen« oder »berücksichtigen«.⁷ Außerdem erfordern Änderungen der EU-Vertragsgrundlagen nun immer eine Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat (Art. 23 Abs. 1 GG). Die Bundesländer können also auf Grundlage von Art. 23 GG über den Bundesrat Einfluss auf die Europapolitik der Bundesregierung nehmen und Integrationsschritte ablehnen, wenn ihnen diese zu weit gehen.

Der 2007 verabschiedete Vertrag von Lissabon, die aktuelle rechtliche Grundlage der EU, brachte Neuerungen. Grundsätzlich betont er die Achtung der verfassungsmäßigen Strukturen der Mitgliedstaaten »einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung« (Art. 4,

Abs. 2 EUV). Erstmals wird damit im europäischen Vertragswerk festgehalten, dass die EU die Belange der Länder und der Kommunen berücksichtigen muss. Dies schlägt sich in den neuen Möglichkeiten des Subsidiaritätskontrollmechanismus nieder, der im Folgenden erläutert wird.

Festschreibung von Rechten

Ab Mitte der 1990er-Jahre forderte Sachsen gemeinsam mit den anderen Bundesländern einen Kompetenzkatalog, der festlegt, was auf europäischer Ebene und was auf nationaler oder regionaler Ebene entschieden werden sollte.⁸ Durch die klare Festschreibung der Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen sollten die Aufgabenbereiche der Bundesländer dem Zugriff der europäischen Ebene entzogen werden.⁹ Eng damit verknüpft war der Wunsch nach der Präzisierung und Wahrung des sogenannten *Subsidiaritätsprinzips*. Nach diesem Prinzip sind Aufgaben stets durch diejenige politische Einheit zu erfüllen, die den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten ist. Auf EU-Ebene soll also nur das geregelt werden, was nicht auf niedrigerer Ebene realisiert werden kann. Anfang der 1990er-Jahre argumentierten beispielsweise Sachsen und die anderen Bundesländer, dass die Gestaltung der regionalen wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Verhältnisse nicht Aufgabe der europäischen Ebene sei, sondern den Regionen vorbehalten bleiben müsse.¹⁰

Das Subsidiaritätsprinzip wurde erstmals im Vertrag über die Europäische Union (EUV, 1992) festgeschrieben und im Laufe der Zeit präzisiert. Konkret besagt das europäische Vertragswerk heute, dass die EU in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden darf, »sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können« (Art. 5 EUV).

Der Lissabon-Vertrag führte zudem den Subsidiaritätskontrollmechanismus ein. Dieses sogenannte Frühwarnsystem erlaubt den Kammern der nationalen Parlamente – in Deutschland dem Bundestag und dem Bundesrat –, Entwürfe von EU-Gesetzgebungsakten auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zu prüfen und im Fall eines vermuteten Verstoßes gegen das Prinzip Stellungnahmen abzugeben. Geben mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente eine solche Stellungnahme ab, so muss die Kommission ihren Vorschlag prüfen.¹¹ Das Verfahren ist bemerkenswert, weil es den Ländern über den Bundesrat unmittelbare Mitwirkungsrechte auf EU-Ebene eröffnet.¹² Zwar sind die Fristen für die Stellungnahmen mit acht Wochen knapp bemessen und insgesamt wurde der Subsidiaritätskontrollmechanismus bislang erst drei Mal aktiviert.¹³ Das heißt aber nicht, dass das Verfahren wirkungslos ist. Vielmehr kann seine sel-

tene Nutzung auch als Hinweis dafür gelten, dass das Subsidiaritätsprinzip im Regelfall gewahrt wird.

Direkte Mitwirkung in Brüssel

Zusätzlich zur europapolitischen Mitwirkung über den Bundesrat pflegen Sachsen und die anderen Bundesländer direkten Kontakt zu den EU-Entscheidungsträgern in Brüssel. Diese von der Bundesregierung zunächst beargwöhnte »Nebenaußenpolitik«¹⁴ ist inzwischen fester Bestandteil der europapolitischen Aktivitäten der Bundesländer.

Bereits an den Verhandlungen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Mitte der 1950er-Jahre nahmen Länderbeobachterinnen und Länderbeobachter teil.¹⁵ Diese Praxis hat bis heute Bestand und ein Länderbeobachter ist Teil der deutschen Delegation im Ministerrat, d. h. in dem EU-Organ, in dem die EU-Mitgliedstaaten durch ihre Regierungen vertreten werden. Die Länderbeobachterin bzw. der Länderbeobachter hat zwar kein Stimmrecht, doch kann er den Bundesrat und die Landesregierungen über die Verhandlungen im Ministerrat informieren.¹⁶ Zusätzlich gibt es seit 1968 die Ländervertreterinnen und -vertreter in Brüssel. Diese können seit 1993 für Deutschland die Verhandlungsführung übernehmen, wenn Vorhaben verhandelt werden, die im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Bundesländer betreffen.¹⁷ Im Zuge der Föderalismusreform 2006 wurde konkretisiert, dass die Bundesrepublik immer dann durch eine Vertreterin bzw. einen Vertreter der Bundesländer repräsentiert werden muss, wenn deren ausschließliche Befugnisse in den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur und des Rundfunks betroffen sind (Art. 23 Abs. 6 GG). In diesen Fällen wird Deutschland in Brüssel also nicht durch die Bundesregierung, sondern unmittelbar durch eine Vertreterin bzw. einen Vertreter der Bundesländer repräsentiert.

Seit Mitte der 1980er-Jahre gründeten die Bundesländer zudem eigene Büros in Brüssel.¹⁸ Der Freistaat Sachsen unterhält seit 1991 ein solches Verbindungsbüro. Mit seinen derzeit 16 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern weist es eine vergleichsweise gute Personalausstattung auf.¹⁹ Zu seinen Aufgaben zählen die Vernetzung mit den Büros anderer europäischer Regionen, Firmen, Verbänden und Institutionen.²⁰ Zudem informiert es die Landesregierung über zentrale Debatten, Gesetzesvorhaben und Entscheidungsprozesse innerhalb der EU. Schließlich bereitet es, wie die Kontaktbüros der anderen Bundesländer auch, Hintergrundpapiere zu EU-Initiativen vor.

Da die Bundesländer und ihre Kommunen für die Umsetzung europäischer Rechtsakte zuständig sind, können sie frühzeitig auf mögliche Probleme europäischer Vorhaben verweisen. Deshalb stoßen ihre Hintergrundpapiere bei der Kommission, d. h. bei dem EU-Organ, das die Initiativen für europäische Rechtsakte erarbeitet, auf großes Interesse.²¹ Durch diese direkte Beteiligung in der Vorbereitung

europäischer Rechtsakte können Sachsen und die anderen Bundesländer ihre Interessen frühzeitig in den Willensbildungsprozess auf EU-Ebene einbringen.

Auch der Sächsische Landtag hat seit 2016 ein Büro in Brüssel. Dieses informiert den Landtag über die europäischen Angelegenheiten, die für die Landespolitik von Bedeutung sein könnten. Zudem prüft es EU-Vorhaben auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.²²

Schließlich sind die Bundesländer in dem 1994 geschaffenen Ausschuss der Regionen vertreten. In diesem aus 350 Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen und der Regionen zusammengesetzten Gremium stehen Deutschland 24 Sitze zu, von denen 21 durch die Bundesländer besetzt werden. Die restlichen drei Mitglieder stellen die Spitzenverbände der Landkreise, Städte und Gemeinden in Deutschland. Der Ausschuss der Regionen soll regionale und lokale Interessen in den EU-Rechtssetzungsprozess einbringen. Hierzu gibt er Stellungnahmen ab, die in verschiedenen Politikbereichen, wie z. B. der Bildungs- und Kulturpolitik, obligatorisch von der Kommission und dem Ministerrat zur Kenntnis genommen werden müssen. Zudem hat der Ausschuss der Regionen seit dem Lissabon-Vertrag das Recht, beim Europäischen Gerichtshof zu klagen, wenn er das Subsidiaritätsprinzip verletzt sieht.

Insgesamt gilt der Einfluss des Regionalorgans als begrenzt. Faktisch werden seine Stellungnahmen von den EU-Entscheidungssträgern selten beachtet.²³ Die Bundesländer werten den Ausschuss der Regionen deshalb »als europapolitisches Einflussinstrument von untergeordneter Bedeutung«. ²⁴ Sie versuchen, ihre Interessen insbesondere über ihre eigenen Verbindungsbüros in die Brüsseler Entscheidungsprozesse einzubringen.

Interne Stärkung der Europafähigkeit der Landesregierung und des Landtags

Sachsen und die anderen Bundesländer haben damit inzwischen vielfältige Möglichkeiten zur Mitgestaltung der Europapolitik. Um diese Möglichkeiten effektiv nutzen zu können, mussten sie aber auch ihre eigenen Institutionen und Entscheidungsprozesse anpassen. So wurden bereits in den 1980er-Jahren in den Landesministerien für Europa zuständige Referate eingerichtet und die Europafähigkeit der Beamten durch Fortbildungsmaßnahmen und Austauschprogramme gefördert.²⁵ Ihre Arbeit wird durch die jeweils in den Landesregierungen beauftragten Ministerinnen und Minister oder Staatssekretärinnen und Staatssekretäre koordiniert.²⁶ In Sachsen fungiert derzeit Fritz Jaeckel als Chef der Staatskanzlei und Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten als Europabeauftragter.

Die Landesparlamente gelten oft als Hauptverlierer der europäischen Integration.²⁷ Einerseits ist, wie der Sächsische Landtagsprä-

sident unlängst betonte, inzwischen ein Großteil der hier beschlossenen Gesetze durch europäisches Recht vorgeprägt.²⁸ Andererseits erfolgt die europapolitische Mitwirkung der Bundesländer über den Bundesrat und damit über ein Gremium, in dem die Landesregierungen vertreten sind. Auch die Brüsseler Verbindungsbüros werden von den jeweiligen Landesregierungen betrieben.

Deshalb versuchten Landesparlamente mit unterschiedlichem Erfolg, ihre europabezogenen Informations- und Kontrollrechte gegenüber ihren Landesregierungen zu stärken. Einige Landesparlamente haben bei EU-Angelegenheiten ein allgemeines Recht auf Information, andere können festlegen, wie die Landesregierung im Bundesrat zu europapolitischen Angelegenheiten abstimmen soll.²⁹

Sachsens Verfassung weist – anders als die meisten Landesverfassungen – keine speziellen Bestimmungen zur Zusammenarbeit von Regierung und Parlament in EU-Angelegenheiten auf. Grundlage der Zusammenarbeit von Landtag und Staatsregierung in Europafragen ist die »Vereinbarung über die Konsultation im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung« von 2011. Demnach muss die Staatsregierung dem Sächsischen Landtag unverzüglich alle im Rahmen des Frühwarnsystems vorliegenden (d. h. nicht sämtliche) EU-Dokumente übermitteln. Der Landtag kann hierzu Stellungnahmen abgeben, von denen die Staatsregierung jedoch unter Mitteilung der maßgeblichen Gründe abweichen kann.³⁰ D. h. der Landtag kann der Staatsregierung nicht vorschreiben, wie sie bei europapolitischen Angelegenheiten im Bundesrat stimmen soll. Ein Gutachten der Landtagsverwaltung von 2012 kam zudem zu dem Ergebnis, dass nur 21 Prozent der EU-Dokumente dem Landtag innerhalb der vorgesehenen Frist zur Verfügung standen.³¹ Da parlamentarische Kontrolle stets zeitnah zur Verfügung stehende Information voraussetzt, ist es in dieser Hinsicht um die Europafähigkeit des Sächsischen Landtags nicht gut bestellt.

2015 bemühten sich die Oppositionsfraktionen, die häufig ein besonderes Interesse an der Ausweitung parlamentarischer Kontrollrechte haben, um den Ausbau der europapolitischen Kompetenzen des Sächsischen Landtages. Neben der Ausweitung der Informationsrechte des Landtages in EU-Angelegenheiten regten sie an, die Staatsregierung in bestimmten EU-Angelegenheiten künftig an das Votum des Landtags zu binden. Jedoch fand dieses Vorhaben keine Mehrheit.³²

In allen Landesparlamenten gibt es zudem seit Anfang der 1990er-Jahre Ausschüsse, die sich mit EU-Angelegenheiten befassen. In Sachsen wurde, wie in Schleswig-Holstein, Hessen und Rheinland-Pfalz, zunächst kein reiner Europaausschuss, sondern 1994 ein »Verfassungs-Rechts- und Europaausschuss« etabliert. Erst seit 2014 gibt es einen ausschließlich für Europa zuständigen Ausschuss. Er kann Gesetzesvorlagen nicht federführend beraten. Doch befasst er sich im Rahmen seines Selbstbefassungsrechts »mit den Auswirkungen der Euro-

päischen Gesetzgebung sowie der EU-Erweiterung auf den Freistaat Sachsen«. ³³ Insgesamt und im Vergleich zu anderen Bundesländern besitzt der Sächsische Landtag damit eingeschränkte europapolitische Kompetenzen. Er kann in der Europapolitik »nur eine kleine Nebenrolle« spielen. ³⁴

Viele seiner europapolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten stehen Sachsen de facto nur im Verbund mit den anderen Bundesländern zur Verfügung. Zur effektiven Beeinflussung der Europapolitik müssen die Bundesländer im Bundesrat geschlossen agieren und auch für die Wirksamkeit des Frühwarnmechanismus ist die Koordinierung der Bundesländer von Bedeutung. Angesichts des steigenden Abstimmungsbedarfs der Bundesländer wurde 1992 die »Ständige Konferenz der Europaminister der Länder« ins Leben gerufen. Sie tagt drei Mal im Jahr, dient dem Informationsaustausch und der Abstimmung der europapolitischen Aktivitäten der Bundesländer. ³⁵ Zudem koordiniert sie die Interessen der deutschen Delegation im Ausschuss der Regionen.

Die Landesparlamente und ihre Verwaltungen kooperieren ebenfalls miteinander, so z. B. über einen E-Mail-Verteiler der zuständigen Europareferenten in den Landesverwaltungen. Hierdurch sind die Landtagsverwaltungen unabhängiger von den Informationen zu EU-Vorhaben, die die jeweilige Landesregierung zur Verfügung stellt. ³⁶ Zudem ist der Sächsische Landtag durch seinen Präsidenten in der »Konferenz der Präsidenten der regionalen gesetzgebenden Versammlungen in der Europäischen Union« vertreten. Hier treffen sich jährlich Vertreter der Regionen aus acht föderalen oder regionalisierten EU-Mitgliedstaaten, »um die Rolle der regionalen Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge zu stärken und die Mitwirkung der Regionen in Europa zu fördern«. ³⁷

Auch die sächsischen Kommunen sind teilweise europäisch organisiert, beispielsweise innerhalb des Eurocities-Netzwerkes. Im Rahmen der Aktivitäten dieses Netzwerkes können sie sich mit anderen größeren Städten Europas austauschen und kommunale Interessen unabhängig von der Landespolitik artikulieren. ³⁸

Zusammenfassung: Europapolitik wird auch in Sachsen gemacht

Wie der Beitrag gezeigt hat, nahmen die Bundesländer aktiv Einfluss auf den Prozess der europäischen Integration. Geschickt nutzten sie bei verschiedenen Integrationsschritten ihre Vetomöglichkeiten im Bundesrat, um schrittweise die Ausweitung ihrer europapolitischen Informations- und Mitwirkungsrechte zu erzwingen. Zudem setzten sie sich erfolgreich dafür ein, das Subsidiaritätsprinzip in den europäischen Verträgen festzuschreiben und zu stärken. Auf EU-Ebene soll demnach nur das geregelt werden, was nicht

auf der nationalen und der regionalen Ebene realisiert werden kann und die Bundesländer haben verschiedene Möglichkeiten, für die Einhaltung dieses Prinzips zu sorgen.

Inzwischen verfügen Sachsen und die anderen Bundesländer damit über vielfältige Möglichkeiten zur Mitgestaltung europäischer Politik. Gemeinsam können sie über den Bundesrat Einfluss auf die Europapolitik der Bundesregierung nehmen. Außerdem sind sie durch Ländervertreterinnen und -vertreter, Länderbeobachterinnen und Länderbeobachter, ihre Verbindungsbüros sowie die Vertreterinnen und Vertreter im Ausschuss der Regionen direkt in Brüssel präsent. Darüber hinaus haben die Bundesländer zur Stärkung ihrer Europafähigkeit ihre interne Organisation verbessert und Gremien zur Koordinierung ihrer europapolitischen Aktivitäten geschaffen. So können sie sich in europapolitischen Fragen abstimmen, ihre Belange über verschiedene Kanäle in die europäischen Entscheidungsprozesse einspeisen, Europapolitik mitgestalten und maßgeblich an der Umsetzung europäischer Politik mitwirken.

Sachsen verfügt damit insgesamt über vielfältige Möglichkeiten, seinen europapolitischen Interessen Gehör zu verschaffen. Europapolitik wird also nicht nur im vermeintlich »fernen Brüssel« gemacht, sondern auch in Dresden und den anderen Landeshauptstädten. Dies hilft dabei, Felder aktiv politisch mitzugestalten, die sich heute aufgrund veränderter Rahmenbedingungen nicht mehr effektiv im nationalen oder erst recht regionalen Maßstab steuern lassen.

- 1 Marschall, Stefan. 2015. Das politische System Deutschlands. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 220.
- 2 Hrbek, Rudolf. 2016. Die Rolle der Länder und des Bundesrates in der deutschen Europapolitik, in: Handbuch zur deutschen Europapolitik, Hrsg. Katrin Böttger, und Mathias Jopp, 131–148. Baden-Baden: Nomos.
- 3 Bundesrats-Drucksache 150/86. Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Einheitlichkeit Europäischen Akte. 16. 5. 1986.
- 4 Frowein, Jochen A. 1989. Bundesrat, Länder und europäische Einigung, in: Vierzig Jahre Bundesrat, Hrsg. Bundesrat, 285–302. Baden-Baden: Nomos, S. 292.
- 5 Bundesrats-Drucksache 780/90. Entschließung des Bundesrates zum föderativen Aufbau Europas im Rahmen der Politischen Union. 9. 11. 1990.
- 6 Große Hüttmann, Martin, und Michèle Knodt. 2000. Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 52–53: 31–38.
- 7 Zu den konkreten Bestimmungen: Bundesrat. 2017. Mitwirkung in Europäischen Angelegenheiten.

- <http://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/mitwirkung-eu/mitwirkung-eu-node.html>. Zugriffen: 18. 1. 2018.
- 8 Bundesrat-Drucksache 608/95. Entschließung des Bundesrates: Forderung der Länder zur Regierungskonferenz 1996. 15. 12. 1995.
- 9 Große Hüttmann u. Knodt 2000.
- 10 Bundesrats-Drucksache 780/90. Entschließung des Bundesrates zum föderativen Aufbau Europas im Rahmen der Politischen Union. 9. 11. 1990.
- 11 Vertrag von Lissabon, Protokoll Nr. 2. Über die Anwendung und Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.
- 12 Grasl, Maximilian. 2016. Neue Möglichkeiten. Die Bundes- und Europapolitik der Länder, in: Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, Hrsg. Achim Hildebrandt, und Frieder Wolf, 161–181. Wiesbaden: Springer VS, S. 175.
- 13 Europäische Kommission. 2017. Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle. https://ec.europa.eu/info/law-making-process/how-eu-laws-are-adopted/relations-national-parliaments/subsidiarity-control_de. Zugriffen: 18. 1. 2018.
- 14 Sturm, Roland, und Heinrich Pehle. 2012. Das

neue deutsche Regierungssystem. Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Springer VS, S. 108.

15 Hrbek 2016, S. 134 f.

16 Grünhage, Jan. 2007. Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder. Baden-Baden: Nomos, S. 254 ff.; Der Beobachter der Länder bei der Europäischen Union. 2017. Home. <http://www.laenderbeobachter.de>. Zugegriffen: 18. 1. 2018.

17 Grünhage 2007, S. 242 ff.

18 Jesse, Eckhard, Thomas Schubert, und Tom Thieme. 2014. Politik in Sachsen. Wiesbaden: Springer VS, S. 246.

19 Schmuck, Otto. 2012. Landesregierungen und Mehrebenenpolitik, in: Angewandte Politikforschung, Hrsg. Manuela Glaab, und Karl-Rudolf Korte, 151–164. Wiesbaden: Springer VS, S. 154.

20 Sächsische Staatskanzlei. 2017. Sachsen in Brüssel. <https://www.sk.sachsen.de/sachsen-in-bruessel-3705.html>. Zugegriffen: 18. 1. 2018.

21 Kropp, Sabine. 2010. Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. Wiesbaden: Springer VS Verlag, S. 173.

22 Sächsischer Landtag. 2017. Sachsen in Europa. http://www.landtag.sachsen.de/de/landtag/sachsen-europa/europa-233.cshtml#europaeische_union. Zugegriffen: 18. 1. 2018.

23 Hönigge, Christoph, und Diana Panke. 2015. Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness, in: Journal of European Public Policy 23: 624–642.

24 Grünhage 2007, S. 252.

25 Krämer, Raimund. 2002. Aktiv in Europa. Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union: eine vorläufige Bilanz. Potsdam: Brandenburgische Landeszentrale für Politische Bildung, S. 44.

26 Grünhage 2007, S. 223.

27 Laufer, Heinz, und Ursula Münch. 2010. Das fö-

derale System der Bundesrepublik Deutschland. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung, S. 155.

28 Rößler, Matthias. 2016. Der Sächsische Landtag in Europa. Rede des Landtagspräsidenten zur Eröffnung des Verbindungsbüros des Sächsischen Landtages in Brüssel, 7. 9. 2016. https://www.landtag.sachsen.de/dokumente/Rede_Eroeffnung_BueroSLT_Bruessel_7.9.2016.pdf. Zugegriffen: 18. 1. 2018.

29 Reutter, Werner. 2008. Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie. Opladen/Farmington Hills: Barbara Budrich, S. 327 ff.

30 Sächsischer Landtag 2017.

31 Sächsischer Landtag, Drucksache 6/421 Antrag der Fraktion DIE LINKE: Gesetz zur Verbesserung der Informationsbeziehungen zwischen dem Sächsischen Landtag und der Staatsregierung – insbesondere in Angelegenheiten der Europäischen Union, 3. 12. 2014.

32 Sächsischer Landtag. 2015. Plenarprotokoll 6/14; S. 1032 ff.

33 Patzelt, Werner J. 2012. Landesparlamentarismus in Deutschland: Sachsen, in: Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen, Hrsg. Siegfried Mielke, und Werner Reutter, 509–548. Dordrecht: Springer, S. 544.

34 Patzelt 2012, S. 544.

35 Niedersächsische Staatskanzlei. 2017. Europaministerkonferenz. www.europaminister.de. Zugegriffen: 18. 1. 2018.

36 Häsing, Jens, und Aron Buzogány. 2015. Europäisierung des deutschen Landesparlamentarismus? Zur Rolle der Landtagsverwaltungen. Zeitschrift für Parlamentsfragen: 136–150, S. 143.

37 Sächsischer Landtag. 2015. CALRE: Regionalparlamente wollen ihre europapolitische Position stärken. <http://www.landtag.sachsen.de/de/aktuelles/veranstaltungen/12431.cshtml>. Zugegriffen: 18. 1. 2018.

38 Eurocities. 2017. Home. <http://www.eurocities.eu/eurocities/home>. Zugegriffen: 18. 1. 2018.

Vernetzung und Kommunikation als oberstes Gebot

Fritz Jaeckel (CDU) war von 2014 bis 2017 sächsischer Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei. Über die Vermittlungsarbeit zwischen der sächsischen Staatsregierung und der EU spricht er im Interview.

Was sind die grundsätzlichen Aufgaben der Staatskanzlei im Hinblick auf Europa?

Fritz Jaeckel Die Staatskanzlei ist die zentrale Einrichtung in der sächsischen Staatsregierung, die die europapolitischen Interessen der Ministerien bündelt und sie dann in Brüssel oder in unserer Europavertretung in Prag oder in Breslau nach außen hin vertritt – Moderator und Prozessbegleiter.

Wie viele Mitarbeiter beschäftigen sich in der Staatskanzlei mit Europa?

Fritz Jaeckel In der Abteilung Europa, internationale Beziehungen sind knapp 40 Mitarbeiter (einschließlich der Büros in Brüssel, Prag und Breslau) beschäftigt, das ist über ein Fünftel aller Angestellten der Staatskanzlei. Diese Abteilung befasst sich mit allen europäischen und internationalen Angelegenheiten und managt die gesamte Kommunikation mit Brüssel, wie ich sie vorher beschrieben habe.

Wie muss man sich die Vertretung sächsischer Interessen auf europäischer Ebene vorstellen?

Fritz Jaeckel Der Erfolg bei der Durchsetzung sächsischer Interessen hängt entscheidend von der Vernetzung insbesondere mit den anderen deutschen Ländern und Regionen überall in der EU ab. Die Staatskanzlei pflegt das Prinzip, dass die Europaabgeordneten bei allen wichtigen Entscheidungen des Freistaates hinsichtlich Europa eingebunden werden. Des Weiteren arbeiten die Ministerien auf verschiedenen Ebenen mit einer Dienststelle der EU-Kommission zusammen. In der Regel halten die Minister mit den Kommissaren oder ihren Kabinetten engen Kontakt. Das oberste Gebot ist also gute Vorarbeit und Kommunikati-

Vernetzung und Kommunikation als oberstes Gebot

on zwischen allen Ebenen. Das heißt nicht, dass man so immer Erfolg hat, aber es ist die Grundvoraussetzung.

Worin sehen Sie ganz praktische Probleme für die Vertretung sächsischer Interessen?

Fritz Jaeckel Kein Problem, aber eine Herausforderung wird in Zukunft weiterhin die Vereinheitlichung der Industriepolitik und der Forschungspolitik sein. Mit Sorge treibt mich allerdings gelegentlich um, ob diese Regulierung jetzt zu diesem Zeitpunkt sein muss. Da muss man gelegentlich bremsen und mahnende Worte aussprechen und das hat der Europaausschuss des Sächsischen Landtags auch getan. Die grundsätzliche Frage sollte immer bleiben: Nützt das dem Bürger?

Wie arbeitet das Sachsen-Verbindungsbüro Brüssel? Was sind die Aufgabenbereiche?

Fritz Jaeckel Dort gibt es für jedes Staatsministerium einen »Spiegelreferenten«, d. h. einen Mitarbeiter, der aus dem jeweiligen Ministerium nach Brüssel entsandt worden ist. Dessen Aufgaben sind, einerseits die Angelegenheiten des Staatsministeriums nach Brüssel zu transportieren, andererseits aber auch die EU-Kommission und das Parlament bei ihrer Arbeit zu beobachten und relevante Themen nach Dresden zurückzumelden. So wird in Sachsen ein Bewusstsein dafür geschaffen, über was in Brüssel gerade geredet wird. Gleichzeitig ist das Büro mit den Europaabgeordneten und der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik gut vernetzt.

Würden Sie sagen, dass Sachsen Vorteile in Bezug auf die Interessenvertretung in der EU hat, weil man den komplexen Interessenausgleich schon national ständig trainiert und es eigene Länderrechte gibt, oder Nachteile, weil man zu klein ist?

Fritz Jaeckel Das ist keine Frage der Größe oder der Einwohnerzahl. In der EU kommt es vielmehr auf die Themen an, die ich als Land oder Staat platzieren möchte. Wenn wir mit einem Thema zur europäischen Mikrochip-Industrie kommen, die zu einem großen Teil in Sachsen angesiedelt ist, genießen wir hohe Aufmerksamkeit, für Automobilität gilt dasselbe. Beim Thema Bankenregulierung hätten wir wahrscheinlich weniger Durchschlagskraft. Man kann es auch in einer kurzen Form fassen: Brüssel sucht sich von allem das Beste, die Experten, zusammen.

Wie wichtig sind Absprachen mit anderen Bundesländern und der Bundesregierung? Wie funktioniert das genau?

Fritz Jaeckel Zunächst bereitet die Konferenz der Europaminister eine Beschlussfassung vor und daraus ergehen dann Beschlüsse an die Bundesregierung mit der Bitte um Berücksichtigung bei ihrer nationalen Politik. Allerdings haben die Nationalstaaten nicht immer dieselben Interessen wie ihre Regionen. Deswegen ist auch hier Kom-

munikation wieder sehr wichtig. Am Ende dieses doch sehr langen Prozesses steht dann eine gemeinsame Linie. Bei den EFRE-Mitteln steht beispielsweise im Vordergrund, dass man erst einmal die anderen Bundesländer überzeugen muss, dass das der richtige Weg ist. Bevor Sachsen in Berlin vorstellig wird, muss es eine einheitliche Position der Länder geben. Das ist für die neuen Bundesländer mitunter eine Herausforderung, da beispielsweise Bayern oder Baden-Württemberg bei wesentlich größeren Landeshaushalten über wesentlich weniger EU-Mittel verfügen und daher diese dort einen anderen Stellenwert haben. Da muss immer wieder Überzeugungsarbeit geleistet werden, dass diese Mittel für alle Länder von Wichtigkeit sind.

Welche Stellung hat Europa in der Politik der sächsischen Landesregierung?

Fritz Jaeckel Der Stellenwert der EU ist quer durch alle Staatsministerien sehr hoch, obwohl man das vielleicht nicht immer bemerkt. Gerade in den Bereichen Umwelt, Technik, Landwirtschaft und Wirtschaft spielt die EU eine große Rolle. Aber auch in der Forschung und der Wissenschaft ist Europa wichtig. Dann ist seit drei Jahren eine intensive Beschäftigung mit der Migrations- und Sicherheitspolitik hinzugekommen. Die Kohäsionspolitik ist, auch gerade im Zusammenhang mit der Osterweiterung, immer noch sehr wichtig.

Neben den Fördermitteln – wie profitiert Sachsen von der EU?

Fritz Jaeckel Um es knapp zusammenzufassen: Natürlich wird immer gesagt, dass Deutschland Nettozahler ist. Was diese Statistik allerdings vernachlässigt, ist die Exportleistung. Und das ist auch der größte Vorteil für Sachsen: der gemeinsame Binnenmarkt.

Was macht die Staatskanzlei noch zum Thema Europa, z. B. in Sachsen selbst?

Fritz Jaeckel Besonders in Erinnerung geblieben ist mir auch dieses Jahr wieder die Europa-Woche. Im Mai jeden Jahres bittet die Staatskanzlei die Staatssekretäre und Minister darum, in Schulprojekten Europa zu erklären. Da hat es ganz herausragende Veranstaltungen gegeben, auch auf extrem hohen Niveau. Und wenn sich jemand explizit mit Europapolitik auseinandersetzen will – die Staatskanzlei verfügt über eine Richtlinie zur Förderung des Europagedankens.

Europäisierung, na und?

Zum EU-Einfluss auf Politikfelder im Bund und im Freistaat Sachsen

Einleitung

Mit etwas Glück kann man im eigenen Portemonnaie heute eine 2-Euro-Münze finden, auf deren Rückseite der Dresdner Zwinger und der Schriftzug »D Sachsen« zu sehen sind. Diese Beobachtung irritiert vielleicht etwas. Stimmt es etwa nicht, dass die Währungspolitik mit der Einführung des Euro integriert wurde, dass also die währungspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf die Europäische Union (EU) übertragen wurden? Haben neuerdings auch die deutschen Bundesländer Kompetenzen in der EU-Währungspolitik erlangt?

Nein, Sachsen hat keine Kompetenz zur Prägung eigener Münzen. Insgesamt zählt die Währungspolitik mit Recht zu den am stärksten durch europäische Vorgaben bestimmten Politikfeldern. Die Mitgliedstaaten der Eurozone haben im Zuge der Übertragung eigener Kompetenzen in diesem Politikfeld aber entschieden, dass sie das Recht, »eigene« Münzen (nicht jedoch Scheine) in Umlauf zu bringen, beibehalten wollen. Die Europäische Zentralbank muss zwar den Umfang der ausgegebenen Münzen genehmigen. Über deren Aussehen dürfen aber – innerhalb europäischer Rahmenbestimmungen – die Staaten entscheiden. So existiert als Teil einer Reihe deutscher Sondermünzen seit 2016 auch eine »sächsische« 2-Euro-Münze, deren Rückseitengestaltung auf das Bundesland Sachsen verweist.

Dieses Beispiel veranschaulicht, dass weite Bereiche des Lebens in Europa mittlerweile durch ein komplexes Zusammenwirken der unterschiedlichen politischen Ebenen aus EU, Mitgliedstaaten und subnationalen Teilen bestimmt werden. In diesem Beitrag geht es darum, wie stark welche Politikfelder von Regeln mit EU-Ursprung durchzogen sind und wie sich dies auf die Bundesrepublik Deutschland und den Freistaat Sachsen auswirkt. Außerdem wird diskutiert, ob eine stärkere Europäisierung von Politikfeldern einen Bedeutungsverlust der nationalen und der Landesebene mit sich bringt oder diese sogar stärken könnte.

Instrumente der Europäisierung

Die europäische Integration, also die Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen an die EU, wirkt sich im deutschen Föderalstaat sowohl auf den Gesamtstaat, also den Bund, als auch auf die Bundesländer aus.¹ Die Beeinflussung von Politik in den Nationalstaaten als Konsequenz der europäischen Integration, die sogenannte Europäisierung, kann in den Mitgliedstaaten direkt oder indirekt wirken.

Zum EU-Recht zählen erstens die beiden EU-Verträge, also der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), deren Protokolle und Anhänge sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Dort, wo es unmittelbar geltende Bestimmungen enthält (z. B. bei den Grundfreiheiten oder in Fragen der Geschlechtergleichstellung auf dem Arbeitsmarkt), kann dieses sogenannte EU-Primärrecht, das aus zwischenstaatlichen Vertragsverhandlungen entstanden ist, in die Kategorie der direkten Instrumente der Europäisierung fallen.

Hierneben besteht EU-Recht zweitens aus dem sogenannten Sekundärrecht, zu dem vor allem die EU-Verordnungen und Richtlinien – funktional betrachtet also die EU-Gesetze – zählen. Sekundärrecht wird gemäß den von den Mitgliedstaaten vereinbarten Verfahren von den EU-Organen verabschiedet. Verordnungen stehen für eine volle Integration, da sie nach der Verabschiedung durch die EU in allen Staaten der EU unmittelbar gelten. Richtlinien hingegen müssen von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Dabei können die Parlamente erstens – im von der Richtlinie vorgegebenen Rahmen – entscheiden, wie strikt bestimmte Vorgaben ausgestaltet werden sollen, und zweitens können sie »draufsatteln«, d. h. versuchen, Verpflichtungen in ein nationales Gesetz aufzunehmen, die sich nicht notwendigerweise aus den europäischen Vorgaben ergeben. In der Gegenüberstellung von direkt und indirekt wirkenden Instrumenten nehmen Richtlinien daher gewissermaßen eine Zwitterstellung ein. Sie entfalten sowohl formell-rechtliche Wirkung; die umzusetzende EU-Richtlinie wirkt aufgrund der Spielräume teils aber auch als indirekter Europäisierungsimpuls.

EU-Recht ist supranationales Recht, was beinhaltet, dass es Anwendungsvorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten genießt. Anders als im Verhältnis von Bundesrecht zu Landesrecht in der Bundesrepublik heißt dies zwar nicht, dass EU-Recht nationales Recht »bricht«. Letzteres bleibt grundsätzlich bestehen. Es wird jedoch nicht angewandt, wenn ihm EU-Recht entgegensteht. Nationale Politiken dürfen demnach im Anwendungsbereich des EU-Rechts nicht gegen Unionsrecht verstoßen.

Kerngedanke bei der Schaffung des EU-Binnenmarktes war, Diskriminierung aufgrund der Nationalität in der EU zu unterbinden. Während früher in jedem Mitgliedstaat Beschränkungen des Zugangs von Ausländerinnen und Ausländern zum heimischen Arbeitsmarkt be-

standen, sind diese für EU-Bürgerinnen und -Bürger größtenteils aufgehoben worden. Maßnahmen, die eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung aufgrund der Nationalität darstellen, sind untersagt. Die Diskussion um die in Deutschland beschlossene Einführung einer PKW-Maut ausschließlich für ausländische PKW, bietet sich hier zur Illustration an. Mit Blick auf die EU-Grundfreiheiten ist eine aufgrund der Staatsangehörigkeit diskriminierende Maut problematisch, widerspricht sie doch den Grundsätzen der Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung. Es ist umstritten, ob ein Mitgliedstaat zu einer derartigen Regelung berechtigt ist oder ob sich aus der deregulierenden Politik der Marktschaffung nicht vielmehr eine Sperrwirkung ergibt, die eine solche Maßnahme verbietet.

Im Verlauf der europäischen Integration wurden immer mehr politische Beschränkungen des Marktes durch die Mitgliedstaaten abgeschafft. Diese haben dadurch einen beträchtlichen Teil ihres Spielraums zur Ausgestaltung und Regulierung von Politikbereichen aus der Hand gegeben.² Bei der Vergabe von Aufträgen sind öffentliche Stellen heute zum Beispiel in einigen Fällen verpflichtet, EU-weit auszuschreiben. Dies soll die Benachteiligung von Unternehmen aufgrund ihrer nationalen Zugehörigkeit verhindern und führt unter Umständen dazu, dass der Zuschlag demjenigen Anbieter erteilt werden muss, der EU-weit das wirtschaftlichste Angebot vorlegt. Lokale Anbieter erhalten Aufträge nicht mehr ohne Weiteres, Behörden müssen Zeit und Geld für die Ausschreibung einplanen und das Ziel der regionalen Wirtschaftsförderung wird u. U. konterkariert.

Neben der Europäisierung durch Sekundär- und Primärrecht üben die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) einen erheblichen Einfluss auf die Politikfelder in den Mitgliedstaaten aus. Der EuGH entscheidet letztgültig über Fragen zur Auslegung von EU-Recht, auch im Konfliktfall mit nationalem Recht. Hier lässt sich wieder das Beispiel der PKW-Maut anführen: Nach der Klage Österreichs gegen das entsprechende deutsche Bundesgesetz wird nun der EuGH entscheiden, ob letzteres mit EU-Recht vereinbar ist. Zudem könnte das Urteil auch einen politischen Handlungsimpuls begründen. Sollte entschieden werden, dass das Maut-Gesetz EU-rechtswidrig ist, müsste der Bundestag das Gesetz abändern.

Schließlich kann Europäisierung nationaler Politik indirekt durch Koordination geschehen. Diese muss nicht zwingend in die Form von EU-Rechtsakten gegossen werden. Prominentestes Beispiel hierfür ist die sogenannte Offene Methode der Koordinierung, eine Form horizontaler Steuerung zwischen EU-Mitgliedstaaten – häufig unter Beteiligung der Europäischen Kommission. Andere Varianten einer kaum oder nicht direkt erkennbaren Europäisierung sind die europarechtskonforme Auslegung nationaler Rechtsakte durch nationale Gerichte oder der freiwillige Abgleich nationaler Reformprozesse mit denen in anderen Mitgliedstaaten.³

Integration von Kompetenzen und Europäisierung

Die Rechtsetzungskompetenz der EU unterliegt gemäß Art. 5 EUV den sogenannten Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung, dem Subsidiaritätsprinzip und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Das heißt, die EU

- ▶ darf nur diejenigen Politikbereiche, und diese inhaltlich nur soweit regeln, wie die Mitgliedstaaten die EU vertraglich zur Rechtsetzung ausdrücklich ermächtigt;
- ▶ wird in Bereichen nicht-ausschließlicher Zuständigkeit »nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können«;
- ▶ darf »inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus« gehen.

Analog zu der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern im Grundgesetz ist die Zuständigkeitsregelung zwischen den politischen Ebenen in der EU grundsätzlich in den Verträgen geregelt. Faktisch erfüllen die Verträge als Primärrecht daher die Funktion einer europäischen Verfassung. Häufig wird angenommen, dass die Abgabe von Kompetenzen an die EU unweigerlich zu einer Europäisierung nationaler Politik führe. Je mehr Kompetenzen die Mitgliedstaaten in einem Politikfeld auf die EU übertragen und je intensiver die EU von ihrer Rechtssetzungskompetenz faktisch Gebrauch macht, desto stärker fällt demnach die Europäisierung der nationalen Politik aus.

80-Prozent-Europäisierung?

Der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, prognostizierte im Jahr 1988, dass bis zur Jahrhundertwende 80 Prozent der Wirtschafts-, vielleicht auch der Steuer- und Sozialgesetzgebung, gemeinschaftlichen Ursprungs sein werden.⁴ Ob sich ein derartiger Europäisierungsgrad tatsächlich konstatieren lässt, ist aber umstritten. Einige Politik- und Rechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler sind der Meinung, dass der Europäisierungsgrad mit 80 Prozent zutreffend beschrieben ist.⁵ Andere länder- und politikfeldspezifische Studien zur Europäisierung zeigen einen je nach Politikfeld unterschiedlichen Grad der Europäisierung von durchschnittlich deutlich weniger als 80 Prozent.⁶ Die unterschiedlichen Bewertungen ergeben sich aus der Uneinheitlichkeit der verwendeten Begrifflichkeiten, aus Unterschieden bei den Messmethoden und der Auswahl der untersuchten Politikfelder.

Im Jahre 2014 vermaß Annette E. Töller den Europäisierungsgrad bundesdeutscher Politik. Sie erfasste dabei den »Anteil derjenigen

verkündeten Bundesgesetze in bestimmten Legislaturperioden und bestimmten Sachgebieten, die europäische Richtlinien oder Ratsbeschlüsse umsetzen oder aufgrund einer Verordnung, neuer Beihilfe-Leitlinien der Kommission, eines Urteils des EuGH, des Lissabon-Vertrags oder der Europäische[n] Fiskalunion angepasst werden, im Vergleich zur Gesamtzahl der verkündeten Gesetze in der jeweiligen Sachkategorie«.7 Die von Töller genutzte »Impuls-Methode«8 zur Europäisierungsmessung ist im wissenschaftlichen Diskurs allerdings umstritten: einerseits, weil die ausgewertete Gesetzgebungsdatenbank des Bundestages nicht systematisch mit dem Ziel angelegt wurde, eine solche Messung zu ermöglichen,9 andererseits weil alle Gesetze, ohne qualitative Abstufungen, als gleichermaßen europäisiert gelten, sobald sie nur auf einen europäischen Impuls zurückgehen. Dies schließt unterschiedslos auch solche ein, in denen aufgrund breiter Umsetzungsspielräume oder durch »Draufsatteln« im nationalen Gesetzgebungsprozess viel nationaler politischer Gestaltungswille zum Tragen kommt. Töller selbst spricht daher von einer näherungsweisen Messung.

Abbildung 3 des Bandes gibt die Ergebnisse der Studie wieder und zeigt den oben beschriebenen theoretischen Zusammenhang zwischen der Integration von Kompetenzen und Europäisierung von Politikfeldern auf. Bereiche der ausschließlichen EU-Zuständigkeit (z. B. Währungs- und Zollpolitik) werden in der Übersicht nicht erfasst, da sie außerhalb der nationalen Gesetzgebung entschieden werden. In Politikfeldern, in denen sich die EU und die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit teilen, variiert die Europäisierung stark. Beispielsweise sind die Werte auf den Gebieten der sozialen Sicherung oder inneren Sicherheit eher gering. In den Bereichen Verkehr, Umwelt, Wirtschaft

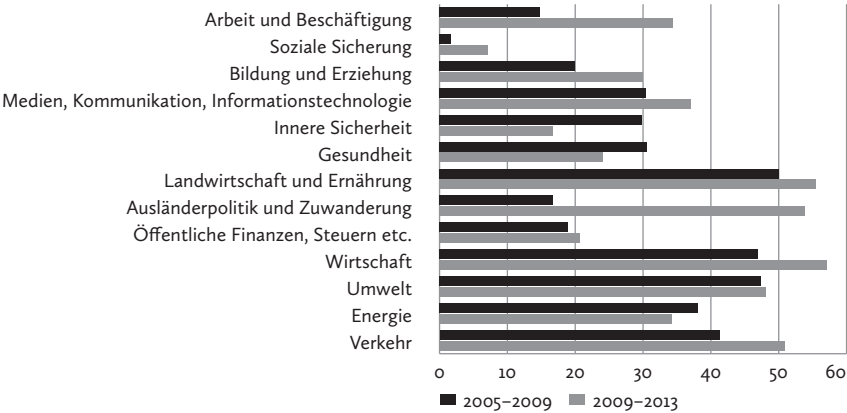


Abbildung 3: Europäisierungsgrad der Bundesgesetzgebung nach Politikfeldern pro Wahlperiode in Prozent
Quelle: Eigene Darstellung von Jeldrik T.B. Grups nach Töller, Annette E. 2014. Europäisierung der deutschen Gesetzgebung. Wissenschaftliches Kurzgutachten, S. 9.

bzw. Landwirtschaft gibt es hingegen intensive EU-Impulse. Letztere sind zugleich jene Politikfelder, die klassischerweise mit der EU, die ursprünglich mit dem Ziel verbesserter internationaler Zusammenarbeit in Wirtschaftsfragen gegründet wurde, in Verbindung gebracht werden. In den Bereichen, in denen die EU lediglich unterstützend tätig werden darf (z. B. Bildung und Erziehung oder Gesundheit), geht knapp ein Drittel der erlassenen Gesetze auf EU-Impulse zurück. Insgesamt schwankt die Europäisierung in unterschiedlichen Politikfeldern sowohl im Zeitverlauf als auch zwischen Politikfeldern, bleibt letztlich aber deutlich unter dem prophezeiten Wert von 80 Prozent. Töllers Ergebnisse legen somit nahe, dass von einer 80-Prozent-Europäisierung der nationalen Gesetzgebung mit Blick auf die Bundesebene keine Rede sein kann.

Fallbeispiel Bildungspolitik

Neben der Bundesgesetzgebung ist die Gesetzgebung in den Bundesländern der zweite wichtige Teil der Politikgestaltung im deutschen Föderalismus. Sie blieb in der zitierten Untersuchung – wie auch systematisch in anderen – völlig ausgeblendet. Zwar machen Bundesgesetze den Löwenanteil der z. B. in Sachsen geltenden Gesetze aus. Wenn Europäisierungsstudien aber nur diese berücksichtigen, ignorieren sie eine Ebene der Politikgestaltung in der Bundesrepublik vollständig. Das Fehlen quantitativer Studien, die auch die Landesebene berücksichtigen, liegt in einer unzureichenden Datengrundlage für die deutschen Bundesländer begründet.¹⁰ Die Parlamentsdokumentationsdatenbank des Sächsischen Landtages etwa lässt sich nicht nach dem Anteil der Landesgesetzgebung auswerten, der aufgrund europäischer Vorgaben ergeht. Die Berechnung der Europäisierung der Landesgesetzgebung wäre zum Beispiel anhand der von Töller entwickelten Methode kaum möglich.

Will man ermitteln, wie stark die Landespolitik in Sachsen europäisiert ist, bietet sich das Fallbeispiel Bildungspolitik an. Das Politikfeld umfasst vor allem die Bereiche der Schul- und Hochschulpolitik, die zu den wenigen genuin landespolitischen Bereichen zählen. Die Mitgliedstaaten haben für diesen Bereich in den EU-Verträgen einen »Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten« verankert.¹¹ Folglich verfügt die EU im Bildungsbereich über keine Rechtsetzungsbefugnis und kann sich allenfalls rechtlich nicht-bindender Instrumente bedienen. Dadurch ist tiefgreifende direkte Europäisierung in diesem Politikbereich a priori nicht zu erwarten.

Jedoch ist auch die Bildungspolitik ein deutlich europäisiertes Politikfeld. Die sogenannte Bologna-Reform etwa zielte darauf ab, »Hochschulabschlüsse im europäischen Hochschulraum [...] vergleichbar und äquivalent zu machen«.¹² Auf Initiativen nationaler Politikerin-

nen und Politiker zurückgehend,¹³ »entwickelte sich ein Prozess, der mehr und mehr auch im Rahmen der EU gestaltet wurde«. ¹⁴ Entstanden ist – auch in Sachsen – eine Hochschullandschaft, in denen Bachelor- und Masterabschlüsse und die rege Förderung durch EU-Austauschprogramme die sichtbarsten Zeichen weitreichender Europäisierung sind. Die landesgesetzliche Regulierung der Hochschulen ist mittlerweile deutlich von Vorgaben durchzogen, die durch nationale Politikerinnen und Politiker auf europäischer bzw. internationaler initiiert wurden. Diese Europäisierung ging wegen des hier geltenden vertraglichen Verbotes der Rechtsharmonisierung aber gerade nicht durch EU-Sekundärrecht vonstatten, sondern ist das Resultat freiwilliger informeller, zwischenstaatlicher Kooperation teils außerhalb, teils innerhalb des EU-Rahmens.

Diese Europäisierung hat außerdem nicht dazu geführt, dass der deutschen Landesebene grundsätzlich jede Steuerungsfähigkeit bei der Hochschulpolitik abhanden kam. 2010 wurde in Sachsen zum Beispiel entschieden, das im Zuge der Bologna-Reform auch für die sächsische Lehrkräfteausbildung eingeführte Bachelor-/Master-System im Lehramt wieder abzuschaffen. Wer heute in Sachsen Lehrerin oder Lehrer wird, absolviert wieder einen Staatsexamensstudiengang. Die Möglichkeit, eine solche Reform durchzusetzen, stellt die autonome Handlungsfähigkeit sächsischer Bildungspolitik unter Beweis – auch unter den Bedingungen der Europäisierung dieses Politikfeldes. In der Bildungspolitik ist also eine Parallelität von umfangreicher Europäisierung auf Grundlage indirekter Instrumente und das Fortbestehen autonomer landespolitischer Spielräume zu beobachten.

Europäisierung: Ein Problem für die Länder?

Die obigen Darstellungen zeigen: Ein nicht unerheblicher, aber schwer quantifizierbarer Teil der in Deutschland und Sachsen geltenden Regelungen haben ihren Ursprung nicht in Sachsen oder in Deutschland. Regelungen kommen heute – in einigen Politikfeldern vermehrt, in anderen weniger – tatsächlich aus Brüssel, wie es oft verkürzend formuliert wird. Dies gilt auch für Politikfelder, welche die originären Kompetenzen der Bundesländer berühren (z. B. Bildungspolitik). Europäisierung ist folglich auch dort Realität, wo die vertraglichen Grundlagen der EU formell so ausgestaltet sind, dass eine Rechtsharmonisierung in diesen Bereichen ausgeschlossen ist. Der Wunsch der EU-Mitgliedstaaten, enger zu kooperieren und gemeinsam zu entscheiden, hat in den vergangenen Jahren zu einem Transformationsprozess geführt, der auch die deutschen Bundesländer berührt. Hierbei »besteht wenig Zweifel« daran, dass die EU-Integration für die Bundesländer »insgesamt eine Einschränkung ihres politischen Handlungsspielraums bedeutet«. ¹⁵

Bei der Bewertung müssen jedoch einige Dinge beachtet werden: Erstens ist alles, was aus Brüssel kommt, weder automatisch schlecht noch gut, weil es nicht aus Berlin oder Dresden kommt. Wie politische Maßnahmen jeden Ursprungs können auch europäische Regelungen manchmal besser, manchmal schlechter bzw. effektiver oder weniger effektiv sein – je nach angelegtem Maßstab oder politischem Standpunkt. Hier lohnt der erneute Blick auf die Bildungspolitik: Die Bologna-Reform war zweifellos ein tiefer Einschnitt in die Hochschullandschaft der EU und stellte zugleich einen Eingriff in die Bildungskompetenzen der Bundesländer dar. Gleichzeitig führte sie jedoch auch zu einer Förderung internationaler Mobilität von Studierenden und der erleichterten Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen.

Zweitens ist nicht überall EU drin, wo EU draufsteht. Häufig haben Initiativen zu europäischer Regulierung ihren Ursprung gar nicht in Brüssel, sondern gehen auf engagierte nationale Akteurinnen und Akteure zurück. Außerdem verbleibt den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung europäischer Vorgaben häufig ein beträchtlicher nationaler Gestaltungsspielraum.

Drittens haben die Bundesländer mittlerweile einen bunten Strauß an Möglichkeiten, den Beschluss unliebsamer politischer Maßnahmen zu blockieren oder rückgängig zu machen und damit eine Aushöhlung ihrer Kompetenzen zu verhindern. Mittlerweile erkennt das EU-Primärrecht die subnationale Ebene mit ihren Gesetzgebungskompetenzen explizit an und verpflichtet die EU-Organe, diese zu achten. In Deutschland haben die Bundesländer über den Bundesrat das Recht, Bedenken zu geplanter EU-Rechtssetzung im Rahmen eines »Frühwarnmechanismus« gegenüber der Kommission vorab mitzuteilen.¹⁶ Auch gegen bestehende Rechtsinstrumente können sie über den Bundesrat oder über den Ausschuss der Regionen Klage beim EuGH einreichen. Die Praxis zeigt, dass es für die nationalen Parlamente nicht unmöglich ist, Gesetzgebungsvorhaben der Kommission einen Riegel vorzuschieben.¹⁷ Hierdurch ist sichergestellt, dass sie nicht zu wertlosen Objekten der Europäisierung verkommen.

Viertens haben die Bundesländer neben diesen Abwehrrechten weitere Möglichkeiten, die europäische Integration aktiv mitzugestalten. Teil eines Mehrebenensystems zu sein, das sie durch die Zustimmung des Bundesrats zu den europäischen Verträgen mitbegründet haben, heißt für die Bundesländer mittlerweile auch, an europäischer Rechtssetzung aktiv teilhaben zu können.¹⁸ Hier sind einerseits die formellen, sich aus dem Grundgesetz und dem EU-Zusammenarbeitengesetz Bund/Länder ergebenden Möglichkeiten der Einflussnahme bedeutsam, wonach die Länder durch den Bundesrat erhebliche Beteiligungsrechte haben. Unter Umständen kann dies – vor allem, wenn die Gesetzgebungskompetenz der Länder berührt ist – so weit gehen, dass die Vertretung der Bundesrepublik bei Ver-

handlungen im Rat oder mit der Kommission nicht durch die Bundesregierung, sondern durch eine Ländervertreterin oder einen Ländervertreter erfolgt.¹⁹ Hierneben nutzen die Länder andererseits auch informelle Kanäle zur Einflussnahme auf EU-Politik. Alle Bundesländer, so auch Sachsen, unterhalten in Brüssel Landesbüros, die ähnlich zu Auslandsvertretungen von Staaten fungieren.

Die genannten Mitwirkungsmöglichkeiten mögen zwar primär der Landesexekutive nutzen – schließlich sind im Bundesrat die Landesregierungen und nicht Landesabgeordnete repräsentiert und auch die Landesbüros in Brüssel sind als Landesregierungsvertretungen entstanden. Mittlerweile regelt in Sachsen aber eine zwischen Staatsregierung und Landtag geschlossene Subsidiaritätsvereinbarung die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament. Es regelt das Verfahren der Einbindung des Landtages, u. a. über Informationspflichten, und verpflichtet die Landesregierung dazu, bei ihrer Positionierung die Subsidiaritätsbedenken des Landtages grundsätzlich zu berücksichtigen. Aus Sicht des sächsischen Landtages ist dadurch die förmliche Beteiligung der Volksvertretung des Freistaates an der europäischen Gesetzgebung sichergestellt.²⁰ Daneben verfügt der Landtag seit September 2016 auch über eine eigene Vertretung in Brüssel und nicht zuletzt hat sogar die bürgernächste politische Ebene der sächsischen Kommunen, ein eigenes Europabüro. Damit stellt Sachsen eine bundesdeutsche Seltenheit dar. Eines scheint klar: Die zu konstatierende Europäisierung vieler nationaler Politikfelder erfordert neue Strategien der Organisation und Einflussnahme, damit die deutschen Bundesländer im europäischen Mehrebenensystem weiterhin effektiv mitgestalten können.

1 Sturm, Roland, und Heinrich Pehle. 2012. Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Springer VS.

2 Töller, Annette E. 2014. Europäisierung der deutschen Gesetzgebung. Wissenschaftliches Kurzgutachten. https://www.fernuni-hagen.de/polis/download/lg3/kurzgutachten_europa.pdf. Zugegriffen: 1. 12. 2017, S. 12.

3 Zu dieser »unsichtbaren« bzw. »informellen« Europäisierung siehe Folke Schuppert, zit. in: Joho, Katharina. 2009. Der 80 %-Mythos auf dem Prüfstand: Wie europäisch ist die nationale Politik?, in: Integration 4/2009: 398–402, hier S. 402.

4 Joho 2009, S. 398.

5 Sturm u. Pehle 2012, S. 26; Göler, Daniel. 2009. Europäisierung hat viele Gesichter. Anmerkungen zur Widerlegung des Mythos einer 80-Prozent-Eu-

ropäisierung, in: Politische Vierteljahresschrift 50: 75–79.

6 Töller, Annette E. 2008. Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 39: 3–17; König, Thomas, und Lars Mäder. 2012. Does Europeanization Change Executive-Parliament Relations?, in: The Europeanization of domestic legislatures, Hrsg. Sylvain Brouard, Olivier Costa, und Thomas König, 95–108. New York: Springer New York.

7 Töller 2014, S. 8.

8 Hölscheidt, Sven, und Tilman Hoppe. 2010. Der Mythos vom »europäischen Impuls« in der deutschen Gesetzgebungsstatistik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 41: 543–551, hier S. 544.

9 Hölscheidt u. Hoppe 2010, S. 544.

10 Hölscheidt u. Hoppe 2010, S. 544, Fußnote 10.

11 Art. 165 Abs. 4 AEUV.

- 12** Münch, Ursula. 2008. Vernachlässigung eines »Hausguts«. Bundesdeutsche Bildungspolitik zwischen Europäisierung und Entstaatlichung, in: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Hrsg. Josef Schmid, und Henrik Scheller, 186–215. Baden-Baden: Nomos, S. 189.
- 13** Münch 2008, S. 203.
- 14** Martens, Kerstin, und Klaus Dieter Wolf. 2006. Paradoxien der Neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 13: 145–176, hier S. 155.
- 15** Beichelt, Timm. 2015. Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems. Wiesbaden: Springer VS, hier S. 342.
- 16** Grasl, Maximilian. 2016. Neue Möglichkeiten: Die Bundes- und Europapolitik der Länder, in: Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, Hrsg. Achim Hildebrandt, und Frieder Wolf, 161–181. Wiesbaden: Springer VS.
- 17** Becker, Peter. 2013. Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat – ein rechtliches oder ein politisches Instrument?, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 23: 5–37, hier S. 24.
- 18** Töller 2014, S. 12.
- 19** Beichelt 2015, S. 343.
- 20** Sächsischer Landtag. 2011. Subsidiaritätsvereinbarung. <https://www.landtag.sachsen.de/de/landtag/grundlagen/subsidiaritaetsvereinbarung-11670.cshtml>. Zugriffen: 1. 12. 2017.

»Kleinere Sportvereine machen das eher nicht«

Barbara Ludwig (SPD) ist seit elf Jahren Oberbürgermeisterin in Chemnitz. Die ehemalige Abgeordnete des Sächsischen Landtags und sächsische Staatsministerin für Wissenschaft und Kunst spricht u.a. über die Wirkung der europäischen Regional- und Strukturmittel in Sachsen.

Welche Vorteile bringt die Mitgliedschaft in der EU für eine Stadt wie Chemnitz mit sich?

Barbara Ludwig Die EU ist allem voran eine Friedensgemeinschaft und eine Wertegemeinschaft. Auf der Basis dieser friedlichen Zusammenarbeit und des gleichen Wertekanons kann man Entwicklungen diskutieren, vergleichen und vorantreiben. Beispielsweise gibt es immer wieder neue Projekte oder Benchmark-Systeme, in denen wir als Stadt uns mit anderen europäischen Städten messen können. Da sieht man dann, was gut läuft, was nicht gut läuft, was man übernehmen könnte und was besser nicht. Ein weiterer Vorteil ist natürlich, dass man kulturell, sportlich und auch gesellschaftlich interregional zusammenarbeiten kann.

Welche Rolle spielt die Europäische Union in der Kommunalpolitik vor Ort?

Barbara Ludwig Wir haben eine ganze Reihe Projekte, die wir im Rahmen der europäischen Förderinstrumente begleiten, unterstützen oder mit entwickelt haben. Dazu kommt eine Vielzahl von Partnerstädten. Insgesamt sind es mittlerweile zwölf; die meisten davon liegen in Europa. Und wir haben einen ganz wichtigen und für die nächsten Jahre wegweisenden Plan: Chemnitz bewirbt sich als Kulturhauptstadt 2025. Dadurch sind wir ganz intensiv in vielen europäischen Netzwerken tätig, laden Kulturexperten aus EU-Ländern ein und bereisen gleichzeitig die anderen Städte in der EU, die einmal den Titel »Kulturhauptstadt« getragen haben.

Gibt es noch andere Berührungspunkte mit der EU in Ihrem Amt als Oberbürgermeisterin?

Barbara Ludwig Zurzeit bin ich Vorsitzende des Koordinierungskreises für unser Europa-Büro in Brüssel, das der sächsische Städtetag gemeinsam mit dem Landkreistag unterhält. Dort werden europäische Themen, die die Kommunen betreffen, also das Beihilferecht oder die Kohäsionspolitik, diskutiert, gebündelt und dann nach außen hin kommuniziert. Dieses Verbindungsbüro hilft den sächsischen Kommunen, direkt an den Entwicklungen in Brüssel teilhaben zu können und eigene Kommunikationskanäle aufzubauen. Da spielt die EU eine erhebliche Rolle in meinem Amt.

Was kann man sich unter der Europaarbeit der Stadt konkret vorstellen?

Barbara Ludwig Wir organisieren seit vielen Jahren Jugendaustausche. Außerdem planen wir regelmäßige Austausche in Fachkreisen, zum Beispiel trifft sich die Chemnitzer Feuerwehr regelmäßig mit der aus Toulouse. Wir sind Mitglied bei Eurocities, einem Städtenetzwerk größerer europäischer Städte, wo wir auch Themenfelder und Projekte erarbeiten. Darüber ist die europäische Mobilitätswoche entstanden. Dazu kommen zahlreiche Projekte im Bereich der Stadt- und Branchenentwicklung, die auch über EU-Fördermittel vorangetrieben werden.

Welche Nachteile bergen die Regional- und Strukturmittel aus Fonds der EU für die Stadt?

Barbara Ludwig Der erste große Nachteil ist, dass die Förderverfahren sehr bürokratisch sind. Deshalb werden einige Förderinstrumente nicht angewandt oder hinreichend genutzt. Der Aufwand spiegelt den Nutzen einfach nicht wieder. Bei uns sind es deshalb meistens größere Träger, die Fördermittel beantragen. Wir als Stadt zum Beispiel, weil wir da Erfahrungen und das Know-how entwickelt haben. Kleinere Sportvereine machen das eher nicht. Der zweite schwerwiegende Nachteil ist das Beihilferecht der EU. Daraus folgen für unsere Gesellschaften und Unternehmen teilweise Restriktionen, die einfach nicht förderlich sind.

Sind sich die Bürger bewusst, wie Europa aktiv durch Fördergelder ihre Stadt beeinflusst?

Barbara Ludwig Leider wird wenig deutlich, welche Impulse wir aus der EU zurückbekommen, die uns als Stadt gut tun. Neben dem Geld, wo Deutschland am Ende ja doch Nettozahler ist, geht es viel mehr um die Friedens- und Wertegemeinschaft. Gerade wenn man sich die internationalen Entwicklungen anschaut, muss man erkennen, dass Frieden nicht selbstverständlich ist. Das macht die EU umso bedeutender. In der Berichterstattung und im öffentlichen Diskurs nehmen

»Kleinere Sportvereine machen das eher nicht«

viele allerdings nur die Probleme und die finanzielle Dimension der EU wahr. Da will ich mich gar nicht ausschließen, dass ich zu wenig betone, wie wichtig die inhaltliche und politische Dimension Europas ist.

Die Nähe zur Grenze war schon immer da. Wie haben sich die Beziehungen zu Partnerstädten und Nachbarländern durch die EU-Osterweiterung verändert?

Barbara Ludwig Zu Beginn haben die Interreg-Programme die Zusammenarbeit mit Polen und Tschechien nochmal intensiviert. Dieser Effekt hat sich aber langsam abgeschwächt. Zu Tschechien haben wir, wie gesagt, auch über unsere Partnerstädte schon immer ein enges Verhältnis. Die gemeinsame Mitgliedschaft in der EU macht aber viele Kooperationen und Projekte einfacher.

Interview: Britt-Marie Lakämper

Konjunkturbremse oder Wachstumsmotor?

Der europäische Binnenmarkt und die sächsische Wirtschaft

Die sächsische Wirtschaft hat schon viele gravierende Strukturveränderungen erlebt – sei es die Industrialisierung, die Sachsen zum führenden Textilhersteller in Europa machte, der Abbau von Braunkohle, der die sächsische Landschaft bis heute zeichnet, oder der Übergang von einer staatlichen Planwirtschaft zu einer sozialen Marktwirtschaft einschließlich Privatisierungen und Massenentlassungen. Daher hat der Begriff Strukturwandel auch eine schmerzliche Konnotation. Der Beitritt zum europäischen Binnenmarkt im Jahr 1990 und die EU-Osterweiterung um die sächsischen Nachbarn Polen und Tschechien sowie weitere Staaten reihen sich ein in diese Tradition von wirtschaftlichen Herausforderungen.

Der Binnenmarkt ist das Herzstück der EU. Er soll den wirtschaftlichen Austausch und Wohlstand fördern. Doch mit dem Ziel, Handelshemmnisse zu verhindern, brachte er auch eine Vielzahl neuer Vorgaben mit sich. Die Positionierung zwischen einer hoch entwickelten Wirtschaftsregion in Westdeutschland und der stark geförderten Region Ost- und Mitteleuropa mit hochqualifizierten billigeren Arbeitskräften fordert viele Unternehmen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Politik heraus. Die Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für Menschen aus den neuen Mitgliedstaaten wurde heiß diskutiert; einige warnten vor einer »Völkerwanderung«¹.

Ist die Einbindung in den (vergrößerten) europäischen Binnenmarkt nun Fluch oder Segen für Sachsens Wirtschaft? Unter dieser Fragestellung beleuchtet der Beitrag, wie EU-Regulierungen zum Arbeitsmarkt wirken und wie sich der Außenhandel durch die neuen Bedingungen entwickelte. Darüber hinaus analysiert er die Auswirkungen der Zugehörigkeit zum Binnenmarkt auf den Arbeitsmarkt und zieht schließlich ein Resümee.

Von Gurken und Bananen – Regulierungswut?

In der Öffentlichkeit wird vielfach die »Regulierungswut« der EU thematisiert. Die EU befasse sich mit sinnlosen

Dingen wie der Größe von Gurken und dem Krümmungsgrad von Bananen, lautet der Vorwurf. Doch auch wenn der Eindruck erweckt wird, die Regulierungen erschweren den Handel, so sind sie eigentlich erlassen worden, um das Gegenteil zu erreichen. Gemeinsame Regelungen sollen den grenzüberschreitenden Handel ermöglichen und die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher schützen. Diese Absichten finden sich auch im Artikel 3 des EU-Vertrages wieder, in dem die Schaffung eines Binnenmarktes festgelegt wird. Dabei soll die EU »auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität« hinwirken.² Die Umsetzung dieses Vorhabens war allerdings nicht immer einfach und erfolgte schrittweise.

Der erste Schritt zur Schaffung des Binnenmarktes war die Abschaffung bestehender Zölle. Doch neben Zöllen gab es noch weitere Handelshemmnisse, die ebenfalls beseitigt werden sollten. Hierzu zählen vor allem unterschiedliche Standards. Nachdem es sich anfangs sehr schwierig gestaltete, gemeinsame Normen zu finden, drängte die Europäische Kommission in den späten 1970er-Jahren auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Grundlage dafür war das »Cassis-de-Dijon«-Urteil³, bei dem der Europäische Gerichtshof entschied, dass einem Produkt, welches in einem Mitgliedstaat zugelassen ist, nur unter ganz bestimmten Bedingungen die Zulassung in einem anderen Mitgliedsland verweigert werden kann. Später wurde die Einheitliche Europäische Akte (1986) beschlossen, welche die Abstimmungsmodalitäten im Rat änderte. Nach dem Vertrag von Lissabon wurden der EU-Ebene weitere Möglichkeiten übertragen, um die Schaffung des Binnenmarktes zu fördern.⁴ All diese Schritte wirkten darauf hin, dass europäische Institutionen, allen voran die Kommission und der Europäische Gerichtshof, mehr Möglichkeiten zur Gestaltung der Marktregeln erhielten.

Doch neben der bloßen Beseitigung von Handelshemmnissen, die man *negative Integration* nennt, besteht auch das Interesse der aktiven Marktgestaltung. Diese sogenannte *positive Integration* gestaltet sich jedoch oftmals schwierig. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben teils verschiedene ökonomische Traditionen. Während beispielsweise in Deutschland eine eher koordinierte Marktwirtschaft vorherrscht, findet sich in Großbritannien eine deutlich liberaler geprägte Wirtschaftstradition.⁵ Da die Gesetzgebung auch eine Zustimmung des Rates, also der Regierungen der Mitgliedstaaten, erfordert, können marktschaffende Maßnahmen oft nicht verabschiedet werden, wenn sie den Interessen der Mitgliedstaaten entgegenstehen. Um den europäischen Binnenmarkt zu stärken und sich nicht durch einen langwierigen politischen Streit über sensible Bereiche aufhal-

ten zu lassen, wurden verstärkt Schritte der negativen Integration vorangetrieben. Künftig ist insbesondere die Weiterentwicklung der positiven Integration interessant, da mit dem Austritt Großbritanniens ein starker Verfechter liberaler Marktordnung aus der EU ausscheidet.

Im Ergebnis kam es zu einer Kompetenzerweiterung der europäischen Institutionen. Nach dem Vertrag von Lissabon liegen die Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt bei der Zuständigkeit der EU. Andere Politikfelder, die auch mittelbar mit Wirtschaftspolitik verbunden sind, wie beispielsweise Sozialpolitik, verbleiben hingegen noch im Verantwortungsbereich der Nationalstaaten. Dies mag ein Grund dafür sein, dass die EU sich verstärkt auf Regulierungen in den Bereichen konzentrierte, in denen sie Kompetenzen hat.

Nach der Wahl Jean-Claude Junckers zum Kommissionspräsidenten im Jahr 2014 gab dieser an, sich intensiver auf die Kernaufgaben zu konzentrieren und weniger Regulierungen in der Breite zu betreiben. Hierfür wurden »Zehn Prioritäten für Europa« erhoben und die Anzahl der Gesetzesinitiativen zurückgefahren.⁶ Außerdem wurde die Kommission umstrukturiert und die Arbeitsbereiche der Kommissarinnen und Kommissare geclustert. Dadurch nahm die Zahl der Gesetzesinitiativen ab, jedoch blieben politische Unstimmigkeiten über die Gestaltung des europäischen Binnenmarktes bestehen. Viele Nationalstaaten neigten dazu, unpopuläre Entscheidungen aus Brüssel zu kritisieren, obwohl sie im Rat selbst an der Entscheidung beteiligt waren. Dies hat dazu beigetragen, dass die EU den Vorwurf der Regulierungswut nicht nachhaltig entkräften konnte.

Bei der rückblickenden Betrachtung der vermeintlich unsinnigen Regulierungen ergibt sich oft ein differenzierteres Bild, als anfangs vermutet. Die oben erwähnte Richtlinie zur Krümmung der Gurken beispielsweise wurde zwar von der Kommission zurückgenommen, jedoch hält sich der Handel praktisch weiterhin an sie. Der vorgeschriebene Krümmungsgrad erleichtert den platzsparenden Transport und bildet die Erwartungshaltung der Konsumentinnen und Konsumenten ab. Auch wenn die Findung gemeinsamer Normen sich oftmals schwierig gestaltet, hat sich der europäische Binnenmarkt also stetig weiterentwickelt.

Deutliche Effekte der EU auf die Außenhandelsbilanz

Die Schaffung des Binnenmarktes ging also nicht ohne Probleme und Kontroversen vonstatten. Haben sich die Konflikte gelohnt? Diese Frage klärt sich mit Blick auf die konkreten Zahlen des sächsischen Außenhandels der letzten Jahre. Sachsen weist wie die Bundesrepublik Deutschland als Ganzes seit Langem eine positive Außenhandelsbilanz auf. Das bedeutet, dass mehr Warenwert exportiert als importiert wird. Dieser Außenhandelsüberschuss stieg von

7,8 Milliarden Euro im Jahr 2010 auf 15,2 Milliarden Euro im Jahr 2014 massiv an. Seitdem ist der Überschuss zwar wieder leicht rückläufig, bleibt aber ausweislich der Daten des Statistischen Bundesamtes auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

Sächsische Unternehmen exportierten im Jahr 2016 Waren im Wert von 36,8 Milliarden Euro. Die Volksrepublik China war mit einem Volumen von 5,5 Milliarden Euro der größte Abnehmer sächsischer Produkte. Auf Platz zwei rangieren die USA. EU-Mitgliedstaaten stehen zwar erst auf den Plätzen drei bis sieben, doch handelt es sich auch um weitaus kleinere Zielländer. Gebündelt ist die Region Europa mit fast der Hälfte der sächsischen Ausfuhren der wichtigste Exportpartner. 57 Prozent des sächsischen Exports gehen nach Europa, wobei 49 Prozent der Abnehmer Mitglieder der Europäischen Union sind. Ganz oben rangiert Großbritannien, gefolgt von Frankreich, Polen und der Tschechischen Republik. Die zweitgrößte Region für Exporte aus Sachsen ist Asien (Abb. 4).

Diese Zahlen entsprechen einem längerfristigen Trend. Bis 2008 stieg der Export sächsischer Waren in EU-Länder stetig an. Nachdem im Jahr 2007 eine Finanzkrise die globale Finanzwirtschaft erschüttert hatte, zeigte sich ab 2008 auch eine Rezession der Realwirtschaft. Davon blieben die Bundesrepublik und Sachsen nicht verschont.⁷ Um Absatzschwierigkeiten in Europa zu kompensieren, steigerten die Unternehmen während der Wirtschaftskrise die Ausfuhren nach Asien. Ab 2010 setzte sich der steigende Trend der sächsischen Exporte in EU-Länder allerdings wieder fort und sorgte dafür, dass die EU ab 2016 erneut die Exportregion Nummer eins für Sachsen wurde. Ausfuhren in den asiatischen Raum gingen ab 2014 hingegen zurück.

Auch die EU-Osterweiterung hatte einen Effekt auf die sächsischen Exporte. Die Ausfuhr von Waren in die neuen EU-Mitgliedstaaten nahm stark zu. Den deutlichsten Anstieg verzeichneten die Exporte nach Polen. Während Sachsen im Jahr 2002 Waren im Wert von 450 Millionen Euro nach Polen exportierte, betrug das Ausfuhrvolumen 2016 1,9 Milliarden Euro. Ebenso erhöhte sich in den vergangenen 14 Jahren der Anteil der Einfuhren aus EU-Staaten. Dies geht vor allem auf Exportsteigerungen in den Nachbarstaaten im Süden und Osten zurück – allem voran die Tschechische Republik. Sie macht allein knapp 20 Prozent der gesamten sächsischen Einfuhren aus und ist damit bei weitem der größte Warenlieferant des Freistaats. Während im Jahr 2002 noch die USA der größte Exporteur für Sachsen waren, so rangieren sie im Jahr 2016 nur mehr auf Platz sechs (ebd.).

Der Effekt der EU-Erweiterung wird noch deutlicher, betrachtet man die vier Staaten, die im Jahr 2002 für die größten Importe nach Sachsen verantwortlich waren: Zwei der Länder – die USA und Russland – sind keine Mitgliedstaaten der EU, während zwei andere – Polen und die Tschechische Republik – europäische Nachbarländer sind. Die USA rutschten bis 2016 von Platz eins auf Platz sechs der Import-

partner Sachsens, während Tschechien und Polen seither die größten Lieferanten des Freistaats sind. Importe aus Russland haben vor allem seit 2014 infolge der EU-Wirtschaftssanktionen stark abgenommen, allerdings waren sie bereits vorher leicht rückläufig. Während Polen nach dem EU-Beitritt eine stark wachsende Rolle bei den sächsischen Exporten spielt, wurde Tschechien zum wichtigsten Import-

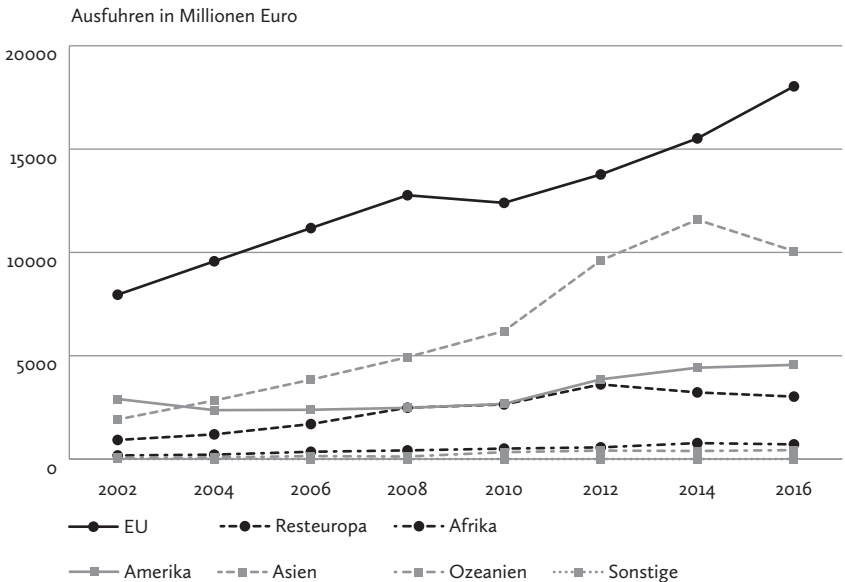
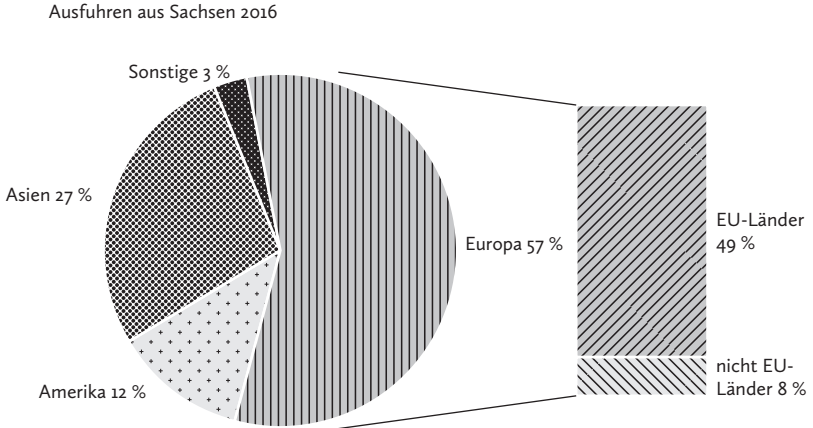


Abbildung 4: Ausfuhren aus Sachsen im Jahr 2016 und nach Regionen

Quelle: Statistisches Bundesamt; zusammengestellt von André Hechenberger.

partner Sachsens. Das Importvolumen hat sich von 1,2 Milliarden Euro im Jahr 2004 auf über 4,3 Milliarden Euro im Jahr 2016 enorm gesteigert (Abb. 5).

Aufgeschlüsselt nach Regionen, sind für Sachsen Importe aus Europa noch wichtiger als Exporte nach Europa. EU-Länder sind im Jahr 2016 für mehr als 68 Prozent des Einfuhrvolumens nach Sachsen verantwortlich. Auch in der Vergangenheit waren EU-Länder die größten auswärtigen Lieferanten für Waren nach Sachsen – mit starkem Anstieg nach der EU-Osterweiterung. Seit 2010 stellen sie den mit Abstand größten Anteil. Während die Einfuhr aus EU-Ländern infolge der Wirtschaftskrise leicht abnahm, stieg der Import aus Amerika, vor allem den USA, 2010 etwas an. Bis 2012 gingen die Einfuhren allerdings wieder zurück. Auch Importe aus Asien verzeichnen im Betrachtungszeitraum einen Anstieg (Abb. 6). Das Absinken der Einfuhren aus europäischen Nicht-EU-Ländern seit 2014 ist vor allem auf die sinkenden Importe aus Russland zurückzuführen.

Insgesamt zeigt sich eine klar wachsende Bedeutung des EU-Auslands für die sächsische Wirtschaft. Importe stiegen in den letzten Jahren massiv an, Exporte bis 2014 sogar noch stärker. Und auch 2016 hat der Freistaat mit fast 15 Milliarden Euro einen stattlichen Außenhandelsüberschuss. Damit scheint sich Sachsen gut im europäischen Binnenmarkt positioniert zu haben.

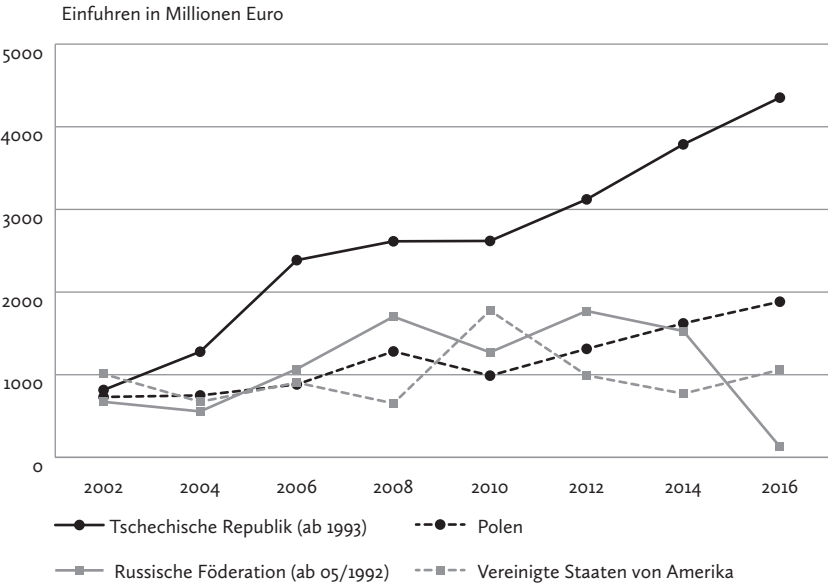


Abbildung 5: Einfuhren nach Sachsen der wichtigsten Handelspartner seit 2002
Quelle: Statistisches Bundesamt; zusammengestellt von André Hechenberger.

Allerdings bereitete die Finanz- und Wirtschaftskrise Sachsens Wirtschaft aufgrund der gewachsenen Verflechtung in Europa Probleme. Die Ursachen für die Krise sind zwar nicht primär in Europa zu suchen, die Auswirkungen trafen aber praktisch alle europäischen Handelspartner des Freistaats.

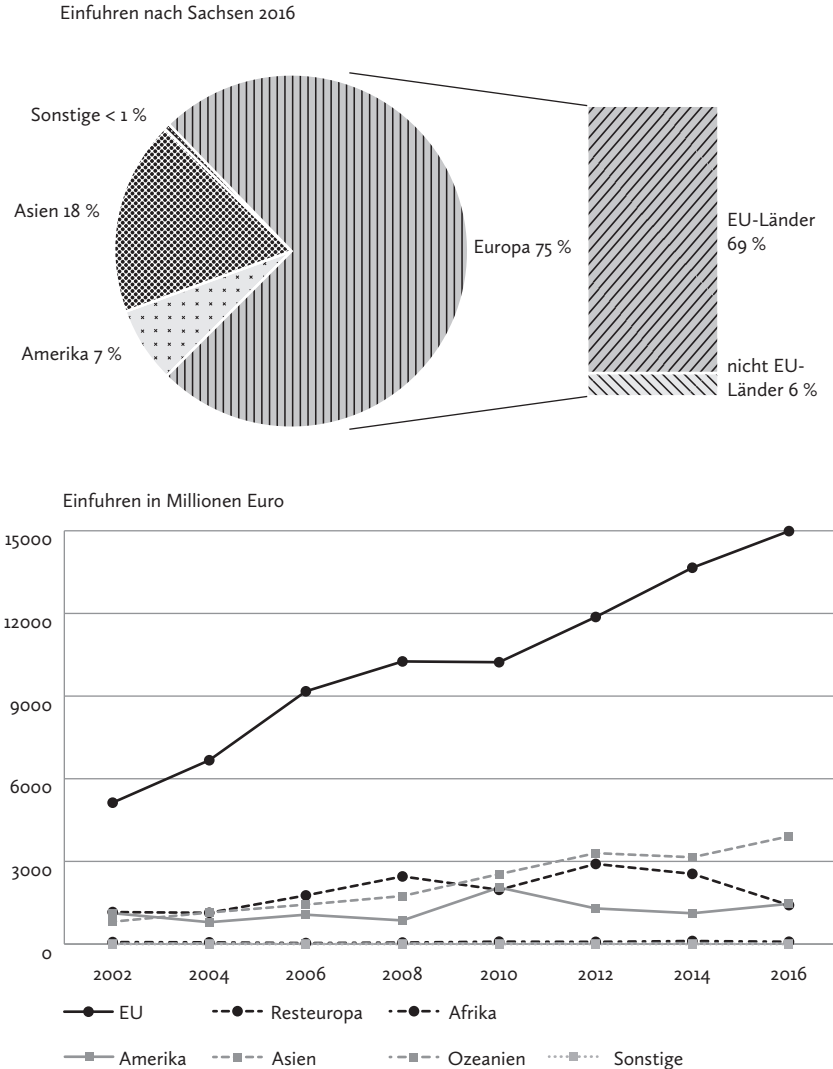


Abbildung 6: Einfuhren nach Sachsen im Jahr 2016 und nach Regionen

Quelle: Statistisches Bundesamt; zusammengestellt von André Hechenberger.

Ebenso besorgniserregend für Sachsen sind vor diesem Hintergrund die Geschehnisse rund um den Brexit. Nach dem Referendum über den Austritt Großbritanniens aus der EU vom 23. Juni 2016 ist noch immer unklar, wie die Trennung des Vereinigten Königreiches von der EU konkret vonstattengehen soll. Ein »harter Brexit« würde bedeuten, dass alle bestehenden Verträge zwischen der EU und Großbritannien aufgekündigt werden und das Vereinigte Königreich abrupt aus dem europäischen Binnenmarkt ausscheidet. Dies hätte Zölle auf beiden Seiten zur Folge. Auch zusätzliche Regulierungen könnten Ein- und Ausfuhren zwischen den EU-Ländern und Großbritannien dann erschweren. Da das Vereinigte Königreich der größte europäische Abnehmer sächsischer Waren ist und auch bei der Liste der weltweiten Exportpartner Sachsens auf Platz drei steht, wäre das keine gute Entwicklung für den Freistaat. Aus sächsischer Perspektive bleibt zu hoffen, dass sich die auszuhandelnden Bedingungen denen des europäischen Binnenmarkts ähneln.

Als weiteres Problem sind sektorale Konkurrenzen zu nennen, die in den Zahlen nicht abgebildet sind. Sie machen einigen Unternehmen, beispielsweise in der Logistikbranche, zu schaffen.⁸ So haben die niedrigeren Lohnkosten in den neuen EU-Mitgliedstaaten, die vergleichsweise günstige Produktpreise ermöglichen, Einfluss auf die gestiegenen Importe aus Ost- und Mitteleuropa. Der Lohnunterschied hat noch eine weitere Folge: die Zuwanderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nach Sachsen. Wie wirkt sich das auf die Bundesrepublik im Allgemeinen und auf Sachsen im Speziellen aus?

Steigende Zuwanderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihre Folgen

In der Europäischen Union herrscht Personenfreizügigkeit, die prinzipiell jede Bürgerin und jeden Bürger der EU berechtigt, sich in einem EU-Mitgliedstaat niederzulassen und zu arbeiten (siehe hierzu den Beitrag von Riese in diesem Band). Die Arbeitnehmerfreizügigkeit bedeutet auch, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger in jedem anderen Mitgliedstaat beinahe dieselben Arbeitsmarktrechte haben wie Einheimische. Im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung 2004 wurde breit diskutiert, ob die Zuwanderung aufgrund des unterschiedlichen Lohnniveaus und der eventuellen Aussicht auf Sozialleistungen Überhand nehmen würde.⁹

Aufgrund der Befürchtungen setzte die Bundesrepublik dieses Recht für die Bevölkerung der neuen Mitgliedstaaten in Deutschland zunächst aus. Während beispielsweise Großbritannien, Irland und Schweden ihren Arbeitsmarkt sofort nach der Erweiterung öffneten, richteten Deutschland und Österreich eine siebenjährige Übergangszeit ein. Am 1. Mai 2011 endete die Übergangsfrist für die neu-

en EU-Mitglieder aus der ersten Erweiterungsrunde von 2004. Am 1. Januar 2014 kamen Rumänien und Bulgarien hinzu und seit dem 1. Juli 2015 haben auch kroatische Bürgerinnen und Bürger volle Rechte auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

Der Zuzug von osteuropäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern führte nicht zu den befürchteten Problemen für den Arbeitsmarkt. Zwischen 2012 und 2013 kam es in Sachsen sogar zu einer Abnahme der Nettozuwanderung von Bürgerinnen und Bürgern aus diesen Ländern. Hierzu muss man feststellen, dass die Beschäftigung von saisonalen Arbeitskräften und Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern aus Osteuropa vor allem in der Landwirtschaft schon vor der EU-Osterweiterung üblich und aufgrund bilateraler Staatsabkommen rechtens war.¹⁰ Erst nach 2013 stieg die Nettozuwanderung wieder an und im Jahr 2015 wanderten 5305 mehr Personen aus den neuen EU-Ländern nach Sachsen ein als aus (Abb. 7).

Interessanterweise weicht Sachsen erheblich von dem bundesweiten Muster ab: Die Arbeitszuwanderung nahm zwar zu, spielte im Freistaat aber eine deutlich geringere Rolle als in anderen Bundesländern.

Bundesweit bewegte sich der Anteil von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den Ländern, die schon vor der Osterweiterung Mitglied der Europäischen Union waren, zwischen 2013 und 2016 konstant bei rund zwei Prozent, wobei saisonale Schwankungen üblich sind. Im selben Zeitraum stieg der Anteil von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den neuen EU-Ländern um mehr als einen Pro-

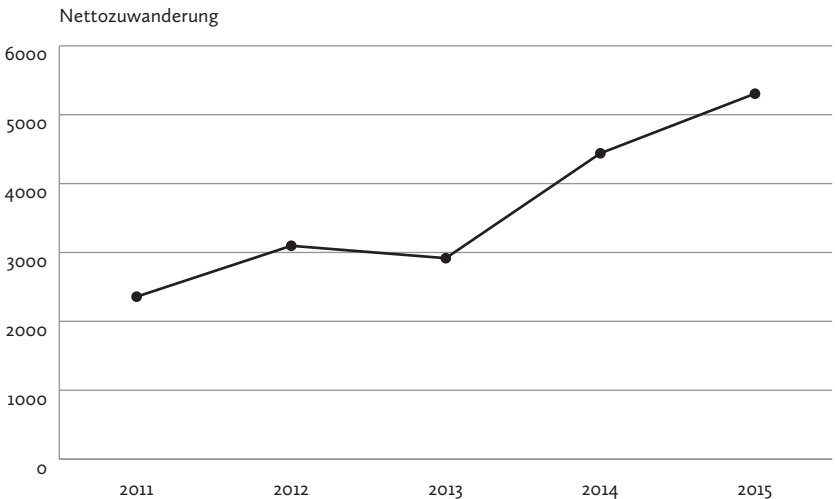


Abbildung 7: Nettozuwanderung nach Sachsen aus Ländern mit Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 2011

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2017, zusammengestellt von André Hechenberger.

zeitpunkt an und liegt damit höher. Deutschlandweit stieg die Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn sowie Zypern von etwas über 300 000 im Dezember 2013 auf über 1,3 Millionen Beschäftigte im Dezember 2016. Während einige Länder wie Polen und Rumänien eine hohe Anzahl an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern stellten, sind andere Länder, wie Zypern oder Malta von geringerer Bedeutung für den Arbeitsmarkt.

In Sachsen kamen im Dezember 2013 hingegen weniger als 0,75 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus Ländern, die vor 2004 noch nicht Mitglied der EU waren, obwohl es sich meist um näherliegende Länder handelt. Auch der Anteil von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den alten EU-Ländern war bei konstantem Niveau deutlich geringer als im Bundesdurchschnitt. Dennoch kann man auch in Sachsen eine sehr dynamische Entwicklung erkennen. Der Anteil von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten hat sich auf niedrigerem Niveau in drei Jahren mehr als verdoppelt (Abb. 8).

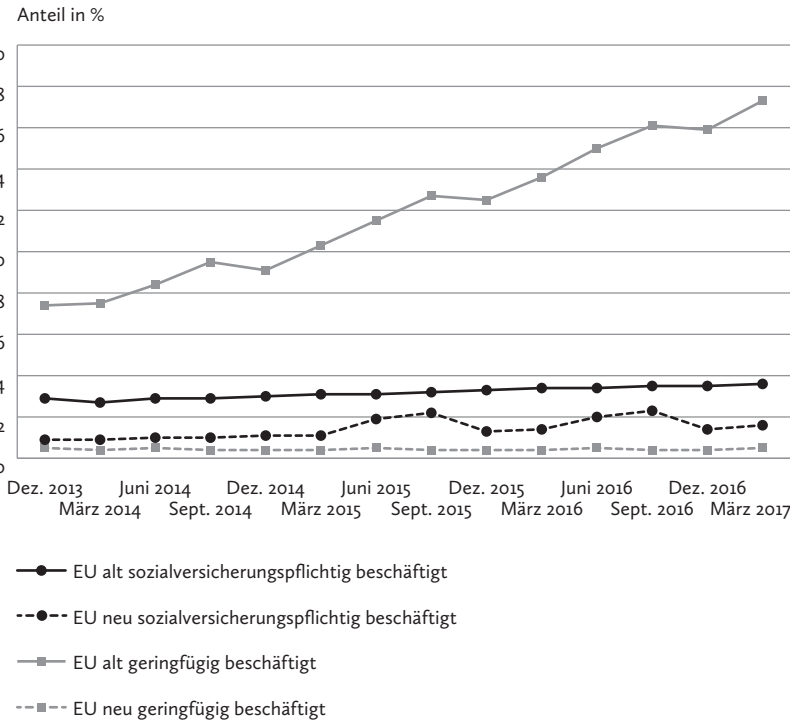


Abbildung 8: Anteil zugewandelter Beschäftigter aus der EU in Sachsen
Quelle: Bundesagentur für Arbeit Statistik 2017, zusammengestellt von André Hechenberger.

Die Arbeitsmigration ist weder a priori schädlich noch automatisch hilfreich. Volkswirtschaftlich gesehen, sind vor allem die Faktoren Qualifikation der Zuwanderten sowie Zugang zu Sozialleistungen ausschlaggebend für den ökonomischen Nutzen von Zuwanderung.¹¹

Sie ist dann besonders hilfreich für das Zielland, wenn Arbeitsmigrantinnen und -migranten über Qualifikationen verfügen, die komplementär zu denen der einheimischen Bevölkerung stehen.¹² In den Statistiken wird zwischen vier Qualifikationen unterschieden: 1. Helfertätigkeiten, die keine besondere Ausbildung benötigen; 2. Fachkräftebeschäftigung, die meist eine zwei- bis dreijährige Berufsausbildung voraussetzt; 3. Spezialistinnen und Spezialisten, beispielsweise Meisterinnen und Meister; und 4. Expertinnen und Experten mit einer mindestens vierjährigen Hochschulausbildung.¹³ Auch wenn ausländisches ärztliches Fachpersonal gerade in ländlichen Regionen inzwischen zum Alltag gehört und fast die Hälfte der in Deutschland sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den neuen EU-Ländern als Fachkräfte angestellt sind, liegt das durchschnittliche Qualifikationsniveau der ausgeübten Tätigkeit von Arbeitskräften aus dieser Region tiefer. Der Anteil von Arbeitskräften im Bereich der Helfertätigen ist deutlich höher als unter deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und im Bereich der Spezialisten sind sie unterrepräsentiert.¹⁴ Diese Statistiken beziehen sich auf die ausgeübte Tätigkeit, nicht auf den tatsächlichen Abschluss der Zugewanderte. Es liegt durchaus nahe, dass viele Beschäftigte aus dem EU-Ausland Tätigkeiten nachgehen, die unter ihrem Qualifikationsniveau liegen. Durch ihre Bereitschaft, zu den vorgegebenen Bedingungen in den jeweiligen Bereichen zu arbeiten, tragen sie allerdings trotzdem zum Arbeitnehmerangebot bei.

Aufgrund des erhöhten Angebots von ungelernten Arbeitskräften wäre zu erwarten, dass auf dem Arbeitsmarkt ein Lohndruck entsteht. Ein Abfallen der Löhne lässt sich jedoch nicht beobachten. Dies liegt möglicherweise an der Einführung des flächendeckenden Mindestlohns. Außerdem geht die Zuwanderung mit einem allgemeinen Beschäftigungsaufbau einher.¹⁵ Ausländerinnen und Ausländer sind davon zwar stärker betroffen als Deutsche, aber insgesamt zeigt sich in den letzten Jahren auch für Einheimische in Sachsen eine Steigerung der Beschäftigungsquote. Dabei mag es eine Rolle spielen, dass der Fachkräftemangel auch durch ausländische Akademikerinnen und Akademiker gedeckt wird, die damit unterhalb ihres Qualifikationsniveaus arbeiten.

Sozialleistungen können Zuwandererinnen und Zuwanderer aus dem EU-Ausland grundsätzlich nur dann erhalten, wenn sie vorher in Deutschland beruflich tätig waren oder bereits länger als fünf Jahre in der Bundesrepublik leben.¹⁶ Da sie ihre Aus- und Schuldbildung meist in ihren Herkunftsländern erworben haben, die Rentenbeiträge aber in den Zielländern entrichten, ist Zuwanderung oft ein Gewinn für Zuwanderungsländer. Dies gilt vor allem für Länder wie Deutsch-

land, die mit der Herausforderung steigender Lebenserwartung bei konstant niedriger Geburtenrate konfrontiert sind. Die SV-Beschäftigungsquoten, die Arbeitslosenquoten sowie die SGB-II-Quote zeigen auch, dass Zugewanderte aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten zwar staatliche Leistungen in Anspruch nehmen, dies aber nicht die Hauptmotivation für die Zuwanderung zu sein scheint.

Der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung, der einer sozialversicherungspflichtigen Arbeit nachgeht, lag im August 2017 unter Deutschen bei 61 Prozent und bei Menschen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten bei 52,5 Prozent. Die Arbeitslosenquote, die die Zahl der registrierten Arbeitslosen zu den Erwerbspersonen in Beziehung setzt, lag für Bürgerinnen und Bürger aus den neuen EU-Ländern bei 9,9 Prozent und betrug bei Deutschen 6,3 Prozent. Der Anteil an der Bevölkerung, der auf Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II angewiesen ist, lag bei 13,1 Prozent gegenüber 7,7 Prozent bei Deutschen.¹⁷ Diese Personen können durchaus einer Arbeit nachgehen, wie z. B. einem Minijob, oder sich in Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen befinden. Streng genommen sind sie daher nicht arbeitslos, auch wenn sie aufstockend Sozialleistungen erhalten.

Wenn Zugewanderte in Branchen Arbeit suchen, in denen ein hohes Angebot an einheimischen Arbeitskräften besteht, so führt dies zu Lohndruck. Wird jedoch ein Segment bedient, in dem ein Mangel herrscht, so führt dies eher zu ausgeglichenen Löhnen. In Sachsen arbeitet der größte Teil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im produzierenden Gewerbe (30,2 %), gefolgt von kaufmännischen und unternehmensbezogenen Dienstleistungsberufen (28,4 %) und personenbezogenen Dienstleistungen (25,6 %). Unter den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den neuen EU-Mitgliedstaaten ist eine große Mehrheit im produzierenden Gewerbe tätig (43,2 %). In den kaufmännischen und unternehmensbezogenen Dienstleistungen sind sie dagegen unterrepräsentiert.¹⁸

Es zeigt sich also, dass die meisten Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten in Sachsen als Fachkräfte angestellt und dabei vor allem im produzierenden Gewerbe tätig sind. Da in Deutschland in der Vergangenheit immer wieder über Fachkräftemangel im produzierenden Gewerbe diskutiert wurde, spricht dieser Umstand für eine gewisse Komplementarität des Arbeitnehmerangebots. Wenn man den Zugang zu Sozialleistungen betrachtet, so findet man regulär keinen falschen Einwanderungsanreiz, da der Erhalt dieser Sozialleistungen an eine Berufsausübung oder einen längeren Aufenthalt gebunden ist. Der Aufenthalt wiederum ist ebenfalls an Bedingungen geknüpft, was eine bloße Einwanderung in die Sozialsysteme verhindern soll. Für Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten zeigt sich bei der Beschäftigungsquote ein vergleichsweise positiver Wert. Da die Zuwanderung nach

Sachsen mit einem allgemeinen Beschäftigungsaufbau einhergeht, ist die Arbeitsmigration der letzten Jahre also volkswirtschaftlich gesehen eher positiv zu bewerten.

Fazit: Gute Perspektiven für Sachsen

Ist die Einbindung in den (erweiterten) europäischen Binnenmarkt Fluch oder Segen für Sachsens Wirtschaft? Dieser Frage ging der vorliegende Beitrag nach. Die Antwort fällt überwiegend positiv aus: Die von der Europäischen Union beschlossenen Regulierungen sind zwar nicht in jedem Fall auf den ersten Blick einleuchtend, allerdings haben sie zu einer Harmonisierung der Märkte beigetragen. Der europäische Binnenmarkt ist Realität und Sachsen ist darin fest verankert.

Der sächsische Außenhandel steht in den letzten Jahren gut da. Die europäischen Nachbarn sind wichtige Handelspartner – vor allem die Warenlieferungen aus und nach Polen und Tschechien prägen den sächsischen Außenhandel so stark wie nie zuvor. Selbst wenn Statistiken immer nur eine Gesamttendenz abbilden und sich für bestimmte Branchen oder gar einzelne Unternehmen die Situation ganz anders darstellen kann, sprechen das gewachsene Handelsvolumen und die positive Außenhandelsbilanz Sachsens für den europäischen Binnenmarkt.

Auch vom Zuzug von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den neuen EU-Mitgliedstaaten hat der Freistaat profitiert. Ab 2012 hatte Sachsen erstmals mehr Zu- als Fortzüge. Bei gleichzeitigem Beschäftigungszuwachs waren die Zuwanderer ein positiver Faktor für die sächsische Volkswirtschaft. Sie werden zwar oft in Tätigkeiten mit geringem Qualifikationsniveau eingesetzt, doch lässt sich kein signifikanter genereller Lohndruck beobachten. Die Einwanderung ging in Sachsen mit einem allgemeinen Beschäftigungsaufbau einher. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland schuf Anreize für Arbeitsmigration, doch stiegen in den letzten Jahren auch in den beiden größten Herkunftsländern Polen und Tschechien die Löhne deutlich, was den Effekt abmildert.¹⁹ Für die neuen EU-Mitgliedstaaten ist diese Entwicklung besonders wichtig, da die Abwanderung ein Problem darstellt, welches auch zu politischen Verstimmungen und Problemen führen kann. Die dynamische Lohnentwicklung kann dazu beitragen, einen kohärenteren Wirtschaftsraum im Zentrum Europas zu schaffen. Wenn dieser Schritt gelingt, wäre der europäische Binnenmarkt auch mit der Osterweiterung eine Chance für die sächsische Wirtschaft, sich erfolgreich in einem prosperierenden Europa zu positionieren.

Dennoch gibt es auch immer wieder Ungewissheiten wie z. B. die russische Militärintervention in der Ukraine. Die von der EU erlassenen Sanktionen führten wiederum zu einem Einbruch des Handels mit Russland. Andere Unsicherheitsfaktoren, wie die Weltwirtschaftskrise, liegen außerhalb des Einflussbereichs der EU, haben allerdings Auswir-

kungen auf ihren Binnenmarkt. EU-intern stellt besonders der Brexit eine Gefahr für die sächsische Wirtschaft dar.

Die sächsische Wirtschaft ist also im Guten wie im Schlechten eng im europäischen Binnenmarkt verflochten. Es finden sich viele Zeichen, dass dies auch in Zukunft zu ihrem Vorteil gereichen kann.

- 1** Stippak, Marcus. 2001. Droht eine neue Völkerwanderung? In: Frankfurter Allgemeine 2001, 25. 4. 2001. Online verfügbar unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eu-osterweiterung-droht-eine-neue-voelkerwanderung-122607.html>. Zugriffen: 4. 11. 2017.
- 2** Europäische Union. 2009. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, hier: Art. 3; Abs. 3.
- 3** Urteil des Gerichtshofes vom 20. Februar 1979. Rewe-Zentral AG gegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. Ersuchen um Vorabentscheidung. Vorgelegt vom Hessischen Finanzgericht – Deutschland. Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen. Rechtssache 120/78. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0120>. Zugriffen: 18. 1. 2018.
- 4** Weidenfeld, Werner, und Wolfgang Wessels (Hrsg.). 2011. Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 12. Aufl. Baden-Baden: Nomos, hier: S. 96.
- 5** Hall, Peter A. und David Soskice (Hrsg.). 2001. Varieties of Capitalism. Oxford: Oxford University Press.
- 6** Europäische Kommission. 2015. Zehn Prioritäten für Europa. Ein neuer Start für Europa: eine EU-Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Luxembourg: Publications Office.
- 7** Bundeszentrale für politische Bildung. 2010. Globale Finanz- und Wirtschaftskrise. <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/52584/finanz-und-wirtschaftskrise>. Zugriffen: 18. 1. 2018.
- 8** Nicolai, Birger. 2016. Die unaufhaltsame Osteuropäisierung der Autobahn. <https://www.welt.de/wirtschaft/article155263795/Die-unaufhaltsame-Ost-europaeisierung-der-Autobahn.html>. Zugriffen: 18. 1. 2018.
- 9** Sinn, Hans-Werner, Gebhard Flaig, Martin Werding, Sonja Munz, Nicola Düll, und Herbert Hofmann. 2001. EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Unter Mitarbeit von Andreas Hänlein, Jürgen Kruse, Hans-Joachim Reinhard und Bernd Schulte, in: ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 2. München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
- 10** Dietz, Barbara. 2004. Gibt es eine Alternative? Zur Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter in Deutschland. München: Osteuropa-Institut. Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/79144>. Zugriffen: 11. 11. 2017.
- 11** Hansen, Randall. 2016. Making Immigration Work. How Britain and Europe Can Cope with their Immigration Crises, in: Government & Opposition 51 (02): 183–208.
- 12** Sinn, Hans-Werner, und Martin Werding (Hrsg.). 2001. Zuwanderung nach der EU-Osterweiterung: Wo liegen die Probleme?, in: ifo Schnelldienst 54 (8): 18–27.
- 13** Hartmann, Michael. 2016. Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, in: WISTA Wirtschaft und Statistik. Sonderheft Arbeitsmarkt und Migration, Hrsg. Statistisches Bundesamt, 69–82. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, hier: S. 75.
- 14** Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.). 2017. Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten (Quartalszahlen). Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- 15** Fanghänel, Antje und Weber, Michael. 2017. Ausländische Beschäftigte tragen immer mehr zum Beschäftigungsaufbau in den ostdeutschen Flächenländern bei, in: ifo Dresden berichtet, Bd. 24, S. 37–40. Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/170218>. Zugriffen: 11. 11. 2017.
- 16** Bundesregierung. 2016. Sozialleistungen für EU-Ausländer. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/10/2016-10-12-grundsicherung-auslaendischer-personen.html>. Zugriffen: 18. 1. 2018.
- 17** Hartmann 2016, S. 72.
- 18** Bundesagentur für Arbeit Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (Hrsg.). 2017. Auswirkung der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt. Berichte: Arbeitsmarkt kompakt. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- 19** Germany Trade and Invest. 2017. Lohn- und Lohnnebenkosten – Tschechische Republik. <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Geschaeftspraxis/lohn-und-lohnnebenkosten,t=lohn-und-lohnnebenkosten-tschechische-republik,did=1676856.html>. Zugriffen: 18. 1. 2018.

Die EU muss sich auf ihre Kernaufgaben beschränken

Jörg Brückner ist seit 2016 Präsident der Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e. V. und damit sächsischer Arbeitgeberpräsident. Im Interview spricht der Unternehmer über die Vor- und Nachteile, die die EU für Sachsens Wirtschaft mit sich bringt.

Wie ist Sachsens Wirtschaft in europäische Zusammenhänge eingebettet und europaweit verknüpft?

Jörg Brückner Die sächsische Wirtschaft ist Teil des europäischen Binnenmarktes und durch vielfältige Kunden-, Liefer- und Geschäftsbeziehungen mit Unternehmen in anderen europäischen Ländern verknüpft. Die europäischen Länder sind wichtige Absatzmärkte für sächsische Produkte. Zuletzt hatte Sachsen sein Wirtschaftswachstum vor allem steigenden Exporterfolgen zu verdanken.

Wie wirkte sich die Ost-Erweiterung der EU auf Sachsens Wirtschaft aus?

Jörg Brückner Die Ost-Erweiterung hat positive Auswirkungen auf die sächsische Exportwirtschaft gehabt. Die Beitrittsländer entwickelten sich zu wichtigen Wirtschaftspartnern. So haben sich zum Beispiel die Exporte nach Polen, Tschechien, Ungarn und Slowenien zum Teil deutlich erhöht. Dadurch konnte die sächsische Wirtschaft auch ein höheres Wirtschaftswachstum verzeichnen, was Arbeitsplätze sichert und neue entstehen lässt. Gleichzeitig ist natürlich der Wettbewerbsdruck gestiegen, weil unsere unmittelbaren Nachbarn mit deutlich günstigeren Kosten, bspw. bei den Arbeitskosten, sowie längeren und flexibleren Arbeitszeiten in den Wettbewerb eingestiegen sind.

Welche Vor- und Nachteile bringt die EU-Mitgliedschaft wirtschaftlich mit sich?

Jörg Brückner Es ist vor allem der gemeinsame europäische Wirtschaftsraum – mit allen Vorteilen eines vereinfachten Marktzugangs und verbindlichen einheitlichen Standards für den Austausch von Gütern und Dienstleistungen. Die Nachteile zeigen sich aktuell beim Brexit und der Rechtsunsicherheit – gerade, was den künftigen Han-

Die EU muss sich auf ihre Kernaufgaben beschränken

del sowie grenzüberschreitende Produktions- und Lieferverflechtungen angeht.

Wie beeinflusst die EU Unternehmen in Sachsen?

Jörg Brückner Ein Großteil unserer deutschen Rechtsvorschriften hat inzwischen ihren Ursprung in Brüssel. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im globalen Vergleich zu steigern, muss Brüssel die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen. Vor diesem Hintergrund sind aber Regulierungen, die zu neuen Belastungen der Unternehmen führen, wie die europäische Chemikalienverordnung »REACH«, neue Kennzeichnungspflichten, zum Beispiel für Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln oder eine Erweiterung der Anhangsangaben in den Bilanzen, kritisch zu sehen. Dadurch können sich die Standortbedingungen für die Unternehmen im Vergleich zu Wettbewerbern verschlechtern.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist ein wichtiger Teil des europäischen Binnenmarktes. Was bedeutet das für Sachsen?

Jörg Brückner Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gibt den Unternehmen die Möglichkeit, Fachkräfte auch aus anderen europäischen Ländern zu gewinnen. Das ist zum einen angesichts der demografischen Entwicklung im Freistaat und andererseits bei der Gewinnung von Spezialisten eine wichtige Unterstützung.

Wie wirken sich außenpolitische Spannungen zwischen der EU und Russland auf die sächsische Wirtschaft aus?

Jörg Brückner Als Teil des globalisierten Weltmarkts sind wir immer abhängiger von den zum Teil sprunghaften Entwicklungen, den Folgen der zahlreichen globalen Konflikte und Krisen aber auch politischen Entscheidungen. Deshalb müssen uns die wachsende und teilweise irrationale Kritik am Freihandel, Sanktionen und die protektionistischen Tendenzen derzeit Sorgen bereiten. Unsere Branchen sind zwingend auf offene Märkte angewiesen. Wie schnell Märkte durch politische Entscheidungen wegbrechen, sehen wir nach wie vor in Russland. Russland hatte sich in den vergangenen Jahren zu einem wichtigen und wachsenden Exportmarkt für Sachsen entwickelt. Dieser lässt sich nicht einfach ersetzen oder austauschen, wie es immer wieder vorgeschlagen wird. Denn Wirtschaft lebt von Vertrauen als Grundlage für erfolgreiche Geschäftsbeziehungen.

Welche Ziele sollte Sachsen im Hinblick auf eine europäische Wirtschaftspolitik haben? Welche Kursänderungen wären wünschenswert?

Jörg Brückner Eine handlungs- und zukunftsfähige Europäische Union – nach innen und nach außen – ist für die Wirtschaft von überragender Bedeutung. Mehr europäische Lösungen in Schlüssel-

Die EU muss sich auf ihre Kernaufgaben beschränken

bereichen wie der Finanzpolitik, der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Energiepolitik sind notwendig, damit die Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit der EU erhöht wird. Allerdings darf die EU nur das regeln, was in den Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden kann. Nur wenn sich die EU auf ihre Kernaufgaben konzentriert, kann auch das Vertrauen der Bürger in die EU wieder wachsen. Ein wettbewerbsfähiges Europa ist die Basis für Beschäftigung, soziale Sicherheit und Wohlstand.

Interview: Britt-Marie Lakämper

Geld aus Brüssel als »goldener Zügel«?

Der Einfluss der EU-Regionalpolitik auf die sächsische Wirtschaft

Mit der deutschen Vereinigung wurde der Freistaat Sachsen nicht nur Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland, sondern zugleich auch Teil der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), einer der Vorläuferorganisationen der 1993 gegründeten Europäischen Union, die damals allerdings erst 12 Mitgliedstaaten umfasste. Dies hatte zum einen zur Folge, dass fortan die teils recht detaillierten europarechtlichen Vorschriften zu beachten waren, die für viele sächsische und gesamtdeutsche Gesetzesvorhaben bindend sind. Der hieraus resultierenden Einschränkung der regionalen bzw. nationalen Souveränität stehen jedoch, zum anderen, die Vorteile gegenüber, die Sachsen durch den Zugang zum europäischen Binnenmarkt erfuhr:

Die Verbraucher genießen durch die Verwirklichung der vier »Grundfreiheiten« (Freier Warenverkehr, Freizügigkeit des Personenverkehrs, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapital- und Zahlungsverkehr), die Abschaffung der Grenzkontrollen im Schengen-Raum (1995) und schließlich die Einführung des Euro als gemeinschaftliche Währung in den meisten EU-Mitgliedstaaten (ab 1999) eine größere Angebotsvielfalt zu niedrigeren Preisen. Die Unternehmen profitierten von einer Vergrößerung der für sie relevanten Absatzmärkte, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer davon, dass arbeitsplatzschaffende Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in Sachsen erreicht wurden. Gesamtwirtschaftlich konnten über die Ausnutzung von Spezialisierungs- und Größenvorteilen Produktivitätsgewinne erzielt werden, die letzten Endes zu einer Steigerung der Gesamtwohlfahrt beigetragen haben.

Parallel zur Etablierung des Binnenmarkts hat die EU Förderpolitiken aufgesetzt, die die Chancen strukturschwächerer Regionen verbessern sollen. Auch sie tragen zur Vertiefung der wirtschaftlichen und politischen Integration der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Regionen bei. Sachsen profitierte und profitiert hiervon in erheblichem Umfang. Im Mittelpunkt dieses Beitrags soll deswegen die Regionalpolitik der EU über die verschiedenen Strukturfonds stehen.

Die nicht gerade bürgernah als »Kohäsionspolitik« bezeichneten Maßnahmen für einen größeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt durch Ausgleich von allzu großen regionalen Unterschieden in den Wirtschafts- und Lebensbedingungen bilden einen wichtigen Pfeiler der EU und ihres politischen Selbstverständnisses. Wie zu sehen sein wird, sind sie wie alle Förderpolitiken nicht ganz unkritisch zu sehen und mit verschiedenen Problemen verbunden.

EU-Kohäsionspolitik als Versuch, europapolitisch zu steuern

Schon bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 ermöglichte diese eine Regionalförderung, indem die Zulässigkeit regionalpolitisch motivierter Beihilfen der einzelnen Mitgliedstaaten als Ausnahme vom allgemeinen Verbot staatlicher Subventionen festgeschrieben wurde. Ab 1975 einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine eigenständige europäische Regionalpolitik. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wurde dafür geschaffen.¹

In den Anfangsjahren diente der EFRE primär dazu, nationale Förderprogramme mitzufinanzieren; ein Mitspracherecht bei der Ausgestaltung nationaler Förderpolitiken gestanden die EU-Mitgliedstaaten der EG-Kommission als Verwalterin nicht zu. Mit der Verabschiedung der »Einheitlichen Europäischen Akte« zur Vorbereitung des europäischen Binnenmarktprogramms änderten sie ihre Position. Die EU sollte fortan mit veränderten Instrumenten aktiv den »wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt« fördern und die EG-Kommission erhielt eine eigene regionalpolitische Kompetenz in der Kohäsionspolitik. In diese wurden neben dem EFRE auch der – vorrangig sozialpolitischen Zielen dienende – Europäische Sozialfonds (ESF) sowie der Agrarfonds (Abteilung Ausrichtung) einbezogen.

Während sich diese Maßnahmen auf weniger weit entwickelte Regionen bezogen, wurde ab 1993 zudem der Europäische Kohäsionsfonds mit dem Ziel gebildet, wachstumsfördernde (Infrastruktur-) Investitionen in weniger weit entwickelten Mitgliedstaaten zu finanzieren. Damit lag nun ein ausdifferenziertes Förderinstrumentarium vor. Verbunden damit war eine deutliche Aufstockung der finanziellen Mittel für die europäische Regionalpolitik, die inzwischen rund ein Drittel des Gesamtbudgets der Europäischen Union umfassen.

Grundsätzlich gilt dabei, dass die EU immer nur einen Teil der Finanzierung von Fördermaßnahmen übernimmt, um den Eigenanreiz der Empfänger zu sparsamen und effizienten Mittelverwendung zu erhöhen. Aktuell beträgt der Kofinanzierungsanteil der EU an der Gesamtförderung bei ESF und EFRE gestaffelt nach Regionstypen zwischen 60 Prozent (höher entwickelte Regionen) und 85 Prozent (weniger entwickelte Regionen), beim Kohäsionsfonds einheit-

lich 85 Prozent. In Sachsen gibt es Übergangsregionen (Dresden und Chemnitz) sowie höher entwickelte Regionen; im Durchschnitt liegt der EU-Anteil hier bei 71,2 Prozent (Tab. 3). Zudem werden alle Fördermaßnahmen freiwillig von den Empfängern beantragt und genutzt.

Begründet wird die eigenständige regionalpolitische Kompetenz der EU mit der Vermutung, dass eine vertiefte Integration der Mitgliedstaaten nicht automatisch über den Handel bzw. eine verbesserte Mobilität von Arbeit und Kapital zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse in den rückständigeren Regionen (Konvergenz) führt. Dieses Problem soll politisch ausgeglichen werden. Nach gängiger ökonomischer Lehrmeinung sollte hingegen in strukturschwächeren Regionen das allgemeine Kostenniveau niedriger sein als in den weiter entwickelten Regionen, so dass diese eine höhere preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Export bzw. eine überdurchschnittliche Attraktivität für Investoren aufweisen. Insoweit käme es hier marktbedingt zu einem überdurchschnittlichen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (pro Kopf) und in der Folge von selbst zu einer Konvergenz mit den weiter entwickelten Regionen.

Tabelle 3: Anteil der Förderbereiche im Freistaat Sachsen für das Jahr 2016

Förderbereich	Anteil der Förderbereiche in %				nachrichtlich: Ko-finanzierungsanteile	
	insgesamt	EU	Bund	Land	EU	Bund
Beschäftigungspolitik	3,3	15,4	0,0	1,1	77,9	0,0
Bildung	38,5	0,4	4,7	55,2	0,2	1,8
Entwicklung des ländlichen Raumes	3,9	15,8	2,6	1,3	66,6	10,0
Entwicklung städtischer Räume	9,2	5,3	17,5	8,4	9,4	28,3
Forschung und Technologie	5,5	25,7	0,0	1,9	76,3	0,0
Gesundheits- und Sozialwesen	8,1	2,7	1,2	11,0	5,5	2,2
Klima- und Ressourcenschutz	5,6	16,9	2,7	2,9	49,7	7,2
Kultur und Gesellschaft	1,8	0,0	0,1	2,6	0,0	0,6
Verkehr	9,5	4,7	38,1	4,5	8,2	59,3
Wirtschaftsförderung	14,6	13,1	33,1	11,0	14,8	33,7
insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	16,5	14,9

Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Berechnungen von Joachim Ragnitz.

Tatsächlich zeigen gerade auch die Erfahrungen in Ostdeutschland, dass derartige Konvergenzprozesse entweder sehr lange dauern oder aber aufgrund der Existenz von Pfadabhängigkeiten und daraus resultierenden externen Effekten ganz ausbleiben.² Wenn man – wie es die Europäischen Verträge von Beginn an vorsahen – den Abbau von Divergenzen zwischen wohlhabenderen und weniger wohlhabenden Regionen in der EU insgesamt (und nicht nur auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten) als legitimes Ziel betrachtet, gibt es für eine eigenständige Regionalpolitik auf EU-Ebene somit durchaus überzeugende Argumente.

Allerdings erschüttert ein solcher europapolitischer Steuerungsversuch die angestammten Förderpolitiken auf nationaler Ebene, da derartige Interventionen ja lediglich auf eine Verringerung regionaler Disparitäten innerhalb des jeweiligen Landes unabhängig von einer Förderwürdigkeit im europäischen Rahmen abzielen. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass gerade in wohlhabenderen Mitgliedsländern regionalpolitische Maßnahmen der EU konterkariert werden könnten. Nur folgerichtig sind daher auf europäischen Druck hin die Fördermöglichkeiten auf der nationalen Ebene (in Deutschland in der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) parallel zur Ausweitung der regionalpolitischen Kompetenzen der EU-Kommission reduziert worden. Faktisch wird diese Aufgabe nun in Teilen von der EU wahrgenommen.

Ergänzend hierzu wurde die europäische Beihilfekontrolle verschärft, nach der staatliche Subventionen nur dann zulässig sein sollen, wenn sie den grenzüberschreitenden Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt nicht beeinträchtigen. Dies hat unter anderem dazu geführt, dass die Fördermöglichkeiten bei Großunternehmen und bei bestimmten Branchen stark eingeschränkt wurden. Für Sachsen bedeutet dies, dass von Beginn an alle förderpolitischen Maßnahmen des Bundes und des Landes dem Vorbehalt einer Genehmigung durch die EU-Kommission unterlagen.

Ab dem Jahr 2000 kam es zu einer schrittweisen Neuausrichtung der EU-Regionalpolitik. Zwar wurde am Kohäsionsziel grundsätzlich festgehalten, gleichzeitig sollte die Regionalpolitik aber auch einen Beitrag zur Verwirklichung der Wachstumsziele der Europäischen Union (2000–2010: »Lissabon-Strategie«; ab 2010: »Europa 2020«) leisten. Ziel der Lissabon-Strategie war es, die EU bis zum Jahr 2010 zum »wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum« der Welt zu machen. Nachdem dieses Ziel nicht zuletzt wegen der Weltwirtschaftskrise 2008/2009 bzw. der nachfolgenden Staatsschuldenkrise im Euroraum (ab 2010) nicht erreicht werden konnte, wurde mit der Strategie »Europa 2020« das Ziel eines »intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums« ausgegeben.

Diesen Großzielen wurde auch die Förderpolitik angepasst. Insgesamt definierte die EU hierzu elf unterschiedliche »thematische

Ziele« und versah sie mit quantitativen Zielvorgaben, auf deren Erreichung sich die einzelnen Mitgliedstaaten in Partnerschaftsvereinbarungen mit der EU-Kommission verpflichten mussten. Da die Mitgliedstaaten ihre unterschiedlichen Interessen wahren wollten, sind diese thematischen Ziele durchaus disparat und reichen von einer Stärkung des (regionalen) Wachstums durch die Unterstützung von Innovationen bzw. die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen über beschäftigungspolitische Zielsetzungen bis hin zu Vorhaben zum Klimaschutz und zum Abbau von Diskriminierungen einzelner Bevölkerungsgruppen.³ Zudem wurde zur Unterstützung der Integration die bessere Vernetzung der europäischen Regionen auf die Agenda gesetzt (»territorialer Zusammenhalt«). Diese sollte durch die Unterstützung von interregionalen Kooperationsvorhaben, aber auch durch verstärkten Ausbau von grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastrukturen erreicht werden.

Für die Kohäsionspolitik bedeutete dies, dass die EU-Regionalpolitik zum einen auf die Kofinanzierung von Fördermaßnahmen der Nationalstaaten beschränkt bleibt, die strategisch auf die von der EU vorgegebenen Ziele ausgerichtet sind. Zum anderen kommen auch die Strukturfonds (inzwischen zusammengefasst unter der Bezeichnung der Struktur- und Investitionsfonds oder kurz ESI-Fonds) zunehmend in stärker entwickelten Regionen zum Einsatz.

Die stärkere Einbindung der Kohäsionspolitik in die Wachstumsstrategien der EU stellt letzten Endes den Versuch einer Lösung des systemimmanenten Konflikts von Ausgleichs- und Wachstumszielen im Rahmen der Regionalpolitik dar: Eine Politik zugunsten strukturschwächerer Regionen bedeutet immer eine Schwächung der stärkeren Regionen, da letztere die Finanzierungsmittel für ausgleichspolitische Maßnahmen aufzubringen haben. Gleichzeitig führt die selektive Begünstigung einzelner Regionen zu (vom EU-Vertrag gedeckten) Wettbewerbsverzerrungen, die ebenfalls die stärkeren Regionen benachteiligen können. Konvergenz würde insoweit zwar erreicht, allerdings auf Kosten des insgesamt zur Verfügung stehenden Verteilungsspielraums.

Hinzu kommt, dass die zusätzlichen Impulse wachstumspolitischer Maßnahmen in strukturschwächeren Regionen eher niedriger sein dürften als in strukturstärkeren Regionen, so dass die Vermengung kohäsionspolitischer und wachstumspolitischer Zielsetzungen nicht unbedingt alle Probleme auflöst. Dies gilt umso mehr, als dass nicht in allen förderberechtigten Regionen die von der EU als prioritär erachteten Förderbereiche tatsächlich den regionalen Bedarfen entsprechen dürften: So sind beispielsweise gerade in eher ländlich geprägten oder in dünn besiedelten Regionen die Innovationspotenziale so gering, dass mit einer verstärkt auf »intelligentes Wachstum« setzenden Politik hier nur schwache Effekte erzielt werden dürften.

Als Antwort auf diese Kritik und Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten stufte die EU-Kommission eine Vielzahl

unterschiedlicher Verwendungszwecke von EU-Fördermitteln als kohäsionsfördernd ein. Auch dies kann aber wiederum kritisch gesehen werden: Bei Maßnahmen, die der Verbesserung der Ausstattung einer Region mit standortfördernden Wachstumsfaktoren (wie Infrastrukturen oder Bildung) dienen oder auf die Erhöhung der regionsspezifischen Produktivitäten (wie bei der Innovationsförderung) abzielen, ist ein kohäsionsfördernder Effekt zwar anzunehmen. Hingegen ist dies bei Maßnahmen, die auf die soziale Inklusion benachteiligter Bevölkerungsgruppen, den Klimaschutz oder die Risikoprävention gegenüber Naturkatastrophen abzielen, nicht unmittelbar einsichtig – zumal dann, wenn damit auch städtebauliche Sanierungsvorhaben oder kulturwirtschaftliche Maßnahmen gefördert werden. Für sich genommen, handelt es sich dabei zwar um wichtige Förderungsschwerpunkte; sie sind jedoch nicht unmittelbar regionalökonomisch wirksam.

Ob hier ein europäischer Mehrwert generiert wird, der (in Abweichung vom Subsidiaritätsprinzip) tatsächlich eine Intervention der EU erfordert, kann aus rein ökonomischer Perspektive durchaus in Zweifel gezogen werden. Hier ist zu erkennen, dass der europapolitische Steuerungsversuch mehr als nur ökonomischen Interessen dient, sondern auch soziale, kulturelle und ökologische Erwägungen berücksichtigt, um das europäische Gesamtprojekt der Integration anzugehen.

Sachsen als Nutznießer der EU-Kohäsionspolitik

Sachsen profitierte in erheblichem Maße von der Kohäsionspolitik der EU, denn diese konzentriert sich auf Regionen, die eine – gemessen am EU-Durchschnitt – niedrige Wirtschaftskraft aufweisen: Der größte Teil der EFRE-Mittel entfällt auf Regionen mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner von weniger als 75 Prozent des Durchschnitts. Gefördert werden darüber hinaus auch Regionen, deren BIP je Einwohner zwischen 75 und 90 Prozent des Durchschnitts beträgt. ESF-Mittel werden hingegen vor allem für die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von benachteiligten Personen eingesetzt und konzentrieren sich daher auf Gebiete mit hoher Arbeitslosigkeit unabhängig von deren Wirtschaftskraft. Mittel aus dem Kohäsionsfond werden demgegenüber nur Staaten mit einem niedrigen Wohlstandsniveau zugesprochen. Deutschland gehört nicht dazu.

Da Sachsen aufgrund der transformationsbedingt niedrigen Wirtschaftskraft und, damit einhergehend, der hohen Arbeitslosigkeit zunächst zu den wirtschaftlich schwächsten Regionen in der Europäischen Union zählte, erhielt es von 1991 bis 2013 als bevorzugtes Fördergebiet (»Ziel-1-Region« bzw. Konvergenzregion) 8,3 Milliarden

Euro aus dem EFRE und 2,9 Milliarden Euro aus dem ESF. Die Gelder wurden dabei überwiegend zur Kofinanzierung landeseigener Förderprogramme (u. a. Investitions- und Innovationsförderung; Fort- und Weiterbildung), aber auch zum Ausbau wachstumsrelevanter und sozialer Infrastrukturen eingesetzt.

Hinzu kamen – unabhängig von Wirtschaftskraftindikatoren – noch 2,3 Milliarden Euro als Anpassungshilfe für den ländlichen Raum aus dem Agrarfonds sowie 0,4 Milliarden Euro aus diversen Gemeinschaftsinitiativen, die zeitweilig zusätzlich zur eigentlichen Strukturfondsförderung vergeben wurden. Diese Mittel wurden neben der Verbesserung der Standortbedingungen im ländlichen Raum insbesondere für eine verbesserte Verkehrsanbindung zu den Nachbarstaaten Polen und Tschechien sowie die Aufwertung städtischer Problemgebiete eingesetzt.

In der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 weisen die Regionen Dresden und Chemnitz ein BIP je Einwohner von knapp 90 Prozent des EU-Durchschnitts auf und werden daher auch weiterhin als Übergangsregionen gefördert. Die Region Leipzig verfehlte in dem der Klassifizierung zugrundeliegenden Zeitraum den festgelegten Grenzwert des BIP je Einwohner knapp und ist deswegen nicht länger als Übergangsregion eingestuft, erhält aber aufgrund von Sonderregelungen ebenfalls noch erhebliche Förderung. Solche Sonderregelungen sind Ergebnis des Lobbyings der nationalen und regionalen Politikerinnen und Politiker und der regionalen Europapolitikerinnen und -politiker und sollen dabei helfen, allzu harte Einschnitte zu vermeiden.

Bedeutsam ist auch weiterhin die ESF-Förderung, da Sachsen nach wie vor von hoher Arbeitslosigkeit betroffen ist. Insgesamt belaufen sich die in der aktuellen Förderperiode zur Verfügung stehenden EU-Mittel für Sachsen noch auf 2,1 Milliarden Euro aus dem EFRE und 0,7 Milliarden Euro aus dem ESF. Hinzu kommen 0,9 Milliarden Euro EU-Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raumes, die ebenfalls eine kohäsionspolitische Wirkung entfalten können.

Vorzüge und Fallstricke der EU-Förderung in Sachsen

Wie alle Förderpolitiken muss sich auch die EU-Konvergenzpolitik Kritik gefallen lassen. Diese richtet sich auf Autonomieverluste in den Förderbereichen, Bürokratie, Mitnahmeeffekte und Verantwortungsabnahme. Im Falle der EU-Politik kommt hinzu, dass die politischen Mehrheiten in den betroffenen Regionen und Staaten unter Umständen andere politische Interessen haben als die EU und dies zu Konflikten führen kann.

Entsprechend der dargestellten Einbettung der Kohäsionsförderung in die »Europa 2020«-Strategie gibt es inzwischen auch in Sachsen deutlich strengere Vorgaben für die Verwendung der EU-

Gelder als zuvor. Diese müssen zur Kofinanzierung von Programmen eingesetzt werden, die der Erreichung der »Europa 2020«-Ziele dienen und insoweit einen europäischen Mehrwert generieren können. Was aus EU-Sicht plausibel scheint, heißt aus sächsischer Perspektive: Die EU-Regionalpolitik legt zwar keine eigenen Förderprogramme auf, zwingt die Empfänger jedoch zu einer bestimmten Mittelverwendung, wenn diese die EU-Mittel in Anspruch nehmen wollen. Ob mit dieser Politik des »goldenen Zügels« den regionalen Förderbedarfen tatsächlich immer Genüge getan wird, lässt sich in Zweifel ziehen.

Die aktuelle Förderstrategie mit Blick auf die EU-finanzierten Maßnahmen ist in Operationellen Programmen (für EFRE und ESF) festgeschrieben, die nach Genehmigung durch die Europäische Kommission für die gesamte laufende Förderperiode verbindlich sind. Kern des Operationellen Programms (OP) des Freistaats Sachsen für den EFRE⁴ ist die Stärkung von Forschung, technischer Entwicklung und Innovation. Hierfür sollen knapp 40 Prozent der dem Freistaat zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel eingesetzt werden. Dies geschieht zum einen durch die Stärkung der anwendungsnahen Forschungseinrichtungen, zum anderen durch die Unterstützung betrieblicher Innovationsaktivitäten, insbesondere für die von der EU vordefinierten Schlüsseltechnologien. Wegen ihres Querschnittscharakters sind sie von entscheidender Bedeutung für die weltweite Wettbewerbsfähigkeit Europas.

Sachsen ist in den genannten sieben definierten Technologiebereichen sowohl in der universitären und außeruniversitären Forschung als auch bei der Wirtschaft im europäischen Vergleich gut aufgestellt. Es lassen sich deshalb ebenso positive Effekte auf das EU-Wachstum wie auch auf die regionale Entwicklung erwarten. Die übrigen EFRE-Mittel werden entsprechend der Zielvorgaben der EU für Förderprogramme zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (u. a. durch einzelbetriebliche Investitions- und Gründungsförderung), zum Klimaschutz (u. a. durch energetische Sanierung von Landesgebäuden), zur Risikoprävention (u. a. Hochwasserschutz) und zur nachhaltigen Stadtentwicklung (z. B. durch Brachflächenentwicklung) verwendet. Die bereitgestellten ESF-Mittel⁵ werden primär für die schulische und berufliche Ausbildung eingesetzt. Sie dienen u. a. dem Ziel einer Verbesserung der Fachkräfteausstattung für die sächsischen Unternehmen und der Erhöhung der Beschäftigungschancen benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt.

Aus Tabelle 3 (S. 68) ist erkennbar, dass der Anteil der EU-Gelder in den von der EU vorgegebenen Förderbereichen zum Teil ganz erheblich ist – dieser erreicht in der Spitze beinahe 80 Prozent der insgesamt eingesetzten Mittel. Solange damit tatsächlich Landesmittel substituiert werden, ist dies aus Sicht des Freistaats positiv zu werten: Wollte der Freistaat hier ohne EU-Kofinanzierung die gleiche Förderintensität erreichen, wären erhebliche eigene Einnahmen aufzuwenden.

Tatsächlich ist dies aber nicht so eindeutig, denn es ist nicht ohne weiteres davon auszugehen, dass der Freistaat im (derzeit noch hypothetischen) Falle eines Wegfalls der EU-Mittel die gleiche Mittelverteilung anstreben würde. Wie Tabelle 3 (S. 68) auch zeigt, werden die EU-Mittel im Freistaat Sachsen vor allem in den Förderbereichen Forschung und Technologie (25,7 Prozent), Klima- und Ressourcenschutz (16,9), Entwicklung des ländlichen Raumes (15,8), Beschäftigungspolitik (15,4) und allgemeine Wirtschaftsförderung (13,1) eingesetzt. Sie unterscheidet sich damit deutlich von der Verteilung der insgesamt im Freistaat Sachsen ausgereichten Fördermittel (von EU, Bund und Land). Geht man davon aus, dass die Aufteilung der Fördermittel insgesamt auf die verschiedenen Verwendungszwecke in etwa den landespolitischen Präferenzen entspricht – da die Wirtschaftsförderung eine freiwillige Aufgabe ist, spricht einiges für diese Annahme – so bedeutet dies, dass die von der EU angestrebten Förderziele und -zwecke nicht unbedingt den von der Staatsregierung identifizierten Bedarfen entsprechen.

Da die Landespolitik in Sachsen die Strategie verfolgt, von der EU (und vom Bund) angebotene Fördermittel in jedem Fall anzunehmen, werden hierdurch wegen der nur teilweisen Kofinanzierung der EU Landesmittel gebunden, die man auch anders hätte einsetzen können. Insoweit kann die von der EU mitbestimmte Ausrichtung der Förderpolitik in Sachsen nicht notwendigerweise als effizient im Sinne des Landes angesehen werden. Vielmehr spiegelt sie den landespolitischen Umgang mit europapolitisch definierten Zielsetzungen wider. Bei der Bewertung der erheblichen Summen, die Sachsen nach

Tabelle 4: Förderprogramme des Freistaats Sachsen nach Herkunft der Mittel

	insg.	nur Land	Land + EU	Land + Bund	Land + Bund + EU	nur EU	nur Sons- tige	Land + Sons- tige
Anzahl	215	129	36	25	4	16	3	2
Herkunft der Mittel in Mio. Euro								
Insgesamt	2.555,7	1.272,8	405,7	509,0	230,1	110,8	3,0	24,3
Landesmittel	1.743,9	1.272,8	117,0	233,9	104,0	–	–	16,2
Bundesmittel	379,7	–	–	275,0	104,6	–	–	–
EU-Mittel	421,0	–	288,7	–	21,5	110,8	–	–
Sonstige Mittel	11,1	–	–	–	–	–	3,0	8,2
nachrichtlich: Finanzierungsanteil Land in %	68,2	100,0	28,8	46,0	45,2	0,0	0,0	66,4

Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Berechnungen von Joachim Ragnitz.

wie vor an Strukturmitteln erhält, ist außerdem zu beachten, dass mit der Durchführung von EU-Programmen als eigene Aufgabe des Landes Bürokratiekosten in erheblichem Umfang entstehen, was aus rein landespolitischer Perspektive ebenfalls als effizienzmindernd angesehen werden muss.

Ergänzend gibt Tabelle 4 in diesem Band einen zusammenfassenden Überblick über die Zahl der von den einzelnen föderalen Ebenen finanzierten Förderprogramme in Sachsen und die Herkunft der jeweils verausgabten Mittel. Es ist erkennbar, dass die EU derzeit an 40 Programmen des Freistaats mit eigenen Finanzierungsmitteln beteiligt ist, wobei der Finanzierungsanteil der EU mit mehr als 70 Prozent bei ausschließlich EU-kofinanzierten Programmen durchaus erheblich ist. Der größte Teil der im Förderprofil des Freistaats erfassten Förderprogramme wird jedoch allein aus Landesmitteln finanziert (1,3 Milliarden Euro in 129 Förderprogrammen). Insgesamt gibt Sachsen damit mehr als zwei Drittel (68 Prozent) aller angebotenen Fördermittel aus eigenem Budget. Auch dies spricht dagegen, dass der Beitrag der EU tatsächlich immer den Förderpräferenzen des Landes entspricht. Die EU-Finanzierungen scheinen in Teilen eher Mitnahmeeffekte zu erzielen.

Wie bei jeder anderen Förderung durch öffentliche Gelder ist grundsätzlich zu fragen, ob die hohen Finanzierungsbeiträge der EU die Eigenverantwortlichkeit schwächen: Wenn in einzelnen Förderprogrammen 70 Prozent der verausgabten Gelder quasi fremdfinanziert sind, verringert dies den Anreiz zur sorgsam Mittelverwendung, weil ja nur noch ein kleiner Teil eigenen Geldes hierfür aufgebracht werden muss. Es gibt ausreichende anekdotische Evidenz dafür, dass mit Hilfe der EU auch in Sachsen Vorhaben auf den Weg gebracht wurden, deren Sinn zumindest im Nachhinein in Zweifel gezogen werden kann. Im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben werden nicht zuletzt aus diesem Grund sogar schon Kofinanzierungsanteile des Bundes von 50 Prozent als zu hoch angesehen. Aus anreiztheoretischer Sicht wäre insoweit ein Verzicht auf jegliche Mischfinanzierung (bei gleichzeitiger Erhöhung der freien Mittel auf Seiten der Empfänger) sinnvoll. Allerdings widerspricht dies dem legitimen Interesse der Mittelgeber, über die Verwendung der bereitgestellten Gelder mitzubestimmen. Insoweit lässt sich dieser Konflikt wohl kaum auflösen.

Evaluation der Kohäsionspolitik ist schwierig

Sachsen hat sich seit der Vereinigung unter den ostdeutschen Ländern mit am besten entwickelt. Dazu beigetragen hat unter anderem die seit Mitte der 1990er-Jahre vorgenommene Wachstumsorientierung der Wirtschaftspolitik mit einer Konzentration auf

öffentliche Investitionen und die Förderung von Forschung und Innovation sowohl in der Wirtschaft als auch im öffentlichen Bereich. Die Vermutung liegt nahe, dass hierzu auch der Einsatz von EU-Mitteln beigetragen hat. Allerdings liegen keine wissenschaftlich überzeugenden Evaluationsuntersuchungen vor, die diese Einschätzung belegen (oder widerlegen) können.

Nicht zuletzt aufgrund öffentlicher Kritik und Einwänden von Seiten einzelner Mitgliedstaaten steht die EU unter Druck, die Wirksamkeit ihrer Politik zu prüfen. Seit Anfang der 2000er-Jahre berichtet die EU-Kommission in ihren in dreijährigem Abstand erscheinenden »Kohäsionsberichten« über die Erfolge der Konvergenz in den Regionen der EU und den Beitrag der Regionalpolitik zur Erreichung der EU-weiten Wachstumsziele. Der jüngste Bericht⁶ vom Oktober 2017, der den Zeitraum 2000 bis 2015 abdeckt, zeichnet ein eher zwiespältiges Bild.

Grundsätzlich wird ein Erfolg der Kohäsionspolitiken konstatiert; der langfristige Wachstumsimpuls auf der Ebene der EU-28 wird jedoch nur mit einem Prozent des BIP im Jahr 2023 angegeben.⁷ Dies resultiert allein aus der Umlenkung von Geldern von eher konsumtiven auf investive Zwecke. Zumindest seit dem Jahr 2008 haben sich die regionalen Disparitäten in einer globalen Betrachtung zudem nicht weiter verringert; allerdings sind diese Jahre auch vergleichsweise stark durch die EU-Staatsschuldenkrise beeinflusst, die insbesondere die ärmeren Mitgliedsländer der EU negativ betroffen hat.⁸ Gleichzeitig stellt der Bericht fest, dass insbesondere die strukturschwächsten Regionen in Mittel- und Osteuropa stark von der Förderung profitiert haben, da sie mehr Geld erhalten.

In den Übergangsregionen – und hierzu gehört auch Sachsen – wird hingegen ein verhältnismäßig geringer Effekt ermittelt. Die meisten dieser Regionen liegen in den wohlhabenderen EU-Mitgliedstaaten. Hier sind leistungsfähige Wirtschaftszentren vorhanden, deren positive Entwicklung durch die Anziehung von Arbeitskräften und Unternehmen sowie durch die produktivitätssteigernden Wirkungen der hier bereits bestehenden Potenziale in Forschung und Entwicklung häufig zu Lasten der wirtschaftsschwächeren Gebiete in diesen Ländern geht. Diesen Effekt kann die traditionelle EU-Förderpolitik offensichtlich nicht ganz ausgleichen. Dementsprechend wird von Seiten der EU davor gewarnt, dass diese Regionen in eine »Konvergenzfalle« geraten könnten, da sie häufig Bevölkerung an die Wachstumszentren verlieren (was die wirtschaftlichen Innovations- und Expansionschancen schmälert) und gleichzeitig wegen zu hoher Kosten auch wenig attraktiv für die Ansiedlung von arbeitsintensiven Produktionen mit hohen Beschäftigungspotenzialen seien.⁹

Ähnlich wie Nationalstaaten kann die EU letztlich kaum nachweisen, ob ihre Förderpolitiken so wirken, wie politisch beabsichtigt. Die Berichte stellen lediglich Ergebnisse bezüglich der wirtschaftlichen

und sozialen Zielvariablen dar, ohne dass klar wird, in welchem Umfang die Kohäsionspolitik hierzu beigetragen hat. Auch die Ausdifferenzierung der Förderpolitiken (und ihre Kombination mit nationalen Fördermitteln) erschwert eine eindeutige Wirkungsanalyse. Insoweit muss an dieser Stelle offenbleiben, ob die beobachtbare Konvergenz der Regionen innerhalb der EU tatsächlich Ergebnis der Fördermaßnahmen ist. Allerdings würden intensivere Wirkungsprüfungen ihrerseits deutlich höhere Evaluationskosten verursachen und den Bürokratieaufwand nur vergrößern.

Fazit und Ausblick

Der vorliegende Artikel zeigt, dass Sachsen in der Vergangenheit in erheblichem Maße EU-Mittel in Anspruch nehmen konnte – ein großer Teil der Förderprogramme des Freistaats wird durch die EU kofinanziert. Dies hat den Haushalt des Landes deutlich entlastet. Aus landespolitischer Sicht ist allerdings anzumerken, dass die EU mit ihren kohäsionspolitischen Maßnahmen Ziele verfolgt, die sich nicht unbedingt mit den Prioritäten der Landespolitik decken. Da die Förderung freiwillig in Anspruch genommen wird, ist wohl teilweise von Mitnahmeeffekten zu sprechen.

Ähnlich wie deutschlandintern die Bundesebene, so nimmt auch die EU durch die Bereitstellung von Geldern Einfluss auf die Wirtschaftspolitik des Freistaats. Diese Maßnahmen werden durch die EU-Kommission, das Europäische Parlament und den Rat nach oft intensiven Vorbereitungsphasen und parlamentarischen Debatten beschlossen; das Land selbst hat darauf aber keinen direkten Einfluss. Daher fällt die Bewertung nicht so positiv aus, wie es auf den ersten Blick den Anschein hat.

Kaum zu bestreiten ist allerdings, dass Sachsen von den Fördermaßnahmen profitiert hat. Gerade deshalb richtet sich die Aufmerksamkeit auf die derzeit laufenden Vorbereitungen für die kommende Strukturfondsförderperiode 2021 bis 2018, denn aller Voraussicht nach werden große Teile Sachsens (Direktionsbezirke Dresden und Leipzig) wegen einer vergleichsweise günstigen Wirtschaftsentwicklung aus der Kategorie der Übergangsregionen herausfallen und insoweit nicht mehr in gleichem Umfang wie bisher in den Genuss von EU-Fördermitteln kommen. Diese Gefahr ist v. a. auch deshalb real, weil mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU deutlich weniger finanzielle Mittel zur Verteilung bereitstehen.

Es besteht somit die Gefahr, dass mit einem Wegfall von EU-Mitteln die wirtschaftliche Dynamik im Freistaat gedämpft würde. Denn auch wenn positive Wirkungen der Förderpolitik nicht eindeutig belegbar sind, sind in der Vergangenheit doch Strukturen aufgebaut worden, die auf der öffentlichen Unterstützung beruhen. Dies gilt insbesondere für Infrastrukturen in Forschung und Entwicklung.

Hinzu kommt, dass gerade Sachsen aufgrund der demographischen Entwicklung vor Herausforderungen steht, die im gegenwärtigen Indikatorensystem nicht ausreichend berücksichtigt werden. Eine abrupte Kürzung von Fördermitteln könnte sich daher durchaus negativ auswirken.

Dies spricht zumindest für Übergangsfristen, in denen entweder durch den Bund oder durch die EU finanzielle Kompensationen geleistet werden. Ähnliches gilt natürlich auch für andere Regionen, in denen bei Fortbestand der geltenden Regelungen die Förderung auslaufen würde. Ansonsten könnte der von der EU angestrebte Abbau regionaler Disparitäten innerhalb der EU in Mitleidenschaft gezogen werden. Kein Wunder, dass auch die Bundeskanzlerin unlängst anmerkte, bei der Neuaufstellung des EU-Haushalts müsse darauf geachtet werden, dass »die neuen Bundesländer und die strukturschwachen Regionen Deutschlands nicht urplötzlich völlig von allen EU-Förderungen abgeschnitten werden.«¹⁰

1 Lammers, Konrad. 2007. Europäische Regionalpolitik – Treibende Kraft für Aufholprozesse?, in: Wirtschaftsdienst 87 (2): 101–105.

2 Ragnitz, Joachim. 2015. Ostdeutschland im Schatten gesamtwirtschaftlicher Entwicklung – Kann die »Angleichung der Lebensverhältnisse« noch gelingen?, in: Berliner Debatte Initial 26 (2): 5–16.

3 Europäische Union. 2013. Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 347/320 vom 20. 12. 2013, Art. 9.

4 SMWA. 2014a. Operationelles Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Förderperiode 2014–2020. http://www.strukturfonds.sachsen.de/download/op_cfre_sachsen_2014-2020.pdf. Zugriffen: 29. 11. 2017.

5 SMWA. 2014b. Operationelles Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Sozialfonds im Förderzeitraum 2014–2020. <http://www.strukturfonds.sachsen.de/download/ESF-OP-Sachsen-2014-2020.pdf>. Zugriffen: 29. 11. 2017.

6 Europäische Union. 2017. My Region, My Europe, Our Future. Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/. Zugriffen: 29. 11. 2017.

7 Europäische Union 2017, S. 182.

8 Europäische Union 2017, S. 4.

9 Europäische Union 2017, S. 24.

10 Die Bundeskanzlerin. 2017. Video-Podcast der Bundeskanzlerin #37/2017 vom 4. November 2017. <https://www.bundeskanzlerin.de/>. Zugriffen: 29. 11. 2017.

»Ich muss das Gesamtgefüge im Auge behalten«

Constanze Krehl (SPD) ist seit 1994 Europa-abgeordnete für Leipzig und u. a. im Ausschuss für regionale Entwicklung und im Ausschuss für Industrie, Telekommunikation, Forschung und Energie tätig. Im Interview erläutert sie den Stellenwert sächsischer Interessen in ihrer Parlamentsarbeit und wie die EU bürgernäher werden könnte.

Wie muss man sich die Arbeit einer EU-Abgeordneten vorstellen?

Constanze Krehl Wie in jedem Parlament arbeiten wir in Fraktionen, länderübergreifend. Dazu kommt die Arbeit in den Fachausschüssen und Arbeitsgruppen. Wir machen zu einem großen Teil legislative Arbeit und sind zusammen mit dem Rat gleichberechtigter Gesetzgebungspartner. Konkret erarbeiten wir Stellungnahmen zu Vorlagen der Kommission, bereiten die Ausschusssitzungen vor und diskutieren Gesetzesvorlagen in den Fraktionen. Im Plenum wird dann über etwaige Änderungsvorschläge und am Ende über den Gesetzentwurf selbst abgestimmt, immer wieder in Absprache mit dem Europäischen Rat.

Als Politikerin aus Sachsen – welchen Blick haben Sie auf europäische Politik?

Constanze Krehl Wenn man Europapolitik macht, muss man schon über den heimischen Tellerrand hinausblicken. Trotzdem befasse ich mich viel mit der Regionalpolitik der EU und habe schon im Blick, welche Interessen einzelne sächsische Regionen haben. Doch ich kann nicht Politik für einige wenige Regionen machen, sondern muss das Gesamtgefüge im Auge behalten. In den letzten Jahren wurden immer wieder Gesetze und Verordnungen verabschiedet, durch die Sachsen profitiert hat. Beispielsweise, dass wir bei den Förderrichtlinien die Kategorie der Übergangsregion eingeführt haben. Sachsen ist da aber nicht alleiniger Profiteur, sondern einer unter vielen.

»Ich muss das Gesamtgefüge im Auge behalten«

Sehen Sie sich eher als Vertreterin der europäischen Sozialdemokratie Deutschlands oder Sachsens in der EU?

Constanze Krehl Das kann ich so für mich nicht trennen. Für mich ist das eins. Wir sind alle Mitglieder einer Fraktion und natürlich gibt es auch Unterschiede zwischen den Sozialdemokraten unterschiedlicher Mitgliedsländer. Es gibt Entscheidungen, zum Beispiel die Stahlindustrie betreffend, da denke ich auch an die Interessen des Standorts Deutschland. Aber Europapolitik bedeutet eben, stetig den besten Kompromiss zu finden. Das gilt auch für mich: Ich bin Leipzigerin, aber auch Sächsin, Deutsche und Europäerin. Das schließt sich für mich nicht aus.

Spielen regionale Proporz bei der Aufstellung von Kandidaten für Europawahlen in Ihrer Partei eine Rolle?

Constanze Krehl Ja, durchaus. Wir als SPD haben für Deutschland eine Bundesliste und darin ist festgelegt, dass bis zu einem bestimmten Listenplatz alle Bundesländer vertreten sind. Danach spielt die Größe der Länder eine Rolle. So ist es uns gelungen, dass wir aus jedem Bundesland mindestens einen Abgeordneten der SPD im EU-Parlament haben.

Mit welchen Fragen kommen Bürger zu Ihnen?

Constanze Krehl An mich werden viele Fragen zu den Fördermitteln und Forschungsprogrammen der EU und wie man diese beantragt herangetragen. Das liegt auch an meinem speziellen Fachbereich. Der internationale Austausch ist ein Thema, für das sich immer viele junge Menschen interessieren. Ich bekomme aber auch vermehrt Anfragen zu Einzelproblemen, vor allem was die berufliche Freizügigkeit angeht: Warum kann ein deutscher Zahnarzt nicht in Portugal arbeiten?

Kooperieren Sie seit der EU-Osterweiterung 2004 im EU-Parlament mit polnischen oder tschechischen Abgeordneten besonders wegen der regionalen Nähe und ähnlichen Problemen oder spielt das gar keine Rolle?

Constanze Krehl Schon vor der Osterweiterung habe ich viel aufgrund der Grenzregion und Interreg-Programme mit Tschechien und Polen kooperiert. Ich arbeite jetzt mit Abgeordneten vieler weiterer osteuropäischer Staaten zusammen. Mittlerweile laufen die Grenzregionen aber sehr selbstständig, da bringen sich die Abgeordneten nicht mehr durchgehend ein. In den letzten Jahren hat Sachsen auch hier von der EU massiv profitiert.

Wenn die EU so viel Positives bewirkt: Warum sind besonders in Sachsen die Menschen so viel weniger europafreundlich als in den anderen Bundesländern?

Constanze Krehl Hier wird zu wenig getrennt: Wenn Menschen in Ostsachsen sich benachteiligt fühlen und sich als Deutsche zweiter Klasse sehen, dann hat das nichts mit der Europäischen Union zu tun. Aber es wird darauf projiziert, weil sie als weiterer Teil der so gefürchteten Globalisierung wahrgenommen wird. Meiner Meinung nach ist die EU ein Mittel zur Gestaltung dieser Prozesse und das erkennt man auch, wenn man sich aktiv mit der EU-Politik auseinandersetzt.

Ist die EU nur eine Bündelung umständlicher Regulierungen und Bestimmungen, die zwar den Markt vereinheitlichen, den Bürgern selbst aber nichts bringen?

Constanze Krehl Auf keinen Fall. Es ist ganz klar festgelegt, wofür wir zuständig sind und wofür nicht. Beispielsweise haben wir keine Entscheidungsbefugnis über die Polizei, Kultur oder Schulen – dafür sind wir stattdessen mit der Qualität des Trinkwassers betraut. Der Eindruck der Bürger, EU-Politik würde sie nicht direkt betreffen, entsteht dadurch, dass wir nicht über die Dinge in seinem unmittelbaren Umfeld entscheiden. Dass wir die Grenzwerte für die Verwendung von Stickstoffen und Nitraten in der Landwirtschaft festlegen, ist aber für den Alltag des Bürgers von ähnlicher Wichtigkeit.

Zusätzlich sind die Strukturen der EU, die Zuständigkeiten und Arbeitsbereiche für viele schwierig zu verstehen. Deshalb bin ich der Meinung, dass es nicht nur mehr Information über die aktuelle Arbeit des EU-Parlamentes oder anderer Gremien geben muss, sondern man vermitteln muss, wie europäische Gesetzgebung tatsächlich funktioniert. Politische Bildung ist hier der Schlüssel. Eigentlich sollte bestenfalls schon in der Schule das Thema EU mehr Platz einnehmen. Wenn einem etwas fremd ist, dann ist die Skepsis davor größer.

Interview: Britt-Marie Lakämper

Lauf ohne Grenzen

Wie die sächsische Polizei mit den Polizeien in Polen und in Tschechien kooperiert

»Die Politik kann zwar die Rahmenbedingungen unserer Zusammenarbeit festlegen. Am Ende machen müssen's dann die Menschen vor Ort [...] wenn die Menschen vor Ort das nicht leben und entwickeln, dann können hier Gesetze geschrieben werden, dann können wir Vereinbarungen unterzeichnen lassen durch die Kommandanten, dann passiert hier nichts.« (Polizeihauptkommissar André Schäfer, PD Görlitz)

Der Verantwortliche für internationale Kooperationen in der Polizeidirektion Görlitz beschreibt hier eine Tatsache, die generell auf Behördenhandeln zutrifft: Politische Absichten und Gesetze sind nur *ein* Faktor für das Handeln von Verwaltungen. Hinzu kommen persönliche Einstellungen, Problemdefinitionen und vor allem ein Wissen, das lokal gebunden ist. Bi- oder internationale Abkommen und Verordnungen rahmen die Zusammenarbeit der Polizeibehörden unterschiedlicher Staaten, sie ermöglichen sie in vielen Bereichen überhaupt erst – aber ob sie effektiv und erfolgreich sind, hängt von weiteren Faktoren vor Ort ab.

Dieser Ort ist in dem hier betrachteten Fall Grenzgebiet. 577 Kilometer der sächsischen Landesgrenzen sind zugleich bundesdeutsche Staatsgrenzen, davon 123 Kilometer mit Polen und 454 Kilometer mit der Tschechischen Republik. Mit dem Beitritt der beiden Nachbarn zur Europäischen Union 2004 wurden sie zu EU- beziehungsweise Schengen-Binnengrenzen. Im Jahr 2007 wurden die Kontrollen des grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehrs weitgehend abgeschafft, Schlagbäume und Grenzübergangsstellen zurückgebaut.

An Staatsgrenzen – selbst wenn man sie kaum noch sehen kann – stoßen unterschiedliche politische, administrative und Rechtssysteme aufeinander. Auch wenn sich die Europäische Union als »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« definiert, unterliegen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden dem Souveränitätsvorbehalt der ein-

zelen Mitgliedstaaten. Deshalb wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dieser Behörden lange Zeit nicht durch unmittelbares EU-Gemeinschaftsrecht ermöglicht und reguliert, sondern durch Verträge, die die Staaten untereinander geschlossen haben. Das gilt sowohl für das Schengen-Abkommen von 1985, in dem unter anderem der Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen vereinbart wurde, als auch für den 2005 geschlossenen Vertrag von Prüm über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration. Sieben Staaten vereinbarten diesen Vertrag quasi an der Europäischen Kommission vorbei, während diese sich noch bemühte, eine tatsächliche Einigung aller EU-Staaten zu erzielen.¹ Beide Verträge sind inzwischen (zumindest teilweise) in EU-Recht integriert worden.

Darüber hinaus hat die Bundesrepublik mit allen Nachbarländern bilaterale Polizeiverträge abgeschlossen (mit Polen und der Tschechischen Republik zuletzt 2015), die die Schengen- und Prüm-Vereinbarungen im Wesentlichen übernehmen und die eigentliche Rechtsgrundlage für die sächsisch-tschechischen und sächsisch-polnischen Polizeikooperationen bilden. Die EU spielt jedoch noch eine andere Rolle: Aus ihren Regionalfördertöpfen werden zeitlich begrenzte gemeinsame Projekte der Polizeien unterstützt.

Warum aber sollen die Polizeibehörden zusammenarbeiten? Grundsätzlich ist dies der Lösung internationaler Herausforderungen dienlich, wie z. B. Schutz internationaler Infrastrukturen (Transport, Energie, Kommunikation), Abwehr von Cybercrime, organisierter Kriminalität oder Terrorismus. Darüber hinaus hilft internationale Kooperation dabei, polizeiliche Methoden der nachhaltigen Prävention und Bekämpfung internationaler Kriminalität weiterzuentwickeln.² Im sächsischen Fall gilt überdies: Mit dem Wegfall der Grenzkontrollen haben die EU-Binnengrenzen ihren Charakter als Linien verloren. Es sind sehr tief in die Nationalstaaten reichende Grenzräume entstanden, in denen vielfältige Formen grenzüberschreitender Kriminalität (zum Beispiel die Verschiebung gestohlener Autos, Drogen- und Menschensmuggel) polizeilich präventiv und repressiv bekämpft werden. Dazu ist es nötig, untereinander Informationen auszutauschen, gemeinsam auf Streife zu gehen oder einen Tatverdächtigen, der aus einem Land ins andere flieht, über die Grenze hinweg verfolgen zu können.

Die Polizeikooperationen scheinen sich in den vergangenen 18 Jahren tendenziell deutlich verbessert zu haben. Dennoch bestehen Hindernisse und Schwierigkeiten, die teils struktureller, teils aber auch kultureller Natur sind. Einige Barrieren sind auf rechtsstaatliche Erfordernisse zurückzuführen. Der vorliegende Beitrag spürt einige dieser Probleme auf. Grundlagen sind Dokumenten- und Medienanalysen, die Ergebnisse eines von 2005 bis 2007

durchgeführten Forschungsprojekts zur transnationalen Kriminalitätsbekämpfung³ sowie ein aktuelles Gespräch mit Vertretern der Polizeidirektion Görlitz.

Die Ausweitung der Grenzräume

Im Schengener Abkommen verpflichteten sich die damaligen Vertragsstaaten Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Belgien und Luxemburg zu einer weitreichenden Zusammenarbeit der Polizeibehörden. Dies sollte den Wegfall der Personenkontrollen an den Grenzen zwischen den Vertragsstaaten flankieren. Die meisten EU-Staaten sind dem Abkommen später beigetreten; Polen und Tschechien mit ihrem EU-Beitritt 2004. Im Abkommen ging es zunächst um Hilfeleistung bei der vorbeugenden Bekämpfung und Aufklärung strafbarer Handlungen (Art. 39) durch Informationsaustausch. Dafür sollten zentrale Dienststellen eingerichtet werden; sofern Eile geboten ist, kann aber auch direkt auf dem sogenannten kleinen Dienstweg informiert werden. Generell dürfen solche Informationen aber nur dann als Beweismittel in Strafverfahren eingesetzt werden, wenn die nationalen Justizbehörden zustimmen.

Polizistinnen und Polizisten dürfen, mit Zustimmung der Partnerbehörde, auf dem Territorium eines fremden Vertragsstaats Personen observieren (Art. 40). Und sie dürfen eine Person, »die auf frischer Tat bei der Begehung von oder der Teilnahme an einer Straftat [...] betroffen wird« auf fremdem Hoheitsgebiet weiterverfolgen (Art. 41) (sogenannte Nacheile). Bei Grenzübertritt müssen sie aber unverzüglich die Polizeibehörden des anderen Staats informieren und gegebenenfalls die Verfolgung abbrechen. Sie dürfen die Flüchtige bzw. den Flüchtigen nicht festnehmen, sondern lediglich festhalten und den Kolleginnen und Kollegen übergeben. Dabei müssen sie uniformiert sein und dürfen die Dienstwaffe mitführen, jedoch nur in Notwehr und Nothilfe einsetzen. Observation und Nacheile sind nur in Bezug auf bestimmte, schwere Straftaten zulässig, wie etwa Mord, schwerer Diebstahl, Drogenhandel. Vereinbart wurde im Schengener Abkommen auch, Verbindungsbeamtinnen und -beamten zwischen benachbarten Polizeidienststellen einzusetzen. Das Schengen-Abkommen ist sehr viel umfangreicher, aber das sind die wesentlichen Punkte, die für die Kooperation der sächsischen Landespolizei mit ihren Partnern in Polen und in der Tschechischen Republik relevant sind.

Als »Schengen III« wird mitunter der Vertrag von Prüm bezeichnet, weil er 2005 die rechtlichen Möglichkeiten beim Austausch von Informationen deutlich erweiterte und konkretisierte. Dabei geht es vor allem um DNA-Daten und Fingerabdrücke, um den automatisierten Abruf von Daten aus nationalen Fahrzeugregistern, den Informationsaustausch für Großveranstaltungen, den Einsatz von bewaffneten Flugsicherheitsbegleiterinnen und -begleitern, um Maßnahmen zur

Verhinderung terroristischer Anschläge und zur Bekämpfung der illegalen Migration.⁴ Vorgesehen sind auch gemeinsame Einsatzformen: gemeinsame Streifen (Art. 24), die erwähnten Nachteile (25) und gegenseitige Unterstützung bei »Großereignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen« (26). Beamtinnen und Beamten, die auf dem Territorium eines Vertragsstaats agieren, können sowohl Hoheitsrechte dieses Staats als auch hoheitliche Befugnisse ihres Entsendestaats eingeräumt werden – eine sehr weitgehende Regelung. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Kriminalprävention und Verbrechensbekämpfung bezieht sich nicht mehr nur auf die direkt an den Staatsgrenzen liegenden Polizeibezirke oder Kommandanturen. Denn, so die Logik, »grenzüberschreitende Kriminalität ist nicht auf das Grenzgebiet beschränkt.«⁵

Kritisiert wird am Vertrag von Prüm erstens sein Zustandekommen. Anstatt eine Vereinbarung direkt auf EU-Ebene anzustreben, haben die sieben Unterzeichnerstaaten (darunter die Bundesrepublik Deutschland) gewissermaßen ihr eigenes Süppchen gekocht und alle anderen danach zum Essen eingeladen. Dabei wurde insbesondere das Europäische Parlament vor vollendete Tatsachen gestellt. Die zweite Kritik bezieht sich auf den potenziell sehr umfassenden Austausch personenbezogener Daten beziehungsweise darauf, dass für die Bereitstellung dieser Informationen große Datenbanken angelegt werden müssen: »Die Zielvorgaben nach der Sicherheit des europäischen Bürgers scheint nur dann erfüllt werden zu können, wenn die Forderung nach einem umfassenden Schutz der persönlichen Freiheitsrechte, insbesondere dem Schutz der Privatsphäre und der persönlichen Daten, eingeschränkt wird.«⁶

2008 wurden per Beschluss des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs wesentliche Teile des Abkommens in EU-Recht überführt; sie sind damit auch für Polen und die Tschechische Republik verbindlich geworden. Zur konkreten Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurden der Deutsch-Polnische Polizeivertrag von 2002 und der aus dem Jahr 2000 datierende Deutsch-Tschechische Polizeivertrag an die geänderten Bedingungen nach dem EU- und Schengen-Beitritt der beiden Staaten angepasst. Die Änderungen traten im Jahr 2016 in Kraft. Bundesländer können keine völkerrechtlichen Verträge schließen, müssen aber gemäß dem Lindauer Abkommen im Vorfeld internationaler Verträge in deren Verhandlung eingebunden werden. Die Polizeiabkommen betreffen sowohl die Landespolizeibehörden Sachsens, Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs, Berlins und Bayerns als auch die Bundespolizei und in einigen Belangen die Zollbehörden.

Neu ist vor allem die Ausweitung des Grenzraums auf die gesamten Flächen der angesprochenen Bundesländer. Gemeinsame Streifen von polnischen und sächsischen Landespolizeibeamtinnen und -beamten sind also auch etwa in Leipzig möglich. Oder: Tschechische Polizis-

ten können zur Absicherung eines Fußballspiels von Dynamo Dresden gegen Sparta Prag angefordert werden. Das Abkommen bezieht sich nicht mehr allein auf die Verhütung und Verfolgung von schweren Straftaten; der Katalog wurde auf eine Reihe von Ordnungswidrigkeiten erweitert, und es dürfen nunmehr Informationen über Delikte ausgetauscht werden, die in dem einen Staat als Ordnungswidrigkeit und in dem anderen als Straftat gelten. So gilt zum Beispiel Ladendiebstahl unter einer bestimmten Schadenshöhe in Polen und in Tschechien nicht als Straftat. Die Zusammenarbeit in gemeinsamen Streifen und gemeinsamen Fahndungsgruppen wurde erleichtert. Polizeihubschrauber können, wenn sie in einem Auto fliehende Tatverdächtige verfolgen, die Staatsgrenze überfliegen. Auch auf dem Wasserweg darf nachgeeilt werden. In den Verträgen sind gemeinsame Schulungen und Übungen vereinbart. Schließlich gibt es Regelungen zur gegenseitigen Unterstützung bei der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen (wie es sie seit der sogenannten Flüchtlingskrise 2015 etwa an der bayrisch-österreichischen Grenze gibt).

Die Polizeiabkommen übernehmen also weitestgehend die Regelungen des Schengener und des Prümer Vertrags. In einigen Punkten gehen sie darüber hinaus, in einigen konkretisieren sie sie. Durch die direkte Zusammenarbeit der Polizeibehörden vor Ort werden sie mit Leben erfüllt. Mit welchen Effekten – das wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen.

Formen der Zusammenarbeit

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit gab es aber bereits vor dem Abschluss der genannten Verträge. Zu den Erfahrungen haben wir in den Jahren zwischen dem EU-Beitritt Polens und Tschechiens und der vollständigen Anwendung des Schengen-Vertrags in diesen Ländern in einem Forschungsprojekt 46 Interviews mit Polizeikräften, Staatsanwaltschaften und Vertreterinnen und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen geführt, und zwar in Brandenburg, Sachsen, Bayern, Polen und Tschechien. Außerdem haben wir etwa 170 Fragebögen ausfüllen lassen. Es ging darum herauszufinden, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Institutionen bei der Vorbeugung und Bekämpfung von Kriminalität im Umfeld sexueller Dienstleistungen funktioniert, woran es hapert und welche *Best practices* es gibt. Trotz des Fokus auf bestimmte Delikte ließen sich allgemeine Aussagen zur Kooperation treffen. Im Weiteren beziehe ich mich auf die Polizeizusammenarbeit.

Wir konnten anhand der Untersuchung drei Stufen der Institutionalisierung ausmachen:⁷

- 1 *In geringem Maße institutionalisierte Zusammenarbeit.* Zwar gibt es binationale Abkommen, aber vor allem die grenzüberschreiten-

de Strafverfolgung scheitert an der Inkompatibilität der Rechtssysteme. Aufgrund der Sprachbarriere gibt es Kommunikationsprobleme, außerdem ein erhebliches Misstrauen den Kolleginnen und Kollegen gegenüber. Letzteres resultiert aus kulturellen oder strukturellen Differenzen (Zentralismus vs. Föderalismus) oder aus historischen Gründen. Informationen werden – wenn überhaupt – ausschließlich über offizielle Kanäle ausgetauscht. Einigen Kooperationsformen, wie gemeinsamen Streifen, kommt vor allem eine symbolische Bedeutung zu.

- 2 *Teilweise institutionalisierte Zusammenarbeit.* Binationale Abkommen regeln etwa die Mobilität von Polizeibeamten (z. B. Nachverfolgung von Straftätern über die Grenze). Darüber hinaus haben Polizeidienststellen beziehungsweise einzelne Beamtinnen und Beamte dauerhafte und regelmäßige formelle, aber auch informelle und private Kontakte etabliert (Kontaktpersonen, gemeinsame Ermittlungsteams, Sprachkurse). Allerdings basiert dieses Modell auf persönlichen Beziehungen und dem Engagement Einzelner. Bei personellen Umstrukturierungen könnte das Netzwerk zerreißen.
- 3 *Vollständig institutionalisierte Zusammenarbeit.* Die Zusammenarbeit findet gar nicht mehr an der Grenze selbst statt, sondern »in der Tiefe«, zum Beispiel durch verdachtsunabhängige Kontrollen. Nachteile kann – nach Anmeldung – ungehindert erfolgen. Binationale und informelle Kontakte werden durch Datenbanken (wie das Schengen-Informationssystem) ersetzt, auf die Polizeien aller beteiligten Staaten zugreifen können. Die Zusammenarbeit ist hochgradig professionalisiert und in gemeinsamen Lagezentren konzentriert.

Die dritte Stufe hatte sich im Beobachtungszeitraum beispielsweise an der deutsch-französischen und an der deutsch-österreichischen Grenze etabliert. In den deutsch-tschechischen und deutsch-polnischen Grenzgebieten verlief die Zusammenarbeit eher auf der ersten oder zweiten Stufe. Neben den allgemeinen Problemen, wie Sprachbarrieren (und entsprechend fehlenden Sprachkurse oder Freistellungen für solche Kurse), Mentalitätsunterschiede und technischen Mängeln berichteten die Interviewpartner von unzureichenden Kenntnissen der Gesetze des Nachbarlands, unterschiedlichen Spezialisierungsgraden sowie umständlichem Informationsaustausch.

Andererseits hatten sich bereits vielfältige Formen der direkten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelt, die sich größtenteils auch heute noch finden lassen:

- Sämtliche offiziellen operativen Anfragen und Informationen laufen inzwischen über *Gemeinsame Zentren*. Eines davon – für

die Kommunikation mit der polnischen Polizei – befindet sich in Świecko bei Frankfurt/Oder. Für die sächsisch-tschechische Verbindung gibt es ein Zentrum in Petrovice (in Organisationseinheit mit dem bayrisch-tschechischen Zentrum in Schwandorf).

► Die Gemeinsamen Zentren ersetzen die *Regionalstellen*, in denen Beamtinnen und Beamte bi- oder trinationale direkt zusammengearbeitet oder sich regelmäßig getroffen haben. Eine davon befand sich in Zittau im sächsisch-polnisch-tschechischen Dreiländereck. Im Moment arbeitet auf dem dortigen Revier ein dreisprachiger ziviler Angestellter als »Brückenkopf« zu den polnischen und tschechischen Kolleginnen und Kollegen.

► *Gemeinsame Streifendienste* zu Fuß oder im Fahrzeug, entweder im Alltag oder auf grenzüberschreitenden Festen.

► *Lokale Kooperationsabkommen* zwischen sächsischen Polizeidirektionen und den jeweiligen Bezirksdirektionen in Tschechien bzw. der Kommandanturen in Polen regeln die fallbezogene und die strategische Zusammenarbeit. Die Behördenchefs treffen sich zwei- bis dreimal jährlich zum Austausch über Lagen und zur Weiterentwicklung der Kooperationen, etwa in einer »Sächsisch-Tschechischen Arbeitsgruppe«.

► Dazu gehören auch *gemeinsame Projekte*: die Ausarbeitung zweisprachiger Formulare für Observationen, Erhebungen zum Sicherheitsempfinden beiderseits der Grenze, zur Drogenprävention oder zur Überwachung des Schwerlastverkehrs.

► Aus Ermittlungsteams, die über einen begrenzten Zeitraum fallbezogen zusammengearbeitet haben, sind feste *Gemeinsame Fahndungsgruppen* (GFG) geworden. In Görlitz/Zgorzelec ermittelt die »GFG Neiße« zu Fällen von Eigentums-, Vermögens- und Rauschgiftkriminalität. In Petrovice arbeiten Ermittler der Polizeidirektion Dresden und der Bezirksdirektion Ústí nad Labem in der »GFG Elbe« zusammen, um Eigentums- und Drogenkriminalität zu bekämpfen.

► Unregelmäßig werden *gemeinsame Schulungen* zu europäischem Recht, polizeibezogenem Rechtsrahmen, Polizeistrukturen, Konfliktmanagement und interkultureller Kommunikation durchgeführt und Einsätze geübt.

► Schließlich – und das ist ein nicht zu unterschätzender Faktor – treffen sich Beamtinnen und Beamte benachbarter Dienststellen zu Fußballturnieren und anderen sportlichen Aktivitäten wie etwa zum »Lauf ohne Grenzen« in Zittau.

Lokale Europäisierung

Am Beispiel der Polizeidirektion (PD) Görlitz lässt sich zeigen, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit konkret vor Ort abläuft. Diese Behörde ist paradigmatisch, weil sie im Drei-

ländereck gelegen ist und also mit der polnischen (Kommandanturen der Wojewodschaftspolizei in Wrocław und Gorzów) und der tschechischen Polizei (Bezirkspolizeidirektionen in Liberec und Ústí) kooperiert. Zudem liegt die »Doppelstadt« Görlitz/Zgorzelec beiderseits der Grenze. Die nachfolgenden Zitate stammen vom Leiter des Direktionsbüros, André Schäfer, und dem Sachbearbeiter Internationale Zusammenarbeit, Jiří Tafičuk. Das Gespräch fand am 10. Januar 2018 statt.

Beide loben im Gespräch die neuen Polizeiabkommen. Allerdings wünschen sie sich eine Vertiefung auch der justiziellen Zusammenarbeit. Wie oben erwähnt, dürfen polizeiliche Ermittlungsergebnisse grenzüberschreitend nicht ohne Zustimmung der Staatsanwaltschaften in Strafprozessen verwendet werden. Aus diesem Umstand und der Tatsache, dass die polnische Polizei größere eigene Ermittlungsbefugnisse hat, resultiert eine gewisse Unsicherheit im Umgang mit ausgetauschten Informationen. Im Zweifel gibt es aber auch Wege, sich die Erkenntnisse der Kolleginnen und Kollegen zu eigen zu machen: Berichtet wird von einer Serie von Taschendiebstählen in Zittau. Die Täter seien aus Tschechien gekommen und polizeibekannt gewesen. Nur hätten sie noch zweifelsfrei identifiziert werden müssen. Also hätten sich sächsische Polizeikräfte mit Kolleginnen und Kollegen in Česka Lipa verabredet, seien hingefahren und hätten Aufnahmen einer Überwachungskamera vorgelegt. »Und die Kollegen haben uns gesagt: ›Das ist der, das ist der.‹ Dann haben wir noch ein paar Ermittlungen gemacht. Wir sind dann zurückgekommen und ich habe einen Aktenvermerk geschrieben, dass wir auf der Dienstreise das und das festgestellt haben. Das ist unsere Feststellung; das dürfen wir eigentlich schon verwenden.« Es ist also Kreativität gefragt: »Das sind die Wege, die man benutzt ..., dass die Vorschriften bleiben, aber die Zusammenarbeit laufen kann.«

Die Interviewpartner betonen mehrfach, wie wichtig der direkte – manchmal eben auch inoffizielle – Kontakt sei: »Die ganze polizeiliche Zusammenarbeit läuft schon seit Jahren leider – das muss ich jetzt deutlich sagen – leider nur auf solch persönlicher Ebene. Persönliche Kontakte kann man nicht mit Gemeinsamen Zentren vertreten, das geht nicht. So eine systematische Zusammenarbeit [...] läuft, aber das bringt nicht immer so viel wie die persönlichen Kontakte [...], die zwischenmenschlichen Beziehungen.« Und an anderer Stelle: »Ein Problem ist: Über die große Schiene [also das Gemeinsame Zentrum] dauert das. Das zweite Problem ist: Man bekommt nur das, was man gefragt hat. Also, bei einer Halterabfragung, Kennzeichenprüfung. ›Wollt ihr den Halter haben?‹ Ja, dann bekommt man den Namen des Halters, seine Adresse beispielsweise, und das war's. Wenn ich die Anfrage mache, dann frage ich gleich: ›Wurde das Fahrzeug mit jemand anderem durch die Polizei kontrolliert? Haben wir Erkenntnisse, dass damit gerade jemand anderes fährt? Wenn ja, wer ist das? Ist der auch polizeilich bekannt?‹.«

Damit der kleine Dienstweg funktioniert, müssen zwei Bedingungen gegeben sein: Erstens muss man die gleiche Sprache sprechen wie der Kollege oder die Kollegin; und zweitens muss man sich kennen und gegenseitig vertrauen. Die PD Görlitz versucht, systematisch Polizeikräfte zu rekrutieren, die bereits polnisch sprechen. Außerdem bietet ein ehemaliger Dozent der sächsischen Polizeihochschule Sprachkurse an – allerdings in bescheidenem Rahmen, ein- bis zweimal im Monat ein Tag. Die Teilnahme ist freiwillig, die Beamtinnen und Beamten würden das aber auch gerne machen. »Also, das ist wirklich eine Erfolgsgeschichte bei uns in der Direktion mit der polnischen Sprache, mit der Fortbildung der Kollegen und auch mit der Motivation der Kollegen, sich selber in diese Richtung weiterzuentwickeln.« Zum Kennenlernen seien gemeinsame Schulungen und Streifen nützlich. Und zur Vertrauensbildung trügen die regelmäßigen Treffen der Behördenleitungen bei: »Die Einladungen zum Tag der Polizei sind da so gern genommene Anlässe. Die sind total wichtig, um den unteren Diensträngen zu zeigen: Die da oben, die Chiefs, die vertragen sich, die können gut miteinander. Das ist dann schon mal die halbe Miete.«

Genutzt werden solche Treffen aber auch, um gelegentlich Vereinbarungen abzuschließen. Denn nicht jede Spezifität der Zusammenarbeit ist in den binationalen Verträgen geregelt. Ein Beispiel dafür ist der Umgang mit Informationen, die als vertraulich eingestuft sind. In Sachsen ist nicht definiert, welche Beamtinnen und Beamten ein Schreiben, das als »Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch« gestempelt ist, einsehen dürfen und welche nicht. In Polen dagegen wird das restriktiver gehandhabt. Daher musste vereinbart werden, welche konkreten Personen eine als geheim eingestufte Information, etwa aus der Kommandantur Wroclaw, in Görlitz in Empfang nehmen dürfen. Der Teufel liegt eben im Detail: »Also theoretisch im Gesetz, im Vertrag ist immer alles super, aber dann, wenn's um die Praxis geht, dann stoßen wir immer wieder an Wände, an Grenzen [...]. So dass wir ständig im Fluss sind, mit den Partnern drüben zu sprechen und gemeinsame Vereinbarungen auszuhandeln.«

Ein weiterer wichtiger Punkt dieser Besprechungen ist die Vorbereitung und Etablierung von Projekten, die aus dem Europäischen Fond für Regionale Entwicklung (EFRE) der Europäischen Union finanziert werden. In der Regel schließen sich mehrere regionale Behörden beiderseits der Grenzen zusammen. Eine PD, Direktion oder Kommandantur fungiert als Hauptpartner, in jeder Förderperiode abwechselnd aus dem einen oder dem anderen Land. Die Interviewpartner berichten von einem »Leuchtturmprojekt« mit dem Titel »Nein zu Drogen – Steigerung der Effektivität der Polizei im Kampf gegen die Drogenkriminalität im deutsch-polnischen Grenzraum«, das von Ende 2016 bis Herbst 2018 läuft. »Und dort geht es beispielsweise darum, dass alle Partner in dem Bereich Betäubungsmittelkriminalität grenzüberschreitend zusammenarbeiten. Da haben wir mehrere

Schienen: Eins ist Öffentlichkeitsarbeit, die Sensibilisierung der Leute. Das andere ist die Arbeit der Kriminalpolizei, dass die Kriminaltechniker beispielsweise Geräte kaufen können, mit denen man noch feiner, noch besser Drogen identifizieren kann. Und das dritte ist die präventive Arbeit, wo man in die Schulen geht, mit den Eltern spricht und so weiter.« Für letzteres habe man einen Drogenpräventionskoffer beschafft.

Doch auch größere Dinge werden aus EU-Fördergeldern finanziert, zum Beispiel spezielle Lesegeräte und Waagen zur Kontrolle von Lkw. Die schon erwähnte Gemeinsame Fahndungsgruppe Neisse ist so mit mehreren Fahrzeugen und technischem Equipment ausgestattet worden. Außerdem wurde auf polnischer Seite ein Gebäude für die GFG saniert. Dass offensichtlich EU-Fördermittel dafür eingesetzt werden, Defizite in der Ausstattung der Polizeien zu beseitigen, ist ein Mehrwert, der durch die Zusammenarbeit entsteht. Der Zusatznutzen liegt nicht nur darin, dass die beschafften Geräte, Fahrzeuge und das sanierte Gebäude nach Ende der Förderlaufzeit weiter genutzt werden können, sondern auch darin, dass der persönliche Kontakt nicht abreißt. Ohne solche Projekte wäre das schwieriger.

Für die Öffentlichkeit wohl am augenscheinlichsten wird die Kooperation durch gemeinsame Streifen. In Städten wie Görlitz/Zgorzelec oder Zittau herrscht reger Grenzverkehr und die binationalen – in Zittau auch trinationalen – Streifenteams sind Ansprechpartner für Menschen aus beiden Ländern. Sie sind ein Symbol für das vielzitierte »Zusammenwachsen Europas«. Die Streifenbeamtinnen und -beamte können aber auch operativ tätig werden. Im Nachbarland sind sie dann den Streifenkolleginnen und -kollegen des betreffenden Landes unterstellt. Da in einigen tschechischen und polnischen Polizeirevieren die Personaldecke vergleichsweise dünn ist, kam es aber in letzter Zeit immer wieder zum Ausfall der geplanten Streifen. Deshalb setzt man in der PD Görlitz auf mehr Konstanz: Ein Kollege oder eine Kollegin wird permanent für einige Wochen für den Dienst im jeweils anderen Revier abgestellt.⁸ Das, so hofft man, befördere auch das gegenseitige Kennenlernen und die Vertrauensbasis.

Fazit

Vergleicht man die Situation im Jahr 2018 mit jener zehn Jahre zuvor, so ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der sächsischen Polizei mit ihren Nachbarn deutlich ausgeweitet worden. Das gilt sowohl für die Formen der Kooperation als auch für die räumliche Tiefe und Dauer der einzelnen Maßnahmen. Die Umsetzung des Schengener Abkommens in Polen und in der Tschechischen Republik war dafür ein wichtiger Anlass. Der Vertrag von Prüm (der in seiner Intention gar nicht so sehr auf die regionale Zusammenarbeit abzielte) und die binationalen Polizeiverträge haben die rechtlichen

Möglichkeiten erweitert. Vor Ort auftretende Probleme können vor Ort besprochen, verhandelt und behoben werden. Gemeinsame EU-geförderte Projekte erwiesen sich als wichtiger Faktor für die Verstärkung der strategischen Kooperation.

Bei allen Schwierigkeiten, die es noch gibt (und manche Beschränkungen haben durchaus rechtsstaatliche Legitimation), zeigt sich gerade in diesem souveränitätssensiblen Bereich, dass Europa nicht nur »in Brüssel« stattfindet, sondern überall dort, wo Menschen über inereuropäische Grenzen hinweg interagieren und zusammenarbeiten. Europäisierung findet – auch – lokal und regional statt.

Ob man das gut findet oder nicht, hängt von der individuellen Perspektive ab. Sicherheit ist kein absoluter Wert. Wenn Staatsgrenzen jedoch keine Linien der Abschottung mehr sind (wie etwa tendenziell die Außengrenzen der EU), sondern Räume des Austauschs und der Begegnung von Menschen, dann ergibt sich logisch, dass Polizeien anders als vorher interagieren müssen, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

1 Röhl, Markus. 2010. Internationale und europäische polizeiliche Zusammenarbeit, in: Zeitschrift für Außen Sicherheitspolitik 2010 (3): 289–298. DOI: 10.1007/s12399-010-0139-6.

2 Jacobs, Gabriele und Martin Kuntze. 2017. Internationale Polizeikooperation, in: Handbuch Polizeimanagement. Polizeipolitik – Polizeiwissenschaft – Polizeipraxis. Hrsg. Jürgen Stierle et al, 1113–1134. Wiesbaden: Springer, S. 1115.

3 Pates, Rebecca, Daniel Schmidt, und Anne Dölemeyer. 2011. Transnationale Kriminalitätsbekämpfung und Sexindustrie. Bericht aus europäischen Grenzregionen. Frankfurt am Main u. a.: Peter Lang. – Vgl. auch Pates, Rebecca, Daniel Schmidt (unter Mitarbeit von Elena Buck, Susanne Feustel und Ulrike Froböse). 2009. Die Verwaltung der Prostitution. Eine vergleichende Studie am Beispiel deutscher, polnischer und tschechischer Kommunen. Bielefeld: transcript.

4 Niemeier, Michael und Petra Zerbst. 2007. Der Vertrag von Prüm – vertiefte grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Kriminalitätsbekämpfung in der EU. Die Überführung des Vertrages von Prüm in den Rechtsrahmen der EU, in: ERA Forum 2007 (8): 535–547. DOI: 10.1007/s12027-007-0035-2.

5 Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke [...] zum Polizeiabkommen mit Polen und Tschechien. B-Dr 18/5143. S. 4.

6 Papayannis, Donatos. 2008. Die Polizeiliche Zusammenarbeit und der Vertrag von Prüm, in: ZEuS 2008 (2): 219–251.

7 Pates/Schmidt/Dölemeyer 2011, S. 43–45.

8 Schermann, Ralph. 2017. Gebremstes Zusammenwachsen entlang der Neiße, in: Sächsische Zeitung (online). 9. 6. 2017. <http://www.sz-online.de/nachrichten/gebremstes-zusammenwachsen-entlang-der-neisse-3699915.html>. Zugriffen: 15. 12. 2017.

Vertrauen durch intensive gemeinsame Arbeit

Jan Haber ist Leiter des Kontingents der Polizei Sachsen im tschechischen Petrovice und stellvertretender Koordinator des Gemeinsamen Zentrums der deutsch-tschechischen Polizei- und Zollzusammenarbeit Petrovice – Schwandorf. Wie die EU die Arbeit des Landeskriminalamts beeinflusst, schildert er im Interview.

Was bedeutet die Mitgliedschaft Deutschlands in der EU für die Arbeit des sächsischen Landeskriminalamts?

Jan Haber Aus Sicht unserer Dienststelle verbessert die EU die Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Hier sollte man nicht zuerst an Fördergelder denken, sondern vor allem daran, dass die Behörden der Mitgliedstaaten in vielen Bereichen auf Basis der gleichen Rechtsgrundlagen arbeiten. Dazu gehören zum Beispiel das Schengen-Abkommen, die Schwedische Initiative und der Prümer Vertrag. Einheitliche Regelungen und Standards sind ungemein wichtig für eine engere und zeitlich effizientere Zusammenarbeit mit den Behörden der anderen Mitgliedsländer sowie eine verbesserte europaweite Fahndung. Der Abgleich von DNA findet beispielsweise innerhalb der EU automatisiert statt.

Welche Bedeutung hatte die Ost-Erweiterung für Sachsens Sicherheit und die Arbeit des Landeskriminalamts?

Jan Haber Grundsätzlich hatten wir vor dem EU-Beitritt bilaterale Abkommen mit den Anrainerstaaten Deutschlands. Insbesondere die Zusammenarbeit mit der tschechischen und der polnischen Polizei geht weiter zurück als 2004. Im Abkommen mit Tschechien hat man versucht, EU-ähnliche Standards festzulegen – diese wurden aber auch erweitert und ausgebaut. Das heißt, dass die Möglichkeiten der Kooperation mit den ausländischen Behörden noch weitergehen als die, die das Schengener Durchführungsabkommen bietet.

Vertrauen durch intensive gemeinsame Arbeit

Gibt es spezielle EU-Projekte, die die Zusammenarbeit mit der tschechischen Polizei begünstigen?

Jan Haber Hier in Petrovice haben wir keine Projekte, die von der EU gefördert werden. Es gibt finanziell geförderte EU-Projekte, die von den einzelnen Polizeidirektionen durchgeführt werden. Wir haben in der Vergangenheit aber im Rahmen eines EU-Projekts an der Erstellung eines Leitfadens für die polizeiliche Kooperation zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten mitgearbeitet.

Wie profitieren beide Seiten vom Austausch mit den ausländischen Polizeieinheiten?

Jan Haber Wir sind die Dienststelle, die durch das Innenministerium mit der zentralen Koordinierung der operativen und fallbezogenen Zusammenarbeit mit der tschechischen Polizei für Sachsen insgesamt beauftragt wurde. Dadurch gibt es in Sachsen eine Stelle, an der alle Informationen zusammenlaufen. Das verbessert die Auswertung von Daten und vereinfacht den Informationsaustausch mit den Kollegen hier in Tschechien.

Zum Beispiel: Wenn eine Streife draußen auf der Autobahn steht und einen tschechischen Staatsbürger angehalten hat, der keinen Führerschein bei sich führt, fragen die Kollegen bei uns per Telefon an. Wir überprüfen mit den tschechischen Kollegen die Daten im tschechischen Führerscheinregister und geben das Ergebnis innerhalb von fünf bis zehn Minuten telefonisch zurück. Auch bei der Kriminalitätsbekämpfung an der Grenze sind wir die direkte Schnittstelle zwischen deutschen Fahndungseinheiten und der tschechischen Polizei.

Wie baut sich das Vertrauen zu den ausländischen Kollegen auf? Wie kann man es stärken?

Jan Haber Das bildet sich durch intensive gemeinsame Arbeit. Dass nicht jeder seine eigene Dienststelle hat, hat einen tieferen Sinn: Wenn man tagtäglich miteinander im Büro zu tun hat und an den Aufgaben gemeinsam wachsen kann, ist das Vertrauen größer, als wenn man nur telefoniert.

Gibt es Sprachkurse, um Barrieren zu überwinden, oder gemeinsame Seminare?

Jan Haber Sprachkurse werden von der Polizeidirektion Chemnitz gefördert und durchgeführt – da steht man übrigens auch in Verbindung mit der Polizeischule in Prag. Meine Kollegen haben alle eine Sprachausbildung im Bereich A2 bis B1, bis hin zu B2. Die tschechischen Kollegen sprechen Deutsch auf einem ähnlichen Niveau. Man verständigt sich dann auf Deutsch oder auf Tschechisch. Jeder kann Informationen zur Gewährleistung der Behandlungssicherheit in seiner Muttersprache weitergeben. Grundsätzlich versuchen wir

aber, in der Muttersprache des jeweils anderen Staates zu kommunizieren. Das bringt auch Anerkennung bei den ausländischen Kollegen.

Einmal im Jahr haben wir gemeinsame Fortbildungen. Dazu laden wir Referenten ein, die Experten für Themen sind, die uns beiderseitig interessieren. Zuletzt war das der neue Polizeivertrag, der seit Oktober 2016 gültig ist. Da blieben einige Fragen, die Zusammenarbeit betreffend, offen. Beispielsweise können wir jetzt Informationen zu Ordnungswidrigkeiten austauschen, aber das Verfahren und der rechtliche Status sind noch nicht vollständig geklärt.

Gerade in Sachsen als Grenzland gibt es immer wieder Probleme mit Fahrraddiebstählen und -schmuggel oder Drogenhandel. Ermitteln Sie in solchen Fällen mit den tschechischen Kollegen zusammen?

Jan Haber Unsere Dienststelle ermittelt eigentlich gar nicht. Wir bekommen von den Polizeidirektionen die Daten eines Falls und ein Ersuchen um weitere Informationen, beispielsweise zu mutmaßlichen Tätern. Diese vermitteln wir dann an die tschechische Polizei und bitten darum, tätig zu werden. Wir sind sozusagen die Servicestelle des Landeskriminalamts, die die Brücke zur tschechischen Polizei und zum Zoll bildet.

Welche Probleme bringt Ihre Arbeit mit sich?

Jan Haber Trotz der EU sind die Mitgliedsländer immer noch eigenständige Staaten. Sowohl die Bundesrepublik als auch die Tschechische Republik haben ihre eigene Strafprozessordnung und ein eigenes Polizeigesetz. Und da gibt es Unterschiede, die die Zusammenarbeit erschweren – in den Zuständigkeiten, den Rechtsgrundlagen und dem Strafrecht. Diese Hemmnisse kann man nur durch Gespräche und Aufklärung bei den Kollegen des anderen Landes abbauen.

Interview: Britt-Marie Lakämper

Vom Idealismus zu EU-Projekten: Euroregionen in Sachsen

Die Bewohnerinnen und Bewohner von Grenzgebieten kommen in der Europäischen Union (EU) oft in »Euroregionen« zusammen, um Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden. Auch in Sachsen gibt es vier dieser Gebilde (Abb. 9). Für die Regionen, die über die nationalen Grenzen hinaus miteinander kooperieren, ist die Zugehörigkeit zu Europa eines der wichtigsten Identifikationsmerkmale, das sie verbindet. Auch daher werden diese Regionen als Euroregionen bezeichnet. Sie beschreiben eine Form von freiwilliger Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteurinnen und Akteuren beiderseits der Grenze. Es handelt sich um lose grenzübergreifende Zusammenschlüsse dieser und

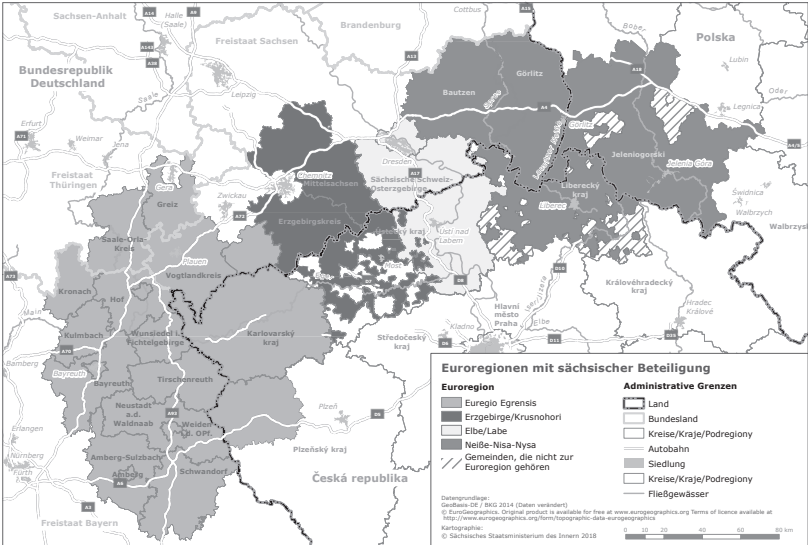


Abbildung 9: Euroregionen mit sächsischer Beteiligung
Quelle: Sächsisches Staatsministerium des Innern 2018.

es entsteht dadurch keine weitere Verwaltungsebene. Durch ihre Entstehung von unten durch Initiative der lokalen Akteurinnen und Akteure sind die Euroregionen eine wichtige Ergänzung des EU-Integrationsprojektes zwischen den Staaten und Völkern Europas.

In institutioneller Hinsicht sind die Euroregionen zwar nicht mit der EU verbunden, doch diese fördert ihrerseits finanziell die Entwicklung solcher Gebiete, weil sie aufgrund ihrer Randstellung im nationalen Grenzraum ansonsten oft benachteiligt sind. Obwohl die Euroregionen ein wichtiges Element der grenzüberschreitenden Nachbarschaft und Kooperation in der EU sind und »Brüssel erden«, spielen sie in der überregionalen öffentlichen Wahrnehmung eine geringe Rolle. Dies mag an komplizierten und unübersichtlichen Rechtsstrukturen liegen und daran, dass die Medienberichterstattung in den großen Städten im Binnenland gemacht wird. Aufgrund ihrer unmittelbaren Tätigkeit in den Grenzgebieten und als gemeinsame Verwalter zahlreicher Begegnungsprojekte sind die Euroregionen aber ein wichtiges Beispiel dafür, wie die EU versucht, über die Ausschüttung von Struktur- und Entwicklungsmitteln auf ein Zusammenwachsen Europas durch praktische, regional konzipierte Projekte zur Bearbeitung wiederum konkreter regionaler Probleme sowie auf regionalen Ausgleich hinzuwirken. Hat sich dieses Instrument bewährt?

Ideale, Pragmatismus und die EU

Im sächsisch-tschechischen und sächsisch-polnischen Grenzraum bestehen seit mehr als zwei Jahrzehnten die »Euroregion Neisse-Nisa-Nysa«, die »Euroregion Elbe/Labe«, die »Euroregion Egreensis« und die »Euroregion Erzgebirge/Krušnohoří«. In der Arbeit der Euroregionen engagieren sich mit Sachsen, Bayern und Thüringen Akteurinnen und Akteure aus Deutschland mit Partnerinnen und Partnern aus Tschechien und Polen. Trilateral ist mit Sachsen, Tschechien und Polen wegen der geographischen Lage im Dreiländereck die Euroregion Neisse-Nisa-Nysa organisiert. Die Euroregion Egreensis schließt dagegen deutsche Subjekte aus Sachsen, Bayern und Thüringen mit den tschechischen Gegenparts zusammen. In den Euroregionen Elbe/Labe und Erzgebirge/Krušnohoří kooperieren sächsische und tschechische Partnerinnen und Partner miteinander.

Die Entstehung der Euroregionen entlang der sächsischen Grenze zu Tschechien und Polen ist bemerkenswert, denn die Verhandlungen zwischen Sachsen, Tschechien und Polen über ihre Gründung begannen schon in den Umbruchjahren 1989 bis 1991 und damit oft noch bevor die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zwischen diesen Staaten und Deutschland über bilaterale Freundschafts- und Nachbarschaftsverträge auf eine neue Vertragsbasis gestellt worden war. In diese Verträge wurden die Euroregionen später als Element grenzüberschreitender Zusammenarbeit aufgenommen.

Die sächsischen Euroregionen entstanden zwischen den Jahren 1991 bis 1993. Als Gründungsbeginn der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa, der ersten Euroregion im postkommunistischen Mitteleuropa, wird der 21. Dezember 1991 angegeben, als der Rat der Euroregion erstmals zusammentraf. Die offiziellen Vorbereitungen zur Gründung der Euroregion Egrensis wurden zwar schon 1990 getroffen (und damit am frühesten von allen sächsischen Euroregionen); der offizielle Beginn des Bestehens verzögerte sich jedoch bis zum 3. Februar 1993, als die Vereinbarung der Euroregion Egrensis unterzeichnet wurde. Die Gründung der Euroregionen Elbe/Labe und Erzgebirge/Krušnohoří folgte am 24. Juni 1992 und 11. Februar 1993. Noch bevor die grenzübergreifenden Kooperationsforen ins Leben gerufen wurden, konstituierten sich die nationalen Teilorganisationen der Euroregionen, die die Zusammenarbeit maßgeblich bis heute tragen.

Die Schnelligkeit, mit der die sächsischen Euroregionen auf die Beine gestellt wurden, belegt, dass Hauptmotive die Überwindung der bislang trennenden Wirkung der Grenze zwischen Deutschland, Tschechien und Polen und die Förderung der internationalen Gesinnung und Völkerverständigung waren. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Euroregionen entfaltete eine wichtige Symbolkraft zu einer Zeit, als die Losung der neuen Regierungen der postkommunistischen mitteleuropäischen Länder »Zurück nach Europa« war. Die Gründungskonferenz der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa im Mai 1991 in Zittau fand unter der Schirmherrschaft der Staatschefs Deutschlands, Richard von Weizsäcker, Polens, Lech Wałęsa, sowie der ehemaligen Tschechoslowakei, Václav Havel, statt. Ähnlich übernahm der tschechoslowakische Außenminister, Jiří Dienstbier, mit dem Premierminister der tschechischen Teilrepublik, Petr Pithart, die Patenschaft über die Euroregion Egrensis. Diese aktive Unterstützung durch die nationalen Regierungen wirkte sich ebenfalls günstig auf die Entstehung der Euroregionen aus.

Wie erwähnt, ging es den Initiatoren der Euroregionen primär darum, bestimmte grenzüberschreitende Probleme gemeinsam und koordiniert anzugehen.¹ In der späteren Euroregion Neisse-Nisa-Nysa im Dreiländereck zwischen Sachsen, Tschechien und Polen gab es beispielsweise massive Probleme mit der Umweltverschmutzung. Das Gebiet wurde als »schmutziges Dreieck Europas« bezeichnet.² Die Europäischen Gemeinschaften förderten die Zusammenarbeit über die damalige Gemeinschaftsgrenze hinweg von Anfang an und sie wurde entsprechend Bestandteil der Europaverträge über die Assoziierung der postkommunistischen mitteleuropäischen Länder mit der EU. Die damals schon etablierten Euroregionen stimulierten durch ihre Vorbildfunktion den Entstehungsprozess der sächsischen Euroregionen. Die deutsch-niederländische Euroregion oder die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Euroregionen waren in die Prozesse involviert, sei es durch Informationsaustausch, wie im Falle der Euroregion Elbe/Labe,

oder durch gemeinsam durchgeführte Veranstaltungen, wie bei der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa.

EU als Leitfaden für Zusammenarbeit

Nach der Phase eines überwiegend spontanen und idealistischen Brückenbauens wurde zum Schwerpunkt der euregionalen Zusammenarbeit relativ schnell die Konzeption und Durchführung EU-bezogener Projekte. Sie dienten als Mittel zu einer allseitig integrierten Entwicklung der Grenzgebiete und zur Schaffung eines Vertrauensklimas in den seit Mitte des 20. Jahrhunderts bis 1989 voneinander abgeriegelten Gebieten entlang der sächsischen Grenze. Seit ihrer Gründung in den Jahren 1991, 1992 und 1993 hatten die Euroregionen in Sachsen Aussicht auf eine finanzielle Absicherung der grenzübergreifenden Aktivitäten. Mit der Gemeinschaftsinitiative »Interreg«, die die geplante Vollendung des Europäischen Binnenmarkts begleitete, startete die Europäische Kommission bereits 1990 die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU mit den postkommunistischen Ländern Mitteleuropas.

Die ersten »Interreg«-Programme zur Finanzierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit standen den Euroregionen in Sachsen seit 1994 zur Verfügung. Bis zum Anlaufen der »Interreg«-Förderprogramme konnten die sächsischen Euroregionen allerdings schon ab 1992 finanzielle Zuwendungen des Freistaates Sachsen aus dem Programm »Regionenarbeit« erhalten und erste Projekte auf den Weg bringen. Das Programm »Regionenarbeit« zur Förderung zwischenmenschlicher Kontakte über die Grenze gehört seitdem zu den Förderinstrumenten sächsischer Euroregionen.

Die tschechischen und polnischen Landesteile der Euroregionen konnten von 1994 bis 2004 EU- geförderte Projekte im »Phare-CBC-Programm« (*Cross Border Cooperation*) realisieren, das für die Vorbereitung der Assoziierungsländer auf den EU-Beitritt bestimmt war. Mit dem »Phare CBC« richtete die Europäische Kommission ein zum »Interreg« komplementäres Programm ein.

Seit dem EU-Beitritt Tschechiens und Polens 2004 beteiligten sich auch tschechische und polnische Landesteile der Euroregionen an dem Programm »Interreg III«, das in der darauffolgenden Förderperiode 2007 bis 2013 vom sogenannten Ziel-3-Programm »Europäische territoriale Zusammenarbeit« abgelöst wurde. Voraussetzung für die Förderung war der Abschluss eines gemeinsamen »Operationellen Programms« zwischen jeweils Sachsen, Tschechien und Polen mit aufgelisteten Förderbereichen. In der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 werden Kooperationsprojekte in den sächsischen Euroregionen über das »Kooperationsprogramm Freistaat Sachsen – Tschechische Republik 2014–2020« und das »Kooperationsprogramm Interreg Polen – Sachsen 2014–2020« abgewickelt. Das Kooperationsprogramm

wird mit ca. 158 Millionen Euro an Fördermitteln für den sächsisch-tschechischen Grenzraum und 70 Millionen Euro für das sächsisch-polnische Grenzgebiet pro Förderperiode ausgestattet. Das Fördergeld kommt überwiegend aus dem Europäischen Fond für regionale Entwicklung und wird im Falle des sächsisch-tschechischen Kooperationsprogramms von der Sächsischen Aufbaubank und vom polnischen Ministerium für Wirtschaftliche Entwicklung im Falle des polnisch-sächsischen Kooperationsprogramms ausgezahlt.

Die Bereiche der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die aus dem EU-Kooperationsprogramm finanziert werden können, richten sich grundsätzlich nach den thematischen Zielen und Investitionsprioritäten der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die vorher in den Verordnungen zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds konkretisiert und von den Staats- und Regierungschefs *der EU* verabschiedet worden sind. Unter Einhaltung dieser thematischen Vorgaben erarbeiten die Mitgliedstaaten Partnerschaftsvereinbarungen und benennen in ihnen Aktivitäten, die sie aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds auf ihrem Gebiet unterstützen möchten. Weiter konkretisiert werden diese Aktivitäten in den Programm- und Umsetzungsdokumenten, die Sachsen, Tschechien und Polen jeweils gemeinsam erarbeiten und wo nochmals Maßnahmen im Detail ausgezählt werden, die sich zur Umsetzung der Investitionsprioritäten eignen. So können im sächsisch-tschechischen Grenzgebiet in der Förderperiode 2014 bis 2020 zum Beispiel Aktivitäten in vier Prioritätsbereichen gefördert werden:

- 1 *Investitionen zur Sicherstellung des Katastrophenschutzes als Förderung der Anpassung an den Klimawandel* (hier konzeptioneller Hochwasserschutz mittels Einrichtung gemeinsamer Informations- und Kommunikationssysteme oder gemeinsamer Übungen und Weiterbildungen als Beispiele konkreter Maßnahmen),
- 2 *Investitionen in die Entwicklung des Natur- und Kulturerbes als Umweltschutz* (hier grenzübergreifende Kulturerbeforschungen oder Zusammenarbeit von Museen und Vernetzung kultureller Angebote bzw. denkmalpflegerische Maßnahmen von grenzübergreifender Bedeutung als Beispiele für Maßnahmen),
- 3 *Entwicklung gemeinsamer Programme für die allgemeine und berufliche Bildung als Investitionen in Bildung* (hier Verbesserung von Sprachkompetenzen oder Erfahrungsaustausche über etablierte Ausbildungsmaßnahmen zwecks Entwicklung gemeinsamer Bildungsangebote),
- 4 *Zusammenarbeit in Rechts- und Verwaltungsfragen zur Verbesserung institutioneller Kapazitäten von öffentlichen Behörden* (hier als Bei-

spiele: der Ausbau von grenzüberschreitenden raumplanerischen Informationssystemen, die länderübergreifende Erweiterung der Linien des öffentlichen Personennahverkehrs oder die Standardisierung im polizeilichen Bereich durch Beschaffung von spezieller Technik und Ausrüstungsgegenständen).³

Neben den thematischen Kriterien, die in den Umsetzungsdokumenten dargelegt werden, müssen die durch das Kooperationsprogramm finanzierten Vorhaben grenzübergreifend umgesetzt werden. Dies ist gegeben, wenn die an den grenzüberschreitenden Projekten beteiligten Partnerinnen und Partner beiderseits der Grenze ihre Aktivitäten gemeinsam planen, umsetzen und finanzieren. Die grenzübergreifenden Projekte dauern in der Regel drei Jahre. Die Projekte können bis zu 85 Prozent aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung bezuschusst werden. Da die Auszahlung dieser Finanzmittel im Erstattungsprinzip erst *nach* Vorlage bezahlter Originalrechnungen erfolgt, müssen die Projektkosten aus eigenen Mitteln vorfinanziert werden. Über die Vergabe von Finanzmitteln für Großprojekte entscheiden Vertretungen nationaler Ministerien, Euroregionen, Gebietskörperschaften, Handelskammern und anderen Vereinigungen in den jeweiligen binationalen Begleitausschüssen.

Zu Empfängern von Finanzmitteln aus dem Kooperationsprogramm gehören in Sachsen vor allem Behörden, Kommunen, juristische Personen des Privatrechts und öffentlichen Rechts. Als gemeinnützige Vereinigungen gehören auch die Euroregionen selbst zum Kreis der berechtigten Empfänger von finanziellen Zuwendungen aus den Kooperationsprogrammen zwischen Sachsen, Tschechien und Polen. Die Projekte können entweder als Großprojekte mit Gesamtkosten höher als 30 000 Euro oder als Kleinprojekte verwirklicht werden, wobei die Anzahl der Kleinprojekte pro Euroregion auf zwei im Jahr begrenzt ist.

Alle Euroregionen sind Träger der Gemeinsamen Kleinprojektefonds, die jeweils auf den ganzen siebenjährigen EU-Förderzeitraum angesetzt werden. Diese Fonds sind ihre weitaus wichtigsten Tätigkeitsfelder, denn sie wickeln sie komplett in eigener Verantwortung ab, einschließlich der Auszahlung. Im Förderzeitraum 2014 bis 2020 sind die Kleinprojektefonds der einzelnen Euroregionen jeweils mit ca. drei Millionen Euro aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Zusammenarbeit ausgestattet. Im Unterschied zu den Großprojekten dienen die Kleinprojekte der Förderung von »nichtinvestiven Aktivitäten«. Darunter sind beispielsweise grenzüberschreitende Begegnungen von Menschen, die Organisation von Veranstaltungen oder Gruppenaustausche zum Abbau von Sprachbarrieren und Vorurteilen zu verstehen, die gleichzeitig interkulturelle Kompetenzen in den Grenzregionen ausbauen sollen. Die Kleinprojekte werden von den Mitgliedern einer Euroregion in den binationalen Lenkungsausschüssen bewilligt.

Wegen des Erstattungsprinzips und der Bedingung, dass Projekte vorzufinanzieren sind, bleibt die Anzahl der Großprojekte aus dem Kooperationsprogramm in eigener Regie der Euroregionen begrenzt. Als Alternative zur Durchführung eines Großprojektes in eigener Verantwortung beteiligen sich die sächsischen Euroregionen auch als Projektpartner an externen Großprojekten. Im Bereich der Kleinprojekte wird die komplette Vorfinanzierung als Hindernis für ihre Umsetzung empfunden, daher sind verschiedene Euroregionen bestrebt, eine Änderung dieser Vorgaben in der Förderperiode ab 2020 durchzusetzen.⁴

Einige Euroregionen fordern, den Umfang der Projektmittel künftig zu begrenzen. Der Vorschlag der Euroregion Elbe/Labe hierzu nennt max. 300 000 Euro je Projektpartner.⁵ Als Grund wird angegeben, dass die Fördermittel aus dem sächsisch-tschechischen Kooperationsprogramm in der laufenden Förderperiode vermehrt von öffentlichen Körperschaften eingesetzt wurden, um Ausstattung und Technik für die Polizei oder Feuerwehr zu beschaffen. Sie erhielten dafür in der laufenden Förderperiode Zuschüsse in Höhe von bis zu zwei Millionen Euro. Hingegen wurde die polizeiliche Zusammenarbeit in der Förderperiode davor in Form von gemeinsamen Streifen und Verfolgung grenzüberschreitender Fahrzeug- und Betäubungsmittelkriminalität mit max. 500 000 Euro bezuschusst.⁶ Die Euroregionen machen darauf aufmerksam, dass in solchen Fällen EU-Fördermittel staatliche Ausgaben in Bereichen ersetzen, die wenig dazu geeignet sind, Zukunftsprobleme der Grenzgebiete zu lösen. Dadurch entstünden Mitnahmeeffekte, denn Maßnahmen wie die Sanierung eines Feuerwehrhauses oder Anschaffung von Feuerwehrfahrzeugen müssten eigentlich auch ohne die zusätzlichen finanziellen Anreize vorgenommen werden.

Die inhaltlichen Vorgaben der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds erfüllen eine wichtige Orientierungsfunktion für die Ausrichtung der Tätigkeit der Euroregionen. Gleichzeitig setzen sich die Euroregionen in dem so vorgegebenen Rahmen des Kooperationsprogramms eigene Tätigkeitsschwerpunkte. Die Euregio Egrensis ist z. B. mit der Kinder- und Jugendarbeit und mit Sprachkompetenzen befasst und organisiert Projekte wie ein Jugendsommercamp (seit 1992), das Gastschuljahr (seit 1996) oder die Sprachoffensive (seit 2005). In der Euroregion Elbe/Labe wurde eine gemeinsame Webseite der sächsischen und tschechischen Landesteile eingerichtet und ein Kultur- und Sportkalender seit 1993 herausgegeben. Allerdings wurde die Herausgabe des Kalenders eingestellt, da seit dem zweiten Halbjahr 2014 keine EU-Förderung für dieses Projekt bestand.⁷ In der Euroregion Erzgebirge/Krušnohoří wird die Zeitschrift »Infopress« seit 1995 vierteljährig herausgegeben, wo umfänglich über die Tätigkeit der Euroregion berichtet wird. Die Euroregion Neiße fokussiert die Schaffung einer gemeinsamen Urlaubs- und Tourismusregion.⁸

Wer kooperiert mit wem in den Euroregionen?

Nach dem Umbruch von 1989 in Sachsen, Tschechien und Polen waren es sehr oft die demokratischen Kommunalpolitikerinnen und -politiker sowie Bürgerrechtlerinnen und Bürgerrechtler, die den Kontakt über die Grenze suchten. Seitdem gehören die Kommunen und andere Gebietskörperschaften sowie die Zivilgesellschaft des jeweiligen sächsischen Grenzgebiets zu Akteuren der euregionalen Zusammenarbeit. Die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, darunter Einzelpersonen, Vereine, Firmen, Kirchen oder Schulen, ist auch deshalb möglich, weil die sächsischen Euroregionen als eingetragene Vereine eine Rechtsform nach dem Privatrecht besitzen. Dennoch befinden sich unter den Mitgliedern der sächsischen Euroregionen öffentliche Akteure in der Überzahl. Dies liegt daran, dass die Zivilgesellschaft in der Entstehungsphase oft noch schwach ausgeprägt war und die Menschen primär mit der persönlichen Bewältigung des Systemwechsels beschäftigt waren.⁹

Die euregionale Zusammenarbeit wird entsprechend hauptsächlich von den Gebietskörperschaften getragen. Das Hauptengagement der Kommunen liegt daran, dass die Themenfelder, um die es in der grenzgrenzüberschreitenden Zusammenarbeit vor allem geht, in die Zuständigkeit der öffentlichen Verwaltung und damit der jeweiligen Gebietskörperschaften fallen. Diese hoheitlichen Aufgaben dürfen nicht den Einzelpersonen oder einer anders organisierten Zivilgesellschaft, wie etwa Vereinen, übertragen werden. Auch profitiert die Arbeit der Euroregion davon, dass Vertreterinnen und Vertreter der Gebietskörperschaften oft weitere öffentliche Ämter innehaben und das für die Lösung bestimmter Probleme günstig sein kann. Nicht zuletzt empfinden es einige Beauftragte der sächsisch-tschechischen Euroregionen als vorteilhaft, dass Wirtschaftsinteressen nicht direkt Einzug in die Arbeit der Euroregionen finden und das öffentliche Interesse gewahrt bleibt.¹⁰ Vertretungen der Gebietskörperschaften steht es auch zu, über die Bewilligung der Projektanträge und über die finanzielle Förderung der Projekte im Kleinprojektefonds in den jeweiligen Lenkungsausschüssen der Euroregionen zu entscheiden. Diese setzen sich zwar nicht nur aus öffentlichen Akteuren zusammen, doch haben die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft meistens nur eine beratende Funktion.

Dort, wo sich wirklich Beauftragte der Zivilgesellschaft in den Euroregionen engagieren, werden sie je nach konkreter Euroregion auf der Entscheidungs-Ebene einbezogen; die grundlegenden beschlussfassenden Befugnisse bleiben aber den Gebietskörperschaften vorbehalten. Durch die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist die Mitgliederbasis der Euroregionen repräsentativer. Die Arbeit der Kommunen bekommt dadurch zusätzliche Impulse und genießt mehr demokrati-

sche Legitimation. Eine so breit aufgestellte Organisation von Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner in Grenzgebieten verbessert auch die Effizienz, mit der sich die Euroregionen für die Belange der jeweiligen Gebiete bei den regionalen und überregionalen Behörden einsetzen.

Interessanterweise ist die Zivilgesellschaft in den sächsischen Euroregionen ungleichmäßig vertreten. Unterschiede zeigen sich zwischen den Euroregionen Neisse-Nisa-Nysa und Elbe/Labe einerseits und den Euroregionen Erzgebirge/Krušnohoří und Egrensis andererseits. Im ersteren Fall nehmen an der Arbeit der sächsischen Teile fast alleine Landkreise, Kreisstädte und eine kreisfreie Stadt teil. In der Euroregion Elbe/Labe kommt die Wirtschaftsinitiative Sächsische Schweiz als ein Verein und in der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa eine Marketing-Gesellschaft als ein Zusammenschluss von Gebietskörperschaften, Sparkassen und einem Tourismusverband hinzu. In den tschechischen und polnischen Landesteilen der Euroregionen Neisse-Nisa-Nysa und Elbe/Labe sind ausschließlich Städte und Kommunen in der Mitgliederbasis vertreten.

Im Gegensatz dazu kommen die Mitglieder der Euroregionen Erzgebirge/Krušnohoří und Egrensis viel mehr aus Reihen der Zivilgesellschaft. Auf der sächsischen Seite der Euroregion Erzgebirge/Krušnohoří sind zwar lediglich zwei Landkreise und eine regionale Sparkasse als Anstalt öffentlichen Rechts involviert. Im benachbarten tschechischen Teil dieser Euroregion sind aber außer Städten und Gemeinden auch zahlreiche Vereine, Firmen, Verbände, Schulen sowie ein Theater oder eine Caritas Mitglieder.

Ganz anders sieht es in der bayrischen Teilorganisation der Euroregion Egrensis aus, die unter ihren Mitgliedern die meisten Vertreter der Zivilgesellschaft hat. Außerdem gehören noch Einzelpersonen zu den Mitgliedern sowohl in der bayerischen, als auch in der sächsisch-thüringischen Teilorganisation. Allerdings ist die Vertretung der Zivilgesellschaft in Sachsen/Thüringen insgesamt geringer und in dem tschechischen Landesteil der Euroregion Egrensis findet man nur Gemeinden unter den Mitgliedern. Die hohe Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Arbeit der bayerischen Teilorganisation im Vergleich zu Sachsen ist auf eine größere Organisation der bayerischen Zivilgesellschaft sowie auf eine längere Tradition des Vereinswesens in Bayern zurückzuführen.¹¹

Komplexe Organisationsformen, dennoch starke Personalisierung

Die Euroregionen in Sachsen haben keine einheitliche Rechtsstruktur. Sie sind stattdessen als rechtlich lose Interessengemeinschaften von jeweils zwei nationalen Landesteilen organisiert. In der Praxis kooperieren dann die beiden Landesteile einer Euroregion

on auf Basis gemeinsamer Vereinbarungen an einem grenzübergreifenden Projekt im Kooperationsprogramm. Die Existenz von zwei Rechtssubjekten beiderseits der Grenze bedeutet, dass Entscheidungen von gemeinsamen binationalen Gremien, die die Euroregionen errichtet haben, nicht rechtlich verbindlich sind. Generell ist die eigene Rechtspersönlichkeit der Euroregionen keine Bedingung für eine effektive Zusammenarbeit. Freiwillige regionale Netzwerke können regional mobilisieren und zu einer Kultur von Vertrauen und Toleranz beitragen, die die Kooperation begünstigt. Dennoch setzten sich einige Euroregionen bei ihrer Gründung zum Ziel, ein gemeinsames Rechtssubjekt gründen zu wollen.

Die sächsischen Euroregionen sind unterschiedlich organisiert und der Institutionalisierungsgrad variiert. Eine ähnliche Organisationsstruktur weisen die Euroregionen Neisse-Nisa-Nysa und Elbe/Labe auf, wo die Arbeit der gemeinsamen Gremien in Rahmenvereinbarungen festgelegt ist. Gemeinsame Organe der Euroregionen sind der Rat, das Präsidium und das Sekretariat. Zu den höchsten beschlussfassenden Gremien gehören der Rat und das Präsidium, in dem Kommunalpolitikerinnen und -politiker vertreten sind. Der Rat ist in beiden Euroregionen das größte Gremium, dem 30 Mitglieder angehören und das mindestens einmal im Jahr tagen soll.

Der Rat setzt politische Prioritäten und die strategische Ausrichtung der Euroregionen. Tagespolitische Entscheidungen werden von dem Präsidium gefasst, das die Arbeit zwischen den Ratssitzungen leitet und dem die Präsidenten der beiden Landesteile angehören. Wegen der deutlich niedrigeren Teilnehmerzahl ist die Sitzungsfrequenz des Präsidiums höher, es trifft sich mindestens dreimal jährlich. Weil die Präsidenten häufiger in Kontakt sind, ist die Fähigkeit des Präsidiums, Lösungsansätze auszuarbeiten, in der Regel größer als diejenige des Rats.¹²

In den Euroregionen Egrensis und Erzgebirge/Krušnohoří existiert hingegen kein gemeinsamer Rat. Auch sind die Geschäftsprozesse und Entscheidungsabläufe der gemeinsamen Gremien nicht in gemeinsamen Geschäftsordnungen niedergeschrieben wie in den Euroregionen Elbe/Labe und Neisse-Nisa-Nysa. Entsprechend gering ist der Formalisierungsgrad dieser Euroregionen.

Das höchste beschließende Gremium in der Euroregion Egrensis ist das 12-köpfige Präsidium, wo die Präsidentinnen und Präsidenten der Teilverbände, die Stellvertreterinnen und -vertreter sowie die Geschäftsführungen alle drei Monate beraten und ihre Lenkungsfunktion erfüllen. Während aus dem bayerischen Präsidium neben Kommunalpolitikerinnen und -politiker auch Vertretungen der Wirtschaft und Gesellschaft ins gemeinsame Präsidium berufen werden, kommen aus Sachsen/Thüringen und Tschechien allein Vertreterinnen und Vertreter der Gebietskörperschaften. So treffen die bayerischen Privatakteurinnen und -akteure im gemeinsamen Präsidium der Eu-

roregion Egreensis auf keine Gegenparts aus Sachsen/Thüringen und Tschechien, mit denen sie potenziell zusammenarbeiten könnten.

Der Schwerpunkt der Arbeit des gemeinsamen Präsidiums liegt in der Beratung über gemeinsame Projekte, Zusammenarbeit und Lobbying in Bereichen, die für die beteiligten Gebietskörperschaften besonders bedeutend sind. Das gemeinsame Präsidium der Euregio Egreensis erfüllt in eigener Regie die gleichen Funktionen, mit denen in den Euroregionen Elbe/Labe und Neisse-Nisa-Nysa zwei Gremien befasst sind, nämlich der Rat und das Präsidium.

Den geringsten Formalisierungs- und Organisationsgrad weist die Euroregion Erzgebirge/Krušnohoří aus, wo keine gemeinsamen Gremien geschaffen wurden und die nationalen Gremien lose miteinander gekoppelt sind. Gemeinsame Beschlüsse werden zweimal jährlich vom deutschen Vorstand und vom tschechischen Rat gefasst.

Die grenzübergreifenden Gremien sind in den Euroregionen meistens auf die Arbeit und Effizienz der dahinterliegenden informellen Politikmuster angewiesen.¹³ Diese Koordinierungs- und Steuerungsrolle kommt den jeweiligen Geschäftsführungen zu, die entweder informell oder im gemeinsamen Sekretariat beraten. Begegnungen der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer haben für den Informationsaustausch über gemeinsame Projekte, Prioritäten und Interessenlage der Mitglieder einen großen praktischen Nutzwert. Die Geschäftsführungen bereiten die Ratssitzungen vor und sind im Gegensatz zu den Präsidentinnen bzw. Präsidenten hauptberuflich in der jeweiligen Landesorganisation beschäftigt, was die Kontinuität und Stabilität der Arbeit in den Euroregionen fördert. In der Regel werden die Geschäftsführungen vom Rat oder vom Präsidium ernannt und können von diesen wiedergewählt werden. So war zum Beispiel der Gründungsgeschäftsführer des sächsischen Landesteils der Euroregion Elbe/Labe, Christian Preußner, mehr als zwanzig Jahre lang bis 2014 in seiner Funktion tätig.

Der fachliche Austausch über die euregionale Zusammenarbeit findet in den Arbeitsgruppen statt. Diese werden für die einzelnen Themenbereiche in der Regel vom Rat bzw. Präsidium auf Dauer eingerichtet. Außer den Vertretungen der Euroregionen können auch externe Fachleute Mitglieder der Arbeitsgruppen werden oder sich nach Bedarf an den Arbeitsgruppen beteiligen. Zu den Aufgaben der Arbeitsgruppen gehören die fachliche Beratung von grenzübergreifenden Themen, die Abgabe von Empfehlungen an die beschlussfassenden Gremien sowie die Beurteilung von Projektanträgen an den Gemeinsamen Kleinprojektfonds. Die Themenfelder, mit denen sich die Arbeitsgruppen meistens auseinandersetzen, umfassen die Bereiche Wirtschaft, Verkehr, Umweltschutz, Kultur und Tourismus.

Hinsichtlich der finanziellen Ausstattung lassen sich in den Euroregionen ähnliche Muster erkennen. Die Einnahmen aller Basisorganisationen der sächsischen Euroregionen entstammen grundsätzlich

den Mitgliedsbeiträgen der kommunalen Gebietskörperschaften, die je nach ihren Einwohnerzahlen einmal jährlich entrichtet werden. Hinzu kommen andere Fördermittel und Zuwendungen. Im Gegensatz zu den Fördermitteln spielen jedoch die Eigenmittel der Euroregionen eine eher untergeordnete Rolle. So ist nicht nur die faktische grenzüberschreitende Zusammenarbeit, sondern auch der organisatorische Aufbau der Euroregionen von der angestrebten Einwerbung der EU-Fördermittel maßgeblich beeinflusst.

Das Personal der Geschäftsstellen wird weit überwiegend aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Rahmen von Projekten finanziert. Meistens ist es der gemeinsame Kleinprojektfonds, über den Stellen der Projektkoordinatorinnen und -koordinatoren in den Euroregionen geschaffen werden. Aus diesem Grund haben die sächsischen Euroregionen sehr wenig Eigenpersonal. Wie bei anderen Förderprojekten müssen auch diese Stellen vorfinanziert werden. Manche Euroregionen suchen daher eine zusätzliche Finanzierung aus öffentlichen Mitteln.

Fazit

Zusammengefasst zeigt sich, dass sich die Euroregionen in Sachsen in den letzten 20 Jahren zu einem stabilen Element im sächsisch-tschechisch/polnischen Grenzgebiet entwickelten. Die Bewohnerinnen und Bewohner der Grenzgebiete knüpften schnell nach dem Systemwechsel Kontakte über die Grenze – oft mit einem großen, für die unmittelbare Umbruchzeit typischen Idealismus. Rasch nach ihrer Entstehung wurde die Zusammenarbeit der Euroregionen durch die systematische Förderung der EU auf die viel pragmatischere Projektstätigkeit fokussiert. Seitdem bleiben die EU-Förderprogramme thematisch sowie finanziell das wichtigste Orientierungsmittel für die Arbeit der sächsischen Euroregionen. Die Struktur der Anreize für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird dadurch maßgeblich von außen beeinflusst. Mithilfe der sächsischen Euroregionen wurden seit ihrer Entstehung zahlreiche Projekte in dem Grenzgebiet zu Tschechien und Polen realisiert, die zur Herausbildung eines gemeinsamen netzwerkartigen Kooperationsraumes beitrugen. Die Arbeit der Euroregionen besteht grundsätzlich in Projektstätigkeit, konkret in der Förderung grenzüberschreitender Vorhaben im Rahmen des Gemeinsamen Kleinprojektfonds und ihrer Verwaltung. Durch die Kooperation der Euroregionen wurde eine Grundlage für die weitere Entwicklung des sächsisch-tschechisch/polnischen Grenzgebietes geschaffen.

- 1** Rahmenvereinbarung der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa.
- 2** Pithart, Petr. 2016. Po Devětaosmdesátém. Praha: Academia.
- 3** Gemeinsames Umsetzungsdokument zum Kooperationsprogramm Freistaat Sachsen – Tschechische Republik 2014–2020. http://www.sn-cz2020.eu/media/de/de_cs/rechtsgrundlagen/programmdokument.pdf. Zugegriffen: 21. 1. 2018.
- 4** InfoPress Berichterstatte der Euroregion Erzgebirge/Krušnohoří 01/2017. https://www.euroregion-erzgebirge.de/fileadmin/user_upload/Infopress_Titel_.pdf/InfoPress_01_2017.pdf. Zugegriffen: 21. 1. 2018.
- 5** Öffentliche Erklärung Euroregion Elbe/Labe 28. 11. 2016. <http://www.euroregion-elbe-labe.eu/files/Pressemitteilung/2016-11-28-PM-zur-Offentlichen-Erklärung-der-EEL-zur-grenzüberschreitenden-Projektforderung.pdf>. Zugegriffen: 21. 1. 2018.
- 6** Liste der Vorhaben der Sächsischen Aufbaubank 1. 6. 2017. http://www.sn-cz2020.eu/de/foerdergrundlagen/liste_der_vorhaben/index.jsp. Zugegriffen: 21. 1. 2018.
- 7** Geschäftsbericht der Euroregion Elbe/Labe 2015. <http://www.euroregion-elbe-labe.eu/files/Vyrocnizpravy-Geschäftsberichte/Geschäftsbericht-2015.pdf>. Zugegriffen: 21. 1. 2018; Webseite des Kultur- und Sportkalenders. <http://sandstein-eventkalender.wir-im-osten.de>. Zugegriffen: 21. 1. 2018.
- 8** Groh, Thomas. 2011. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-tschechischen Grenze, in: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen, Hrsg. Joachim Beck und Birte Wassenberg, 367. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- 9** Schramek, Christian. 2014. Die deutsch-tschechischen Europaregionen. Wiesbaden: Springer VS.
- 10** Schramek 2014.
- 11** Schramek 2014.
- 12** Schramek 2014.
- 13** Schramek 2014.

Früher war die Zusammenarbeit enger

Stephan Meyer (CDU) ist seit 2009 Abgeordneter des Sächsischen Landtags für den Wahlkreis Löbau-Zittau 2 im Dreiländereck Deutschland–Polen–Tschechien. Im Interview spricht Meyer darüber, wie der direkte Kontakt zu den Nachbarländern seine Arbeit beeinflusst.

Wie nimmt man in Ihrem Wahlkreis die Europäische Union wahr?

Stephan Meyer Wir spüren in der Region gleichermaßen die Vorteile und Nachteile der EU. Die offenen Grenzen, also dass man innerhalb von zehn Minuten in drei Ländern sein kann, sind natürlich der spürbarste Unterschied. Aber es gibt bei uns auch sehr viele Fälle von Grenzkriminalität, die aus dem Wohlstandsgefälle resultieren. Dann merkt man auch, dass einige Aufgaben noch nicht harmonisiert sind, zum Beispiel wenn es um die medizinische Versorgung geht.

Welche Rolle spielt die Europäische Union für Ihre Arbeit als Landespolitiker?

Stephan Meyer Ich bin Mitglied im Europa-Ausschuss, der ein Bindeglied zwischen Brüssel und Sächsischem Landtag bildet: Dort werden Themen zum Beispiel aus den Praxiserfahrungen der Abgeordneten generiert, die dann in Brüssel platziert werden können. Der Landtag ist mit einem eigenständigen Ausschuss für europäische Angelegenheiten, den es in dieser Legislaturperiode erstmals gibt, deutlich besser aufgestellt als zuvor. Dazu habe ich durch meinen Wahlkreis viel mit grenzüberschreitenden Förderprogrammen zu tun. Durch die Ausschussarbeit bin ich stets gut über europäische Vorhaben informiert.

Wieviel spürt man im Lebensalltag der Bürger von der Euroregion Neiße?

Stephan Meyer Da hat man früher mehr gespürt, das ist heute deutlich ausbaufähig. Früher gab es eine engere Zusammenarbeit in den gemeinsamen Facharbeitsgruppen. Das ist dem Prozess der Harmonisierung geschuldet und selbstverständlich läuft vieles heute von selbst. Beispielsweise könnte die Euroregion aber wieder aktiv wer-

den, um einen europäischen Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) aufzubauen. Das ist eine institutionalisierte Form der Euro-region, in deren Strukturen dann gemeinsame Regelungen und Projekte erarbeitet werden.

Europa-Verdrossenheit ist momentan salonfähig. Welche Kritik nehmen Sie in der Bevölkerung wahr?

Stephan Meyer Von außen wird häufig nur wahrgenommen, in welche Regelungen die EU eingreift und wie bürokratisch sie ist. Dagegen finden die Errungenschaften – offene Grenzen, ein gemeinsamer Binnenmarkt und vieles mehr – viel weniger Beachtung, werden weniger geschätzt. Dabei darf man es nicht als selbstverständlich hinnehmen, dass wir seit über siebenzig Jahren in Frieden und Freiheit leben. Wenn ich die Bürger bei mir auf der Straße nach Europa-Kritik frage, dann ist das erste Thema, das genannt wird, in jedem Fall die Grenz-kriminalität.

Interessieren sich die Bürger für die EU?

Stephan Meyer Ich würde eher sagen: Nein. Das rührt auch daher, dass es vielen Bürgern egal ist, welche politische Ebene für eine Problemlösung zuständig ist. Genauso wie es vielen überhaupt nicht bewusst ist, dass wir viele Investitionsvorhaben in Sachsen nur mit europäischen Mitteln realisieren können. Nur ein kleiner, politisch interessierter Teil der Öffentlichkeit versteht das System der EU und dem sind damit diese Zusammenhänge bewusst. Und dieser Teil interessiert sich dann auch explizit für europäische Politik.

Ich sehe es als Aufgabe der Europäischen Kommission und auch des Europäischen Parlaments, noch stärker zu kommunizieren, was die EU im Alltag für den Einzelnen bewirkt. Außerdem muss man erkennen, dass es in einem zusammenwachsenden Europa nicht nur Projektfinanzierung geben kann, sondern Strukturen, die eine dauerhafte Aufgabe auch beständig finanzierbar machen. Hier bei uns gibt es beispielsweise das Euro-Neiße-Ticket, das über grenzüberschreitende Förderung als Projekt finanziert wird. Man sollte darüber beraten, wie man diese Förderung dauerhaft realisieren kann. Beim Katastrophenschutz, denken Sie an das Hochwasser, ist das ganz ähnlich.

Welche Fragen haben die Bürger zur EU und Europa-Politik?

Stephan Meyer Es gibt viele Fragen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, beispielsweise bei Sportvereinen oder Bildungseinrichtungen. Da geht es hauptsächlich um Förderperioden, Möglichkeiten der Kooperation und Begegnungsmaßnahmen. Viele dieser Dinge sind ebenfalls nur über Projekte finanzierbar – und das bedeutet für die meist ehrenamtlichen Verantwortlichen einen hohen bürokratischen Aufwand.

Außerdem kommen viele Anfragen zur Anerkennung von Berufsabschlüssen. Dazu gab es zwar in den letzten Jahren viele Regelungen und die Lage hat sich gebessert, aber es krankt dann doch an einigen Stellen: Beispielsweise dürfen wir keine Erzieher und Erzieherinnen aus Tschechien in Sachsen engagieren, weil diese in ihrem Heimatland einen Hochschulabschluss erworben und keine Ausbildung absolviert haben.

Wie erklären Sie sich, dass die Sachsen trotz vieler Kooperationen mit den Nachbarn relativ starke Vorbehalte gegenüber Polen und Tschechen haben?

Stephan Meyer Das ist aus meiner Sicht eine Generationenfrage und wird sich über die nächsten zwei Generationen verwachsen. Junge Menschen bringen den Nachbarn im Osten heute eine ganz andere Offenheit entgegen, auch weil sie in ihrem Alltag generell den Umgang mit Menschen verschiedenster Nationalitäten und Kulturen pflegen. Gleichzeitig ist das die Ernte vieler Projekte: Wenn man zum Beispiel die Nachbarsprachen schon im Kindergarten lernt, erwächst ein anderes Verständnis für die Bürger der angrenzenden Länder. Natürlich muss man die Grenzkriminalität in den Griff kriegen. Aber man muss eben auch zeigen, dass man nicht von *den* Polen und *den* Tschechen sprechen kann. Deshalb muss man regelmäßige Begegnungen zwischen den Bürgern aller drei Länder schaffen, bei denen die Deutschen merken, dass die anderen ganz ähnlich ticken wie man selbst. Schwarze Schafe gibt es auch in Deutschland.

Interview: Britt-Marie Lakämper

Die Unionsbürgerschaft – Symbol oder Garantie von Freiheiten und Teilhabe?

Menschen aus Sachsen sind Unionsbürgerinnen und -bürger, denn: »Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzu, ohne diese zu ersetzen.« – So regelt dies der Vertrag über die Europäische Union in Artikel 9. Die Unionsbürgerschaft kann also nur erlangen, wer die Staatsbürgerschaft in einem EU-Mitgliedstaat innehat. Dabei ist nicht europäisch vereinheitlicht, wie man Staatsbürger wird. Dies variiert stark zwischen den Mitgliedstaaten, die selbst darüber entscheiden. Um ihre eigene Souveränität zu schützen, definierten sie ganz bewusst die Unionsbürgerschaft nicht als eigenständigen Status.

Um einen Überblick über ihre Rechte zu gewinnen, können sich Bürgerinnen und Bürger auch in Sachsen informieren und beraten lassen. Die Europäische Kommission finanziert vier sogenannte »Europe-Direct«-Informationszentren in Leipzig, Dresden, Annaberg-Buchholz und Kamenz. Solche Anlaufstellen gibt es überall in der EU. Sie sind wohl auch nötig, denn dass es so etwas wie eine Unionsbürgerschaft gibt, ist vielen Menschen bis heute nicht bewusst. Dies mag auch daran liegen, dass anders als in den meisten Nationalstaaten die Unionsbürgerschaft nicht *von unten* erkämpft, sondern *von oben* verliehen wurde.¹ Die Mitgliedstaaten als *Herren der Verträge* führten sie mit dem Vertrag von Maastricht 1992 ein, in dem sie die Verschiebung von Kompetenzen an die neue EU, aber auch die Stärkung des Europäischen Parlaments und eben auch der Bürgerrechte festschrieben.

War die Unionsbürgerschaft nur ein Symbol für mehr Bürgernähe oder brachte sie substanzielle Änderungen für die Bürgerinnen und Bürger mit sich? Welche Rechte und Pflichten erwachsen ihnen aus der Unionsbürgerschaft? Handelt es sich um *echte* Bürgerrechte, die nach Thomas Marshall allen vollen Mitgliedern einer Gemeinschaft in gleicher Weise zustehen,² und die ein bürgerliches Element, politische Rechte und soziale Grundsicherung als Basis für Teilhabe gewähren? Diese Fragen sollen im Folgenden beantwortet werden.

Vorläufer der Unionsbürgerschaft

Schon vor der Einführung der Unionsbürgerschaft mit dem Vertrag von Maastricht bestanden in den Europäischen Gemeinschaften einige übergreifende Rechte für die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten. Bereits der erste institutionelle Vorläufer der heutigen EU – die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951) – begründete erste europäisch kodifizierte Rechte, wenn auch zunächst ausschließlich für die in bestimmten Industriebereichen beschäftigten Lohnabhängigen. Ihr Recht, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Arbeit zu suchen, diente dabei primär dem Zweck, die Schaffung eines gemeinsamen Marktes und die Vergemeinschaftung der Schwerindustrie (Kohle und Stahl) voranzutreiben.³ Eine über solch eng begrenzte Rechte hinausgehende, europäische Bürgerschaft konnten sich viele zu diesem Zeitpunkt nicht vorstellen.⁴

In den folgenden Jahrzehnten war es insbesondere der Europäische Gerichtshof (EuGH), der mit seiner Rechtsprechung individuelle Rechte definierte und ausgestaltete. Der EuGH darf und soll die europäischen Verträge im Konfliktfall interpretieren und ist nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention sicherstellt. In zwei zentralen Entscheidungen aus den 1960er-Jahren⁵ legte der EuGH die Grundlage für individuelle Rechtsansprüche: In der Entscheidung »Van Gend en Loos« konstatierte er, dass europäisches Recht da, wo es zu Konflikten kommt, Anwendungsvorrang vor nationalem Recht habe. Im Fall »Costa« stellte der Gerichtshof darauf aufbauend fest, dass europäisches Recht auch direkt *in* den Staaten wirkt – und sich somit Rechte für die Bürgerinnen und Bürger über die national bestehenden Rechte hinaus ergeben können.

Diese EuGH-Entscheidungen legten die Grundlage dafür, die europäischen Verträge nicht nur als zwischenstaatliche Angelegenheit zu verstehen. Immer wieder konkretisierte der Gerichtshof später die Rechte der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten. Dennoch handelte es sich bis hierhin maßgeblich um Rechte im wirtschaftlichen Bereich, z. B. auf Marktzugang.⁶ Vor allem wurden in dieser Zeit die Grundlagen für den europäischen Binnenmarkt geschaffen, namentlich die vier sogenannten »Grundfreiheiten«: Innerhalb der Mitgliedsländer kann jede(r) Waren und Dienstleistungen ohne Beschränkungen anbieten, jede europäische Bürgerin bzw. jeder europäische Bürger darf arbeiten, wo sie bzw. er möchte und auch Kapital lässt sich ohne Beschränkungen zwischen den Ländern transferieren. Keine dieser Freiheiten darf einseitig durch einen Mitgliedstaat eingeschränkt werden.⁷

Ganz konkret bedeuten die Rechte als *Marktbürgerin*, dass man im Ausland einkaufen kann, sich auf europäische Standards (u. a. bei Arzneimitteln, Lebensmittel- und Produktsicherheit) und Konsumentenrechte (u. a. Fluggastrechte, Garantiefälle) verlassen oder

eben grundsätzlich unbeschränkt Arbeit in jedem Mitgliedstaat suchen kann. Für Sachsen ist beispielsweise relevant, dass man Gesundheitsleistungen auch im Ausland in Anspruch nehmen kann, wie dies grundsätzlich für Reisen in der EU gilt. Diese Möglichkeit nahmen 2016 bei der AOK Sachsen etwa 1200 von gut zwei Millionen Versicherten wahr.⁸ Die Gründe können vielfältig sein: Niedrigere Kosten – z. B. bei den spezialisierten zahnärztlichen Dienstleistungen in Ungarn, schnellere Terminvergabe für Fachärzte oder in Grenzregionen schlicht kürzere Wege zur nächsten Arztpraxis in Tschechien oder Polen. Über die tatsächlich im EU-Ausland wahrgenommenen Dienstleistungen hinaus sind Reisende aber auch grundsätzlich abgesichert – was Urlaubs- und Dienstreisen stark vereinfacht und vergünstigt.

Bürgerliche Rechte

Bürgerliche Rechte sind mit Marshall einer von drei zentralen Aspekten von Staatsbürgerschaft. Mit dem Vertrag von Nizza im Jahr 2000 verabschiedeten die Mitgliedstaaten eine Grundrechtecharta für die EU. Darin sind – zusätzlich zum Grundgesetz und Landesverfassungen in Deutschland und den entsprechenden Rechtekatalogen in anderen Ländern – Grundrechte der Unionsbürgerinnen und -bürger festgeschrieben. So ist beispielsweise der Minderheitenschutz, der auch die Sorben in Sachsen betrifft, in der Grundrechtecharta der EU verankert. Letztere verbietet in Artikel 21 jegliche Diskriminierungen »wegen [...] der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit«. Zwar sind Grundrechte in den Mitgliedstaaten oft bereits durch die jeweilige nationale Verfassung geschützt, doch ergibt sich hieraus ein zusätzlicher Schutz durch die Unionsbürgerschaft. Zudem betont die eigene Grundrechtecharta symbolisch, dass die EU mehr ist als eine internationale Organisation.⁹

Rechte erwachsen nicht nur aus dem Primärrecht, also den Verträgen der EU, sondern auch aus dem sogenannten Sekundärrecht, also aus den Gesetzen der EU. Dazu zählen Richtlinien und Verordnungen, die Rat, Kommission und Parlament beschließen.

Menschen in Sachsen können diese Rechte zu Hause, vor einheimischen Gerichten einklagen, denn die deutschen Gerichte – egal auf welcher Ebene – müssen EU-Recht anwenden. Sind sie sich unsicher über die Auslegung, können die Gerichte, nicht aber die Kläger selbst, den Europäischen Gerichtshof in einem »Vorabentscheidungsverfahren« um Klärung bitten (Art. 267 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, kurz AEUV). Die Möglichkeit, vor dem EuGH gegen eine Entscheidung beziehungsweise einen Rechtsakt zu klagen, kann als weiteres Recht von Bürgerinnen und Bürgern gefasst werden, auch wenn sie nicht explizit im Abschnitt zur Unionsbürgerschaft benannt wird und jeder »natürliche[n] oder juristische[n] Person« of-

fensteht, nicht explizit nur Unionsbürgerinnen und -bürgern. Wie in Deutschland setzt dies jedoch direkte und persönliche Betroffenheit voraus (siehe Art. 263 AEUV). Über die Zeit hat sich so nicht nur das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zur EU, sondern auch zu ihrem Heimatstaat verändert.

Politische Rechte

Der eingangs erwähnten Definition von Marshall weiter folgend, umfasst Bürgerschaft auch politische Rechte. Explizit politische Rechte wurden von den Mitgliedstaaten mit dem Vertrag von Maastricht in die Verträge aufgenommen.

Grundlegend sind diese Rechte in Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union definiert. Als erstes wird das Recht auf Bewegungsfreiheit genannt: Alle Bürgerinnen und Bürger der EU haben das Recht, sich frei in der Union zu bewegen und aufzuhalten. Dieses Recht geht über die Arbeitnehmerfreizügigkeit hinaus und etabliert einen Bürgerstatus, denn jeder darf sich unbeschränkt in der Union bewegen. Dies ist zunächst auch ein bürgerliches Recht, ein Freiheitsrecht gegenüber dem Staat. Doch zusätzlich hat die Freizügigkeit eine politische Dimension: So sollen grenzüberschreitende Kontakte in der EU auch zur Identifikation mit der EU beitragen.¹⁰ Überhaupt ist der grenzübergreifende Kontakt seit jeher mit der Idee der europäischen Integration verbunden: Schon die Schuman-Erklärung, die Blaupause der EGKS, sprach von einer »Solidarität der Tat«, die sich langfristig aus ersten, konkreten Bereichen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ergeben und eine vertiefte Integration und Friedenssicherung ermöglichen würde.

Als zweiten Punkt nach der Freizügigkeit nennt Artikel 20 des AEUV mit dem Wahlrecht zum Europäischen Parlament ein explizites Beteiligungsrecht. Eine Direktwahl des Europäischen Parlamentes war zwar bereits 1979 erstmalig durchgeführt worden, damals aber noch auf Grundlage eines einfachen Rechtsaktes, der vom Rat, also den Vertretungen der Mitgliedstaaten, beschlossen worden war. Europawahlen erfreuen sich geringerer Beteiligung als Bundestagswahlen: In Sachsen nahmen 2014 beispielsweise 49,2 Prozent der Wahlberechtigten an der Europawahl teil, etwa so viele wie an der Landtagswahl im selben Jahr (49,1 Prozent), aber weniger als an der Bundestagswahl 2017 (75,4 Prozent).

Doch nicht nur das Europaparlament wird im Vertrag genannt, sondern auch das Recht, an kommunalen Wahlen am Wohnsitz teilzunehmen. Zieht also eine sächsische Bürgerin nach Frankreich, um dort zu arbeiten, so kann sie auch dort an Bürgermeisterwahlen teilnehmen. Selbiges gilt im Umkehrschluss für andere EU-Staatsangehörige mit Wohnsitz in Sachsen. Für nationale Wahlen (ebenso wie in Deutschland für Landtagswahlen) besteht ein solches Recht allerdings

nicht – diese verbleiben als Domäne der Staatsbürgerinnen und -bürger der einzelnen Mitgliedstaaten.

Neben diesen zentralen Punkten erwähnt der Vertrag noch einige weitere Rechte der Unionsbürgerinnen und -bürger. So besteht dort, wo Deutschland keine eigene Vertretung hat, ein Anspruch auf konsularischen Schutz auch durch die Vertretungen anderer EU-Staaten. Weitere Rechte geben Bürgerinnen und Bürgern in Art. 20 des Vertrags einen Zugang zur EU, so etwa »das Recht, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten und sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden, sowie das Recht, sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe und die beratenden Einrichtungen der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten«. Alle Menschen in Sachsen können sich also auf Deutsch an die EU wenden.

Der Einfluss der nationalen Bevölkerungen auf die europäische Ebene ist in diversen Referenden der vergangenen Jahre deutlich geworden: Das Nein zum Entwurf für einen europäischen Verfassungsvertrag 2004 in den Niederlanden und Frankreich (aber auch das Brexit-Votum 2016) sind eindruckliche Beispiele dafür, wie die Bevölkerungen in der EU intendierte Schritte der Vergemeinschaftung auch verhindern können. Zwar wurden zentrale institutionelle Reformen später durch den Vertrag von Lissabon dennoch umgesetzt, doch die Dynamik des Integrationsprozesses wurde maßgeblich verändert.

Ein (potenziell) stärker gestaltendes Instrument ist die Europäische Bürgerinitiative. Während die sächsische Verfassung bereits seit ihrer Verabschiedung 1992 mit Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid direktdemokratische Instrumente vorsieht – auf Bundesebene gibt es solche Instrumente nicht –, wurde auf EU-Ebene erst mit dem Vertrag von Lissabon 2007 (Art. 11 EU-Vertrag) die Möglichkeit einer europäischen Bürgerinitiative geschaffen. Entsprechend der Logik der doppelten Legitimation muss eine solche Initiative von einer bestimmten Anzahl von Menschen unterstützt werden, die zugleich eine bestimmte Zahl von Staaten repräsentieren: Eine Million Unionsbürgerinnen und -bürger aus sieben (also einem Viertel) der Mitgliedstaaten können die Kommission dazu auffordern, Vorschläge für einen Rechtsakt zu unterbreiten.¹¹ Auch je Land sind Quoren vorgegeben, die sich an der Bevölkerungszahl bemessen. Damit Deutschland als eines der mindestens sieben Länder zählt, müssen sich mindestens 74 250 Bundesbürgerinnen und -bürger mit ihren Unterschriften beteiligen. Das sind ca. 1,2 Prozent der Wahlberechtigten. Auf die gesamte EU gerechnet, entsprechen eine Million wahlberechtigte Menschen etwa 0,25 Prozent.

Erreicht eine EU-Bürgerinitiative diese Quoren, so muss die Europäische Kommission die Organisatorinnen und Organisatoren anhören und eine Stellungnahme abgeben. Das Verfahren ist transparent organisiert und die Kommission unterstützt Versuche, Initiativen zu

ähnlichen Themen zusammenzuführen.¹² Ob sie die Bürgerinitiative inhaltlich aufgreift und beispielsweise einen Gesetzentwurf dazu verfasst, bleibt allerdings ihr überlassen. Damit unterscheidet sie sich von den direktdemokratischen Instrumenten in Sachsen auf Landesebene (Volksentscheid), die bei Erreichen der entsprechenden Quoren in konkrete Gesetze münden können, jedoch hinsichtlich des Anteils der Bevölkerung, der die Initiative unterstützen muss, deutlich höhere Hürden setzt als die EU (siehe Art. 71–73 Verfassung des Freistaates Sachsen).

Zudem kann es Uneinigkeit über die Zulässigkeit von Bürgerinitiativen geben, da diese nur in Bereichen erlaubt sind, in denen die Europäische Kommission »befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt zu machen«.¹³ Bestes Beispiel dafür ist die Bürgerinitiative gegen das Freihandelsabkommen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership). Auch in Sachsen fanden eine Reihe von Demonstrationen gegen das geplante Abkommen statt. Die Bürgerinitiative sammelte zwar weit mehr Unterschriften (über drei Millionen)¹⁴ als notwendig, wurde aber wegen Unzulässigkeit von der Kommission abgewiesen.

Aufgrund dieser Hürden und Grenzen ist umstritten, wie wirksam die Europäische Bürgerinitiative als partizipatives Element ist. Deshalb setzt sich der auch in Sachsen vertretene Verein »Mehr Demokratie e. V.« für eine Überarbeitung der Regelungen zur Bürgerinitiative ein, um die Hürden zu senken und die Kommission im Erfolgsfall zur Erstellung eines Gesetzentwurfes zu verpflichten.¹⁵ Hingegen argumentiert der Politologe Rudolf Hrbek, der Nutzen der Initiative bestehe gar nicht vordergründig im direkten Einfluss auf die Gesetzgebung, sondern vielmehr darin, eine »transnationale politische Kommunikation«¹⁶ anzustoßen und so eine europäische Öffentlichkeit zu schaffen.

Bürgerinnen und Bürger aus Sachsen beeinflussen aber vor allem über ihre Beteiligung an Parlamentswahlen die Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union. Dies gilt nicht nur für die Direktwahl des Europäischen Parlaments, sondern auch für Bundestagswahlen. Schließlich vertritt die auf dem Vertrauen des Bundestags beruhende Bundesregierung Deutschland auf europäischer Ebene: Im Rat der Europäischen Union, auch Ministerrat genannt, treffen die jeweiligen Fachministerinnen mit ihren Kollegen aus den anderen EU-Ländern Entscheidungen und verabschieden – überwiegend gemeinsam mit dem Europäischen Parlament – Verordnungen und Richtlinien, also die *Gesetze* der EU. Ähnlich dem Bundesrat, in dem die sächsische Landesregierung an Bundesgesetzen mitwirkt, sind im Rat der EU Regierungsvertreterinnen- und -vertreter aus allen Mitgliedstaaten an der Gesetzgebung beteiligt. Je nach Politikfeld und Länder- bzw. Bundeszuständigkeit nehmen an Ratssitzungen und -entscheidungen entweder Bundesminister oder Bundesratsvertreterinnen teil (siehe den Beitrag von Anders in diesem Band). Wenn auf EU-Ebene über The-

men entschieden wird, die in Deutschland Ländersache sind, hat so auch Sachsen eine Mitsprache an der Entscheidungsfindung. Hinzu kommt der Europäische Rat, der sich aus den Staats- und Regierungschefs zusammensetzt (im Falle Deutschlands die Bundeskanzlerin) und die Richtlinien der EU-Politik bestimmt. Dass er in der Eurokrise an Bedeutung gewonnen hat, wird einerseits kritisch diskutiert. So stellt diese Entwicklung eine gewisse Entmachtung des Europäischen Parlaments als direkt gewählte Vertretung der Bürgerinnen und Bürger der EU dar. Andererseits treffen hier mit den Staats- und Regierungschefs die nationalen Vertreterinnen und Vertreter aufeinander und entscheiden im Konsens, sodass kein Land überstimmt werden kann. Hier können also auch keine Entscheidungen gegen Deutschland (oder andere EU-Mitglieder) getroffen werden.

Kritiker monieren die langen »Legitimationsketten«: Die Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger in der EU erfolge über eine längere Kette der Delegation von Entscheidungsrechten. So ist der Weg von einer Landtagswahl über die Regierungsbildung, Vertretung der Regierung im Bundesrat und dann der Delegation von Vertreterinnen und Vertretern in den Rat der EU lang. Als weiteres Problem wird die sogenannte Exekutivlastigkeit der EU gesehen. Nationale Exekutiven und die Kommission sind gegenüber dem Parlament relativ stark – so ist das Parlament beispielsweise nicht in allen Bereichen als gleichwertiger Partner an der Entscheidungsfindung beteiligt. Darüber hinaus wird auch die mangelnde Öffentlichkeit und Wahrnehmung der Entscheidungswege und Einflussmöglichkeiten seitens der Bürgerinnen und Bürger als Problem gesehen. Vergleicht man z. B. die niedrige Wahlbeteiligung in Sachsen bei den Europawahlen mit der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl, drängt sich der Eindruck auf, dass die Bürgerinnen und Bürger der EU (ebenso wie der Landesebene) eine geringere Bedeutung zumessen, obwohl sie faktisch sehr viele Politikfelder beeinflusst (siehe den Beitrag von Grups in diesem Band).

Soziale Rechte

Als drittes Element von Bürgerschaft macht Marshall die soziale Dimension aus. In der Grundrechtecharta der EU sind eine Reihe grundlegender sozialer Rechte enthalten, so beispielsweise ein Recht auf kollektive Vertretung am Arbeitsplatz oder gegen ungerechtfertigte Kündigung des Jobs. Auch Rechte auf soziale Sicherung werden identifiziert, wenngleich hier auf die »einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten« (Art. 34) verwiesen wird, d. h. den Mitgliedstaaten ihre eigenständige Ausgestaltung solcher Rechte erhalten bleibt.

Grundsätzlich ist die Sozialpolitik also weiterhin eine Domäne der Mitgliedstaaten, die diese Kompetenz bislang nicht auf europäische Ebene übertragen haben. Die *soziale Dimension* der EU ist auch immer

wieder Gegenstand politischer Debatten. Punktuell hat die EU Einfluss auf soziale Rechte, wenngleich teilweise auf Umwegen.

Aus dem Recht auf Freizügigkeit ergeben sich nämlich konkrete – und einklagbare – soziale Rechte. So können Ansprüche auf Sozialleistungen (z. B. Rentenzahlungen) aus einem Land in ein anderes *mitgenommen* werden. Ob man sein Recht auf Freizügigkeit aber tatsächlich nutzen kann, ist sehr unterschiedlich, wie die Politikwissenschaftler Bruzelius, Reinprecht und Seeleib-Kaiser zeigen: Da die Sozialleistungen unterschiedlich hoch sind und man beispielsweise mit rumänischem Arbeitslosengeld kaum in Deutschland zurande kommt, stellen sie eine faktische Barriere dafür dar, Mobilitätsrechte wirklich zu nutzen. Viele Sozialleistungen können nur in Anspruch genommen werden, wenn man bereits in dem Staat, in dem man sie beantragt, gearbeitet hat. Zugleich kann man unbeschränkt für die Arbeit in der EU umziehen; wer allerdings noch Arbeit sucht, muss nach spätestens sechs Monaten nachweisen können, dass er oder sie für den eigenen Lebensunterhalt aufkommen kann.¹⁷ Die Freizügigkeit als zentrales Recht der EU-Bürgerinnen und Bürger unterliegt also praktischen Grenzen, sodass der Zugang zu sich daraus ergebenden Rechten begrenzt ist.

Außerdem ergeben sich einzelne indirekte Einflüsse der EU auf die nationale und regionale Sozialpolitik. So werden durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) Mittel zur Verfügung gestellt; für Sachsen in der Förderperiode 2014 bis 2020 sind es ca. 663 Millionen Euro (siehe den Beitrag von Ragnitz). Diese Mittel werden für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingesetzt: in Sachsen etwa für die Unterstützung von Gründungen, für die Integration Benachteiligter im Arbeitsmarkt und für Bildungsprogramme. Eine eigenständige Sozialpolitik stellen die ESF-Mittel jedoch nicht dar, da sie projektbezogen sind, durch die Mitgliedstaaten verwaltet werden und stets national kofinanziert werden.

Die Tatsache, dass es keine EU-Sozialpolitik gibt, kann eine Schiefelage produzieren, da sich durch die gemeinsame Währung innerhalb der EU Spannungen ergeben können, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Produktivität. Diese Spannungen können dann nicht durch die EU ausgeglichen werden (wie das in Deutschland zwischen den Bundesländern über den Länderfinanzausgleich geschieht). Allerdings reflektiert der Integrationsstand die demokratische Stimmungslage: In etlichen Mitgliedstaaten ist die Mehrheit der Bevölkerung nicht an einer EU-weiten Umverteilung und sozialpolitischen Regulierung interessiert. Eine Übertragung sozialpolitischer Kompetenz auf die EU würde auch nicht automatisch zu mehr sozialem Ausgleich führen. Dies hinge zum einen von politischen Mehrheiten ab: So fürchten Staaten mit hohen sozialpolitischen Standards eine Absenkung, würde man die Kompetenz für die Sozialpolitik auf EU-Ebene verschieben. Zum anderen stellt sich auch die Frage der Fi-

nanzierung einer europäischen Sozialpolitik. Eigene Steuern der EU scheinen derzeit nicht mehrheitsfähig.

Ob der aktuelle Status sozialer EU-Rechte also Marshalls Anspruch genügt, ein »Mindestmaß an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit, über das Recht an einem vollen Anteil am gesellschaftlichen Erbe, bis zum Recht auf ein Leben als zivilisiertes Wesen entsprechend der gesellschaftlich vorherrschenden Standards«¹⁸ zu schaffen, kann man daher infrage stellen, da die Standards sich sehr unterscheiden. Hier wird wieder der besondere Charakter der Unionsbürgerschaft deutlich: Als zusätzlicher Status baut er auf der nationalen Staatsangehörigkeit auf – bestimmte Rechte verbleiben in der Zuständigkeit des jeweiligen Mitgliedstaates und werden auf dieser Ebene gewährt.

Markt- oder politische Bürgerschaft? Ungelöste Probleme

Der Status der Bürgerinnen und Bürger in der EU hat sich seit den ersten Integrationsschritten deutlich weiterentwickelt – und damit auch für die Menschen in Sachsen die EU an Bedeutung gewonnen. Während zu Beginn nur implizite Rechte für die *Marktbürgerinnen* bestanden, nahm spätestens mit der expliziten Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht 1992 auch die Bedeutung politischer Rechte zu. War zu Beginn der Rechtsstatus stets dadurch motiviert, die Binnenmarktintegration zu fördern, wurden Bürgerinnen und Bürger zunehmend auch als politische Individuen eingebunden.¹⁹ Sie leben nicht nur in einem gemeinsamen Binnenmarkt, sondern gehören zugleich einem politischen Gemeinwesen an, haben Wahlrechte und können, wenn auch begrenzt, auf unterschiedlichen Wegen Einfluss auf die EU nehmen.

Wie zu Beginn mit Thomas Marshall eingeführt, ist Bürgerschaft konzeptionell ein umfassender, alle Menschen gleichermaßen betreffender Status. Doch nach wie vor ist die Unionsbürgerschaft eng an innereuropäische Mobilität geknüpft. Dieser Anspruch wird derzeit nur begrenzt eingelöst: Deutsche Staatsbürgerinnen und -bürger sind zwar automatisch auch Unionsbürgerinnen und -bürger. Aber viele der ihnen daraus erwachsenen Rechte sind so ausgestaltet, dass sie nur dann tatsächlich von Nutzen sind, wenn eine Bürgerin bzw. ein Bürger sich in einem anderen EU-Land aufhält oder aufgehalten hat und wenn das Zielland einen mindestens gleichwertigen Rechtsstatus wie das Herkunftsland gewährleistet. Immer noch betrifft dies nur einen kleinen Teil der Bevölkerung.²⁰ Nur bei Mobilität innerhalb der EU sind beispielsweise Nichtdiskriminierungsansprüche oder das kommunale Wahlrecht für EU-Ausländer relevant. Nicht jeder kann oder will die Freizügigkeit jedoch nutzen. Daher sind, wie oben gezeigt, faktisch nicht alle Unionsbürgerinnen und -bürger gleichermaßen betroffen.

Ein weiterer Diskussionspunkt betrifft die Partizipationsmöglichkeiten in der EU. So wird unter dem Stichwort *Demokratiedefizit* sowohl in der Wissenschaft als auch der Öffentlichkeit viel darüber diskutiert, ob die institutionelle Struktur der EU demokratischen Standards genügen kann. Zwar bestehen auf den verschiedensten Ebenen durchaus Möglichkeiten der Einflussnahme auf die europäische Ebene, die vielleicht noch zu wenig wahrgenommen werden. Doch wird insbesondere die starke Position der Exekutive (sowohl des Rates als auch der Kommission) bei zugleich mangelnder parlamentarischer Kontrolle kritisiert.²¹

Viele Probleme der EU entstehen gerade erst durch die Bemühung, in der EU nicht über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg zu entscheiden. So stieg die vielkritisierte Komplexität der EU-Einrichtungen und der Gesetzgebung²² eigentlich erst dadurch, dass die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger und ihrer nationalen Interessenvertretungen geschützt werden sollten. Die verflochtenen Verhandlungsstrukturen mit sehr vielen Beteiligten sind im Ergebnis schwer durchschaubar und fördern die Gefahr von Blockaden, weshalb bei allen weiteren EU-Entscheidungen immer wieder komplexe Aushandlungsprozesse nötig sind. Ebenso wie der Versuch, nationalen Bürgerwünschen und Rechtskulturen entgegenzukommen, führte dies in vielen Bereichen zu sehr umfangreichen Rechtsakten, die für Laien (und manchmal auch Fachkundige) nicht zu verstehen sind.

Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger stellt sich die Frage, in welchem Umfang sie an der Debatte darüber teilnehmen können, was auf EU-Ebene beschlossen wird und sie letztlich betrifft. Zwar wurde im Verlauf der Integration das von den Menschen direkt gewählte Europäische Parlament in vielen Bereichen zum Mitgesetzgeber aufgewertet und es wurden auch neue Transparenzregeln und Informationszugangsrechte geschaffen. Insofern kann man durchaus von einer fortschreitenden Demokratisierung der EU parallel zur Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene sprechen. Auch das Ende des lange Zeit vorherrschenden »permissiven Konsenses« – also positiver Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Europäischen Integration – drängt die politischen Entscheider zu entsprechenden Reformen. Ein Selbstläufer ist dies aber nicht.

Ob ein Partizipations- und Demokratiedefizit besteht und wie es gegebenenfalls gelöst werden kann, hängt auch maßgeblich davon ab, welches Zielmodell der Europäischen Union als Ganzes befürwortet wird. Ist sie nur ein Zusammenschluss letztlich unabhängiger Staaten bzw. ein rein regulativer Apparat, so besteht gar nicht unbedingt der Bedarf einer eigenständigen demokratischen Struktur. Dann reicht es aus, wenn die beteiligten Staaten selbst demokratisch sind und die Beteiligung über die nationalen Regierungen sichergestellt ist; technokratische EU-Entscheidungsprozesse sind dann unproble-

matisch. Allerdings ist eine Demokratisierung unumgänglich, wenn die EU ein Föderalstaat sein soll. Als solcher braucht sie dann eine demokratische Verfassung.²³

Fazit

Ist die Unionsbürgerschaft vordergründig ein Symbol, oder geht sie – etwa für die Menschen in Sachsen – mit substantiellen Bürgerrechten einher? Zieht man die zu Beginn diskutierte Definition von Staatsbürgerschaft von Marshall heran, wird deutlich, dass die Unionsbürgerschaft diese nur teilweise erfüllt: Zunächst einmal ist sie nur ein *zusätzlicher* Status, der zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzutritt. Entsprechend schafft sie keine vollumfänglichen Bürgerrechte unabhängig von der nationalen Staatsangehörigkeit. Auch die starke Ausrichtung auf *mobile* Bürgerinnen und Bürger stellt zumindest in Frage, ob allen Menschen faktisch alle gleichen Rechte zukommen. Die von Marshall identifizierten Aspekte von Bürgerschaft sind unterschiedlich stark ausgeprägt: Mit der Grundrechtecharta sind bürgerliche Rechte (Freiheiten) garantiert. Auch politische Rechte sind inzwischen verankert, doch zugleich produziert die komplexe Struktur von nationalen und europäischen Zuständigkeiten sowie teilweise auch Zuständigkeiten der Regionen (in Deutschland also Bundesländer) ein Demokratie- und Legitimationsdefizit, welches nicht ohne weiteres zu beseitigen ist.²⁴ Schließlich sind auch soziale Rechte in Teilen vorhanden, insbesondere da soziale Leistungen in andere EU-Staaten *mitgenommen* oder Ansprüche auf Sozialleistungen erworben werden können. Beides ist jedoch so stark an den Status als Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer geknüpft, dass auch hier Rechte wie die Freizügigkeit faktisch nicht von allen in gleicher Weise in Anspruch genommen werden können.

Deutlich wurde, dass viele Probleme gerade nicht dadurch entstehen, dass Brüssel allein entscheidet, sondern dass permanent *viele* Akteure und Ebenen zur Wahrung ihrer Rechte aktiv eingebunden sind. Diese Beteiligten sind sich ebenso wie die Bürgerinnen und Bürger, die sie repräsentieren, keineswegs einig darüber, wie die EU eigentlich organisiert sein sollte. Um mit diesen Problemen umzugehen, sind verschiedene Ansätze denkbar, wie eine teilnehmende Öffentlichkeit, die stärkere Wahrnehmung vorhandener Einflussmöglichkeiten (z. B. Wahlen auf den unterschiedlichen Ebenen) oder punktuelle institutionelle Reformen der EU.

1 Wiener, Antje. 2007. Europäische Bürgerschaftspraxis, in: Moderne (Staats-)Bürgerschaft. Nationale Staatsbürgerschaft und die Debatten der Citizenship Studies, Hrsg. Jürgen Mackert, Hans-Peter Müller, 261–283. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 261.

2 Marshall, Thomas H. 1992. Bürgerrechte und soziale Klassen: zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt am Main/ New York: Campus Verlag.

3 Olsen, Espen D. H. 2008. The origins of European citizenship in the first two decades of European integration, in: JEPP 15(1): 40–57.

- 4 Olsen 2008, S. 40.
- 5 Maas, Willem. 2007. *Creating European Citizens*. Lanham et al.: Rowman & Littlefield Publishers, S. 45.
- 6 Wiener 2007, S. 276.
- 7 Stratenschulte, Eckhart D. 2014. *Binnenmarkt*. <http://www.bpb.de/internationales/europa/europa-eische-union/42855/binnenmarkt>. Zugegriffen: 21. 12. 2017.
- 8 Seifert, Andre. 2017. *Medizin-Tourismus in der EU. Hinter der Grenze kostet der Arzt nur die Hälfte*. <http://www.mdr.de/nachrichten/vermischtes/arzt-tourismus-in-der-eu-100.html>. Zugegriffen: 21. 12. 2017.
- 9 Hix, Simon, und Bjørn Høyland. 2011. *The political system of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 282
- 10 Damay, Ludvine, und Heidi Mercenier. 2016. *Free movement and EU citizenship: a virtuous circle?*, in: *JEPP* 23(8): 1139–1157.
- 11 VO 211/2011.
- 12 Europäische Kommission. 2017. *Die Europäische Bürgerinitiative*. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>. Zugegriffen: 21. 12. 2017.
- 13 Hrbek, Rudolf. 2012. *Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem*, in: *integration* 2012(1): 35–50, hier S. 40.
- 14 Krempf, Stefan. 2017. *EU-Gericht rehabilitiert die Bürgerinitiative gegen TTIP und CETA*. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/EU-Gericht-rehabilitiert-die-Buergerinitiative-gegen-TTIP-und-CETA-3712076.html>. Zugegriffen: 21. 12. 2017.
- 15 Mehr Demokratie e. V. 2017. [Startseite]. <https://sachsen.mehr-demokratie.de/>. Zugegriffen: 21. 12. 2017.
- 16 Hrbek 2012, S. 49.
- 17 Bruzelius, Cecilia, Constantin Reinprecht, und Martin Seeleib-Kaiser. 2017. *Stratified Social Rights Limiting EU Citizenship*, in: *JCMS* 55(6): 1239–1253.
- 18 Marshall 1992, S. 40.
- 19 Olsen 2008, S. 52.
- 20 Damay u. Mercenier 2016, S. 1140; Maas 2007.
- 21 Pollak, Johannes, und Peter Slominski. 2012. *Das politische System der EU*. Wien: facultas, S. 182.
- 22 Pollak u. Slominski 2012, S. 182 f.
- 23 Magonette, Paul. 2003. *European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?*, in: *Political Studies* 51(1): 144–160, hier: S. 145 f.
- 24 Schäfer, Armin. 2006. *Nach dem permissiven Konsens. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union*, in: *Leviathan* 34(3): 350–376.

»Das Demokratiedefizit der EU ist strukturell«

Torsten Küllig ist Mitglied des Landesvorstandes des Vereins Mehr Demokratie e. V. in Sachsen. Dort engagiert er sich für die Einführung direktdemokratischer Instrumente. Warum diese auch der Europäischen Union guttun würden, erklärt er im Interview.

Was sind die Ziele von Mehr Demokratie e. V.?

Torsten Küllig Die Grundidee dieses Vereins ist die Durchsetzung des Volksentscheids auf allen politischen Entscheidungsebenen. Wir setzen uns dafür ein, dass es außerhalb der Wahlen eine Mitbestimmung des Volkes bei grundlegenden politischen Fragen geben kann. Allmählich befürworten das auch immer mehr Parteien.

Warum braucht die Europäische Union mehr Demokratie?

Torsten Küllig Die EU hat ein strukturelles Demokratiedefizit. Das Parlament der Europäischen Union ist schließlich keines im eigentlichen Sinne. Es besteht zwar inzwischen ein Initiativrecht hinsichtlich Vertragsänderungen, gemäß Artikel 48 Abs. 2 und 4 EUV, Verordnungen werden aber noch immer von anderen Gremien erarbeitet. Das bedeutet letztendlich, dass dem vom Volk gewählten Parlament – also das eigentlich demokratische Element – in den jetzigen Strukturen der EU eine relativ geringe Macht eingeräumt wird. Für mein Dafürhalten ist dies der Hauptgrund, weswegen ein Großteil der Bürger der Europäischen Union in ihrer jetzigen Form skeptisch gegenübersteht. Das kann jeder an Umfragen oder insbesondere an der Wahlbeteiligung bei den Europa-Wahlen deutlich ablesen.

Wie könnte die EU offener für Bürger werden?

Torsten Küllig Ich persönlich denke, dass eine falsch aufgebaute Struktur nicht durch kosmetisches Herumdoktern zu beheben ist. Da hilft auch keine »Pulse-of-Europe«-Bewegung, die zwar die Bedeutung eines vereinten Europas zelebriert, aber die Probleme des Systems außen vor lässt. Ich denke, der Schlüssel liegt darin, eine europäische Bürgergesellschaft entstehen zu lassen, die aber nicht in der

Gründung der »Vereinigten Staaten von Europa« liegen kann, sondern die Nation weiterhin im Fokus behält. Mit einem EU-Parlament, das tatsächlich der Gesetzgeber ist, sowie einer deutlicheren Abgrenzung der Gremien von Lobbygruppen.

Europa war historisch gesehen – insbesondere im Vergleich zu großen politischen Staatsgebilden in Asien, wie China und Indien, – politisch fragmentiert. Die vielen mittelgroßen Nationen können daher auch als Wiege der politischen Freiheit betrachtet werden, weil eine relativ kleine Bevölkerung die Möglichkeit hatte, die Macht des Herrschers besser zu beschränken. Bei der EU habe ich den Eindruck, es spielt sich gegenwärtig ein gegenläufiger Prozess ab. Viele Bürger haben darüber hinaus auch den Eindruck, die EU sei hauptsächlich eine Interessenvertretung der Finanzmärkte und der Wirtschaft.

Was könnten plebiszitäre Elemente daran ändern?

Torsten Küllig Zum einen, dass der Bürger das Gefühl vermittelt bekommt, seine Meinung zählt auch außerhalb des Wahlturnus und wird entsprechend gehört. Andererseits sind Volksentscheide beziehungsweise Bürgerbefragungen auch Feedback für die Politik. Vor ein paar Tagen wurde beispielsweise verkündet, dass man neue Leitlinien für eine gemeinsame Sicherheitspolitik der EU beschlossen habe. Da war von »europäischer Armee« die Rede. Mich hätte interessiert, was die Bürger davon halten. Wollen die EU-Bürger das überhaupt? Dient dies wirklich ihrem unmittelbaren Interesse?

Was ist mit Petitionsrechten, wie beispielsweise der Europäischen Bürgerinitiative?

Torsten Küllig Da kann ich nur ganz rigoros sagen: Formlos, fristlos, fruchtlos. Das sind Placebos. Mitbestimmung muss bedeuten, dass ein Vetorecht möglich ist. Die Bürger sollten nicht nur anregen, sondern unmittelbare politische Entscheidungen beeinflussen, bei entsprechenden Mehrheiten im Extremfall auch verhindern können.

Sehen Sie sich eher als Bürgervertreter oder als Lobbyist für Volksentscheide?

Torsten Küllig Ich sehe mich als Bürgervertreter. Mehr Demokratie e. V. setzt sich nicht für eine abgrenzbare Gruppe ein, sondern für alle EU-Bürger, die in Deutschland leben. Wir nehmen zumindest an, dass unsere Forderungen im unmittelbaren Interesse eines Großteils der Bürger sind.

Stärken Sie nicht eine unrealistische Sehnsucht nach einfachen Lösungen, wenn Sie meinen, alle Bürger können besser entscheiden als Politiker mit langen Verhandlungs- und Beratungsrunden?

Torsten Küllig Wir sagen ja nicht, dass das Volk »besser« entscheidet. Es ist einfach wichtig, Bürgern die Möglichkeit zu geben, in grund-

»Das Demokratiedefizit der EU ist strukturell«

sätzlichen politischen Fragen mit einbezogen zu werden. Der durchschnittliche Bürger ist frei von der Beeinflussung durch Partei- oder Wirtschaftsinteressen und bildet sich so selbständig eine Meinung. Für mich waren damals die TTIP-Verhandlungen der Grund für meinen Eintritt bei Mehr Demokratie. Weil man als Außenstehender ganz offensichtlich erkennen konnte, dass – so wichtig Freihandel auch sein mag – diese Vertragsverhandlungen weder dem Bürger dienen, noch transparent oder mit unseren demokratischen Prinzipien vereinbar waren.

Denken Sie, es nützt Ihrem Anliegen, dass viele direkte Demokratie wollen, die das System und die EU insgesamt ablehnen?

Torsten Küllig Nein, das glaube ich nicht. Denen geht es vermutlich auch nicht um eine komplette Ablehnung der EU: Auf einen einheitlichen, befriedeten Wirtschaftsraum, in dem man als Bürger uneingeschränkt mobil sein kann, können wir uns wohl alle einigen. Das ist eine der größten Errungenschaften unserer Zeit. Andererseits ist der Ruf nach mehr direkter Demokratie auch dahingehend zu verstehen, dass die Nationalstaaten sehr viel Souveränität an die EU, abgetreten haben. Die Bürger wollen ihr Mitspracherecht nicht verlieren, nur weil der Nationalstaat Teil der EU ist. Auch sollten sich die Mandatsträger der EU Gedanken darüber machen, wo die geographischen und kulturellen Grenzen der EU zukünftig liegen sollen. Gegenwärtig sind diese immer noch nicht festgelegt.

Sind Volksentscheide tatsächlich eine Lösung, um die EU zugänglicher zu machen? Schaut man sich die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen an, könnten Plebiszite der falsche Ansatz sein, um die EU zu demokratisieren.

Torsten Küllig Sagen wir mal so: Es gibt keine Garantie dafür, dass Volksentscheide dem Demokratiedefizit der EU tatsächlich Abhilfe leisten können. Aber wenn den Bürgern die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre Stimme bei Grundsatzentscheidungen abgeben zu können und sie spüren, dass diese Stimmabgabe tatsächlich etwas bewirken kann, also das Resultat in der Politik Ausdruck findet, dann ist die Motivation hoch, sich einzubringen und zu beteiligen. Auch wenn dies zugegebener Maßen die repräsentative Demokratie schwächt.

Interview: Britt-Marie Lakämper

Räume des Sagbaren – Welche Europabildung braucht es (in Sachsen)?

Die Europäische Union im Unterricht, das heißt, alles Gute und Schöne soll in den Klassenraum getragen werden – Werte wie Freiheit, Gleichheit und Frieden stehen ebenso im Mittelpunkt wie die Überwindung von Grenzen und Intoleranz. Die Frage, ob es Europa bzw. die EU braucht, ist für den Schulbereich in Sachsen längst beantwortet: »Bildung über und für Europa zielt darauf ab, dass sie [die Schülerinnen und Schüler, Anm. d. V.] im Sinne von ›Wir in Europa‹ ein reflektiertes Bewusstsein für ein gemeinsames Europa entwickeln, sich anderen Lebensweisen und Kulturen öffnen und den europäischen Gedanken leben.«¹ Andererseits werden die Jugendlichen im Alltag sowie durch die Medien oftmals mit europaskeptischen und -kritischen Diskussionen sowie Krisenberichterstattung konfrontiert. Die Alltagserfahrungen junger Menschen, öffentliche Diskurse und Medienberichterstattungen stehen also dem entgegen, was als Narrativ im Unterricht zum Thema Europa und EU gelehrt werden soll.

Im folgenden Beitrag wollen wir aus Sicht der Didaktik der politischen Bildung Perspektiven aufzeigen, wie das Dilemma dieses Thema zu vermitteln abgemildert werden kann.

Die EU als stetige Fortschrittsbewegung gibt es in dieser Eindeutigkeit nicht (mehr). Zwar positionieren sich in der *Pulse-of-Europe*-Bewegung viele junge Menschen pro-europäisch, doch längst nicht alle Jugendlichen nehmen die von ihr postulierten Errungenschaften als solche wahr. Wir wollen zu einem Unterricht zum Themenfeld EU ermutigen, der einerseits Raum für Diskussion und Kontroversen schafft und diese begleitet. Andererseits sollen Schülerinnen und Schülern differenzierte Angebote eröffnet werden, damit sie sich eigene Urteile zu Europa und der EU bilden und ihre Handlungskompetenz als europäische Bürgerinnen und Bürger entwickeln können.²

EU oder Europa – Vermittlungsdilemmata

In der Auseinandersetzung mit der EU und Europa fällt auf, dass in der politischen Bildung unterschiedliche Konzepte oftmals nicht differenziert betrachtet werden. Beispielsweise werden Europa, die Entwicklungen europäischer Staaten im Rahmen des Einigungsprozesses und das politische System der EU fälschlicherweise häufig synonym genannt. Dementsprechend schwierig ist es mitunter für Schülerinnen und Schüler zu differenzieren.³

Gleichzeitig ist die EU als supranationale Institution mehr als ein loser Verband von Staaten. Vielmehr steht sie für gemeinsame Ziele (wie Frieden, Freiheit, Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit), gemeinsame Werte (wie der Achtung der Würde des Menschen sowie der Menschenrechte, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Welt-offenheit). Diese Ziele und Werte für Schülerinnen und Schüler zugänglich und erfassbar zu machen, ist häufig von den Überzeugungen der Lehrkräfte abhängig. Auch aus Perspektive der Fachdidaktik wird die Wertebildung angemahnt, weil eine positive Identifikation junger Menschen mit den Grundüberzeugungen und Leistungen der EU dem fortschreitenden Erosionsprozess entgegenwirken und weitere bzw. neue Integrationsschritte anstoßen kann.⁴

Wertevermittlung ist dabei nicht als Lern- oder Vermittlungsprozess im engeren Sinne zu verstehen. Vielmehr müssen Bildungsgelegenheiten durch die Schulen initiiert werden, um die Aneignung dieser Werte bei den Schülerinnen und Schülern anzuregen. Gerade das Verständnis der EU als Wertegemeinschaft droht aber von den Vorgaben und Prioritätensetzungen der Lehrpläne ausgehebelt zu werden. Eine kurze Analyse der sächsischen Lehrpläne zum Themenfeld Europa-bildung verdeutlicht dies.

Zu wenig Zeit für komplexe Themen

Der Unterricht zu Europa und zur EU erfolgt gemäß sächsischen Lehrplänen je nach Schulform unterschiedlich. Neben den Lehrbüchern gibt es eine Fülle von Materialien und Angeboten, die Europa und die EU zum Gegenstand haben. In der Sekundarstufe I kann das Thema Europa durch Geografie-, Geschichte- und Gemeinschaftskundelehrkräfte in den entsprechenden Fächern ab Klasse 6 vermittelt werden.⁵ Trotz dieser Breite überrascht es nicht, dass insbesondere von den letzteren erwartet wird, den Themenbereich aufgrund aktueller Herausforderungen und auf eine Werte- und Urteilsbildung fokussiert zu behandeln.

Wie sich die europäische Einigung vollzog und wie sich die EU heutzutage beschreiben lässt, wird Schülerinnen und Schülern im Fach Gemeinschaftskunde an der Oberschule im Lernbereich I der Klasse 10 *Globale Zusammenarbeit und Friedenssicherung* vermittelt,

am Gymnasium im Lernbereich *Internationale Beziehungen*, ebenfalls in der 10. Klasse. Dabei setzen sich die Schülerinnen und Schüler an Oberschulen ausführlicher mit der EU und der europäischen Einigung auseinander. Über mehrere Wochen diskutieren sie die Altagsdimension, politischen Organe, konkrete Politikfelder der EU, ebenso wie die Auswirkungen auf Ausbildungsfragen. Der Unterricht an sächsischen Gymnasien nimmt im Lernbereich *Internationale Beziehungen* zunächst grundsätzliche Fragen zu Krieg und Frieden, Friedenssicherung und Aufgaben deutscher Außenpolitik in den Blick. Erst kurz vor Ende des Schuljahres wenden sich die Schülerinnen und Schüler in nur wenigen Unterrichtsstunden der europäischen Einigung und internationalen Organisationen der Friedenssicherung (UN) zu.

In beiden Schularten stehen bei der Europabildung Wissensaspekte, Kompetenzbereiche und Aspekte der Urteilsbildung und Wertevermittlung im Fokus, wobei die Vermittlung hochkomplexer politischer Gebilde und Fallbeispiele inhaltlich zentral sind.⁶ Die Lehrplansynopse des sächsischen Kultusministeriums im Bereich Europabildung weist dabei für alle Unterrichtsfächer aus, dass »die Lehrpläne umfassenden Freiraum böten, aktuelle politische Debatten im Unterricht anzustoßen«⁷. Insbesondere im hier dargestellten Fall für das Fach Gemeinschaftskunde scheint es überaus schwierig, die komplexen Ansprüche an das Themenfeld auf der Wissensseite einerseits mit den Ansprüchen an eine diskursive Werte- und Urteilsvermittlung andererseits zu vereinen. Die Vor- und Nachteile z. B. des EU-Binnenmarktes kontrovers an einem Fallbeispiel zu verhandeln heißt aber nicht, Wertvorstellungen und Urteilsmaßstäbe der Heranwachsenden zu adressieren.

Lehrerinnen und Lehrern seitens des Kultusministeriums zu empfehlen, den Lernbereich EU bewusst für schülerorientierte, diskussionsbetonte Settings zu öffnen, erscheint vor dem knappen Zeitplan fast zynisch. Dennoch können Lehrkräfte Freiräume für Diskussionen nutzen und dabei eigene Schwerpunkte setzen. Um dies zu erreichen, stehen ihnen eine ganze Palette an Materialien und Methoden zur Verfügung. Dies reicht von kurzweiligen Methodensets über Planspiele oder Kartenspiele bis hin zu textbasierten Lehr- und Unterrichtsmaterialien der Bundeszentrale für politische Bildung (Abb. 10).

Die richtigen Themenschwerpunkte setzen

Die EU scheint 15 bis 16-jährigen Schülerinnen und Schülern heute als festgefügt und etabliert. Dementsprechend muss ihnen das Prozesshafte innerhalb der Entwicklung der EU nähergebracht werden. Dabei ist deren Alltag in vielfältiger Weise beeinflusst durch die EU als System und Teil ihrer Lebenswelt. Es ist also zunächst zu ermitteln, welche Aspekte für Schülerinnen und Schü-

ler im Hinblick auf die politischen Gestaltungsprozesse durch die EU konkrete Relevanz haben. Daraus lassen sich Unterrichtsinhalte ableiten, die den Schülerinnen und Schülern Zugänge zur Bedeutung der EU eröffnen. Als pädagogische Strategie kommt dies gleichzeitig den normativen Ansprüchen einer europapolitischen Bildung entgegen.

Anstatt sich in erster Linie mit dem Organigramm der EU und ihren Institutionen im Einzelnen zu beschäftigen, wäre es zielführender, neben den exemplarischen, alltäglich erfahrbaren Einflüssen der EU auch ihre Ziele und Visionen zu reflektieren. So könnten die Heranwachsenden lernen, die EU nicht nur als Produzenten von Richtlinien und Verordnungen zu sehen, sondern darüber nachzudenken, welcher Anspruch, welche Schwierigkeiten und Spannungen mit dieser Tätigkeit einhergehen.

Weiteres wichtiges Themenfeld für den Unterricht müsste die Diskussion nicht-intendierter Entwicklungsprozesse sein, wie beispielsweise der anhaltende krisenhafte Erosionsprozess.⁸ Dieser prägt derzeit in ganz Europa die mediale und politische Debatte zur EU. Darin wird gerade nicht auf Frieden und Währungsunion als Errungenschaften verwiesen. Seit mehreren Jahren prägen vor allem Herausforderungen wie die Euro-Krise, die Flüchtlingskrise oder der Brexit die Berichterstattung über die EU. Es wäre fatal zu glauben, dass dies nicht ebenfalls die prägende Brille ist, durch die Schülerinnen und Schüler auf die Erfolgsmeldungen über die EU in ihren Lehrbüchern

Europa und Schule in Sachsen: Übersicht über Fördermöglichkeiten

► <https://www.schule.sachsen.de/15434.htm>

Lehrplansynopse zur Europabildung des Sächsischen Kultusministeriums

► https://www.schule.sachsen.de/download/download_bildung/17_12_o4_Lehrplansynopse_Europabildung.pdf

Unterrichtsmaterialien zur EU

- https://europa.eu/teachers-corner/home_de
- <http://wtf.slpb.de/wtf/europa/unterrichtsmaterial-2/>
- <https://www.bpb.de/lernen/themen-im-unterricht/europaeische-union/>
- http://www.europaimunterricht.de/unterrichtseinheiten_allgemein.html

EU-Workshops für Schulen

- <http://www.europa-haus-leipzig.de/bildung/unsere-angebote/junior-team-europa/>
- <https://schwarzkopf-stiftung.de/seminar/eu-kompakt-kurse/>

Materialien und Literatur zu EU-Planspielen

- <http://simulationen.fgje.de/thema/europa/index.htm>
- <http://www.bpb.de/lernen/formate/planspiele/65585/planspiel-datenbank>
- Muno, Wolfgang; Meßner, Maria Theresa; Hahner, Natalie (2013): Politikdidaktik und Simulationen: Die EU-Simulation Model European Union Mainz, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 23 (1): 159–171.
- Muno, Wolfgang; Niemann, Arne; Guasti, Petra (Hrsg.), 2018: Europa spielerisch erlernen. Didaktische Überlegungen und Praxisbeispiele zu EU-Simulationen, Wiesbaden: Springer; <http://www.springer.com/de/book/9783658174620>.

Abbildung 10: Die EU im Klassenzimmer – Angebote und Lehrmaterialien

Quelle: Jean-Monnet-Lehrstuhl Politik in Europa an der Universität Leipzig, <http://www.sozphil.uni-leipzig.de/cm/powi/jmcLorenz/> (Stand: Februar 2018).

blicken. Die Frage ist – und diese im Unterricht zu behandeln, scheint uns sehr vielversprechend –, wie das EU-Bild der Jugendlichen dadurch beeinflusst wird und welche Unterrichtssettings daran anknüpfen können.

Wertevermittlung vor Werteaneignung

Gerade die Vermittlung der EU als Wertegemeinschaft geht in den Lehrplänen häufig unter. So wird sie beispielsweise im Lehrplan der Oberschule für die 10. Klasse als Ziel genannt, in den konkreten Lernbereichen stehen allerdings einzig die politischen Organe und Institutionen der EU im Fokus.⁹ Es wird der Anschein erweckt, dass Wertevermittlung im Wortsinn als Vermittlung zu einer bestimmten Haltung angestrebt wird. Dies scheint aufgrund der Unterrichtsziele des Faches auch naheliegend, ignoriert allerdings den notwendigen ersten Schritt: die Betrachtung unterschiedlicher Wertevorstellungen. Darüber hinaus wird die eigene Urteilsbildung der Schülerinnen und Schüler nicht gefördert. Die EU als Wertegemeinschaft zu vermitteln, ist die eine Herausforderung. Dass sich die Jugendlichen die Werte *zu eigen machen*, eine andere.¹⁰

Im Lehrplan für das Gymnasium, wo das Themenfeld EU in der Sekundarstufe I in den Lernbereich 2 *Internationale Beziehungen* eingebettet ist, scheint ebenfalls die *Vermittlung* von Werten deutlich stärker im Fokus zu stehen als die persönliche Beurteilung und das sich zu eigen machen von Werten durch die Schülerinnen und Schüler. Behandelt werden sollen an dieser Stelle neben den Institutionen auch die Motive der europäischen Einigung¹¹, die zunächst auf eine historische Perspektive verweisen¹². Um davon ausgehen zu können, dass tatsächlich diskursive Unterrichtselemente hinsichtlich der Kontroverse um die europäische Einigung und über deren Prozesshaftigkeit stattfinden, fehlen klare Bezüge in den Lehrplänen.

So schmälern viele – scheinbar unabdingbar grundlegende – Wissensaspekte die Zeit für die anspruchsvolle Wertevermittlung im Themenfeld Europa.

Zusammenarbeit mit Externen

Um einerseits die Dichte an Wissensaspekten ansprechend zu vermitteln und andererseits die Chance zu haben, als Lehrperson in den Hintergrund zu treten, um Schülerinnen und Schülern in ihrer Erarbeitung und Beurteilung der EU beobachten zu können, werden mitunter externe Anbieter mit Bildungsangeboten zum Themenfeld EU und Europa in Schulen eingeladen.

Auch hier ist die Angebotsbreite enorm. Die Seminarangebote werden bspw. von Vereinen und Stiftungen mit dem Anspruch beworben, eine niedrigschwellige Vermittlung von EU-bezogenen Themen an-

zubahnen. So bietet die Schwarzkopfstiftung »Junges Europa« bundesweit für Schulen buchbare Kurse an, die durch geschulte Peers an Bildungseinrichtungen vor Ort durchgeführt werden, beispielsweise

- ▶ den EU-Kompakt Kurs »Europa verstehen« (vierstündiger Kurs für Schulklassen inklusive Plenumsphasen und drei paralleler Workshops) und
- ▶ den Kurs zu Asyl und Flucht in Europa bzw. EU-Asyl Kurs (vierstündiger Kurs für Schulklassen inklusive Plenumsphasen und drei paralleler Workshops).

Diese und andere Bildungsangebote verfügen häufig über einen hohen pädagogischen und handlungsorientierten Anspruch. Dennoch formulieren die Peers nicht selten den grundlegenden Wunsch, die Intensität der Gespräche über aktuelle europapolitische Fragen mit den Schülerinnen und Schülern zu erhöhen.

Im Rahmen einer Beobachtung hatten wir Gelegenheit, die Arbeitsweise solcher Kurse genauer zu untersuchen. In der Analyse wurde deutlich, dass dialogischeres Arbeiten nur dann stattfinden kann, wenn die Fragen und Themen der Schülerinnen und Schüler und somit die Diagnostik der Lernvoraussetzungen stärker Raum gewinnen. Gleichzeitig sind in den erwähnten schulisch-außerschulischen Bildungsangeboten unterschiedliche Kursverläufe je nach Diskussionslage zu ermöglichen.¹³ Die Konzepte der EU und Europas zu vermitteln wird also nicht allein durch das Hinzuziehen externe Partner an Schulen (gleiches gilt für Hochschulen) einfacher, hingegen muss durch Expertise und gleichzeitige Offenheit Raum für gemeinsames und gleichsam individuelles Erschließen gewährleistet werden.

Eine durchaus andere Stoßrichtung bieten die langfristig angelegten Schulprogramme des pädagogischen Austauschdienstes der Kultusministerkonferenz wie beispielsweise die »Erasmus+«-Programme für Schulen, die in dieser Form seit 2014 existieren.¹⁴ In diesem Handlungsfeld ändern sich die anvisierten Zuständigkeiten. Es stehen nicht mehr die einzelnen Fachlehrkräfte des gesellschaftswissenschaftlichen Bereichs im Fokus, sondern Europabildung wird stärker als Aufgabe der Schule angesehen.

In Sachsen wurden in der Förderrunde 2016 bis 2019 zwei Schulen strategische Schulpartnerschaften mit anderen europäischen Bildungseinrichtungen für ein bis drei Jahre bewilligt. 22 Schulen haben in dieser Förderphase Personal geschult, um Unterrichts- und Schulentwicklungsprojekte im Bereich Europabildung anschieben zu können.¹⁵

Diese, auf Erfahrungsorientierung ausgelegten Programme, helfen Schülerinnen und Schülern sowie Lehrkräften gleichermaßen europäische Prozesse erfahrbar zu machen und nehmen ganz konkret die Frage in den Blick, was heißt Europa, was heißt EU für mich? Die Etablierung solcher Programme ermöglicht es, Diskussionen über eu-

europäische Prozesse auf einer außerunterrichtlichen Ebene in den Erfahrungshorizont der Schülerinnen und Schüler zu holen und somit auch in die Klassen- und Pausenräume.

Unterschiedliche Schülerpositionen zur EU als Herausforderungen

Wenn es also in der Vermittlung Europas, der EU und der europäischen Einigung darum gehen soll, diskursive Räume zu öffnen und eine Verständigung im Klassenraum über unterschiedliche Meinungen zu führen, dann stehen selbstverständlich die Ansichten der Schülerinnen und Schüler zentral im Mittelpunkt. Insofern muss man sich fragen, wie diese auf europäische Einigungsprozesse blicken.¹⁶ Auf Basis einer Untersuchung an britischen und deutschen Gymnasien hat der Politikdidaktiker Andreas Eis Aussagen von Schülerinnen und Schüler zu ihren Europabildern qualitativ untersucht.¹⁷ Er unterscheidet dabei sieben Typen, die einerseits hinsichtlich ihrer Erfahrung mit der EU und innerhalb Europas differieren, andererseits durch verschiedene Haltungen zur EU und Europa auf politischer, kultureller und persönlicher Ebene aufweisen (Abb. 11).

Möglicherweise müssten diese Typisierungen durch weitere, eher europaskeptischere, Haltungen ergänzt werden, zeigen jedoch einen guten Aufriss über deren Mannigfaltigkeit. Für Lehrerinnen und Lehrer kann es hilfreich sein, sich in der Vermittlung europabezogener Inhalte zunächst zu fragen: Welche dieser Haltungen entfalten möglicherweise im eigenen Klassenraum Relevanz? Gibt es in meinem

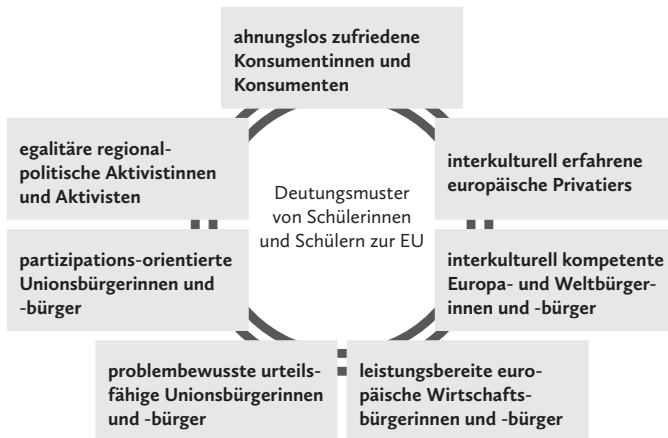


Abbildung 11: Modellhafte Darstellung lebensweltlicher europabezogener Deutungsmuster bei Schülerinnen und Schülern

Quelle: eigene Abbildung nach Eis, Andreas (2010): Europäische Bürgerchaftsbildung. Schwalbach/Ts, S. 246–323.

Klassenraum weitere, andere Haltungen zur EU? Welche möchte ich zurückweisen, weil sie abwertend oder diskriminierend sind?

Letztlich zeigt dieser Aufriss aber auch, wie divers Deutungen und Schwerpunktlegungen innerhalb der Vermittlung von europabezogenen Fragestellungen sind und wie sich diese an den Vermittlungsansprüchen der Lehrpläne brechen. Man kann erahnen, welche Anstrengungen es braucht, diese unterschiedlichen Sichtweisen in die Klassenzimmer und auf die Schulhöfe zu holen und dort tatsächlich zu verhandeln und zu erweitern. Auf Lehrkräfte lastet neben der Vermittlung etlicher Wissensbestandteile der Anspruch, auch jene Haltungen zu adressieren. Dies erfordert je nach Zusammensetzung der Klasse Geschick und durchaus auch Mut – insbesondere dann, wenn sich die Krisenhaftigkeit der EU und des europäischen Einigungsprozesses in Form von Ressentiments in der Kollegenschaft, unter den Eltern und unter den Schülerinnen und Schülern Bahn bricht.

Mut, die EU zu diskutieren

Die EU ist eine Errungenschaft. Aber es gibt zweifelsohne auch Entwicklungen oder Bestimmungen innerhalb der EU, die aus Perspektive der Zivilgesellschaft, politischer Parteien oder Nationalstaaten mindestens diskussionswürdig sind. Dies wurde erstens bei der Verhandlung und Abstimmung über den Lissabon-Vertrag deutlich, zweitens insbesondere seit Ausbruch der Finanzkrise in der Währungspolitik augenscheinlich¹⁸ und drittens ganz aktuell in unterschiedlichen Vorstellungen zur Balance von Kooperation sowie Nationalstaatlichkeit und Souveränität offensichtlich. Dabei geht es nicht um Bagatellen, sondern um grundlegende Fragen, letztlich die Werte, die der europäischen Zusammenarbeit innerhalb der EU zu Grunde liegen.

Genau hier greift das Kontroversitätsgebot der politischen Bildung: Es ist immanenter Bestandteil des Beutelsbacher Konsens, der seit 1976 drei grundlegende Prinzipien für die politische Bildung formuliert, wovon eines lautet: »Was in Wissenschaft und Gesellschaft kontrovers ist, muss auch im Unterricht kontrovers erscheinen«¹⁹. Das Kontroversitätsgebot ernst zu nehmen, muss heißen diese Fragen im Unterricht zu verhandeln. Dies muss allerdings didaktisch aufbereitet und reduziert erfolgen und dennoch so, dass für die Schülerinnen und Schüler Prozesse und Probleme deutlich werden und sie in die Lage versetzt werden, sich im Sinne der Schülerorientierung eine eigene Meinung zu diesen Fragen zu bilden. An dieser Stelle sind dann auch Lehrpläne, jegliche Materialien, Unterrichtsentwürfe und Konzepte externer Partner nach deren Ausrichtung kritisch zu hinterfragen.

Krisen und Kontroversen werden aber keineswegs nur von Lehrkräften in den Unterricht getragen, sie können auch von Schülerinnen und Schülern eingebracht werden. Wie die skizzierten Sichtweisen

der EU durch Schülerinnen und Schüler nach Eis zeigen, sind Schülerwahrnehmungen nicht per se differenziert und ausgewogen. Vielmehr gibt es darunter auch stark abwertende, teils undifferenziert, kritische Äußerungen. Aus unserer Sicht ist es gerade vor dem klaren normativen Auftrag wichtig – der im Kontext Schule im Hinblick auf den Themenkomplex Europa und EU besteht –, derartige Meinungsäußerungen nicht bloß zurückzuweisen. Vielmehr kann es als Ausdruck gewertet werden, dass der Unterricht einen Vertrauensraum bietet, sich mit diesen, häufig wissentlich nicht mehrheitskonformen, Äußerungen einzubringen. Dies zunächst wertzuschätzen und sich anschließend argumentativ mit der sachlichen Ebene auseinanderzusetzen bietet sich an, um den Schülerinnen und Schülern zu signalisieren, dass ihre Haltungen wahr- und ernstgenommen werden. Gleichzeitig muss nicht jede These unwidersprochen bleiben, sondern kann im Sinne des Kontroversitätsgebotes aus verschiedenen Perspektiven diskutiert werden.

Die Rolle der Lehrperson ist dabei Positionen einzubringen, die (noch) nicht im Raum sind oder anders gelagerte Argumente, die schwächer vorgetragen werden, zu unterstützen. Wenn eine Gruppe sehr homogen in ihrer Meinungsäußerung ist, kann ihr somit auch die Rolle des *advocatus diaboli* zufallen.²⁰

Gerade vor dem Hintergrund der Zielstellung der Lehrpläne, die Kritik und Krisenhaftigkeit der EU an entscheidenden Stellen auszuklammern, plädieren wir dafür, auch jene Punkte herauszugreifen, die dazu anregen, Probleme zu thematisieren und Kontroversen argumentativ auszufeuchten. Dabei ist Populismus eine besondere Herausforderung, auch in Sachsen. Denn Populismus wird im Wesentlichen durch Antipluralismus gekennzeichnet – die Ablehnung der Tatsache, dass es verschiedene, differenzierte und zum Teil auch gegensätzliche Positionen zu politischen und gesellschaftlichen Fragen gibt, für deren Aushandlung in demokratischen Systemen legitimierte Verfahren existieren. Indem Populismus behauptet, allein die eigene Perspektive sei die wahre, negiert er genau diese Legitimität.²¹

Zur Frage, wie Populismus im Unterricht nachhaltig begegnet werden kann, gibt es noch keine umfassende fachdidaktische Debatte, auch weil die Diskussion nicht auf einer rationalen, sondern auf einer höchst emotionalen Ebene ausgetragen wird.²² Im Rahmen unserer bereits erwähnten Beobachtung der Analyse der Kurse der Schwarzkopfstiftung »Junges Europa« hatten wir Gelegenheit zu ergründen, wie junge Vermittlerinnen und Vermittler mit dieser Herausforderung umgehen:

Die meisten Teamer wählten eine sachlich-nüchterne Strategie zu argumentieren. Zunächst wurde die Wissen- und Faktenbasierung des populistischen Arguments hinterfragt und anschließend sachlich die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der politischen Institutionen und Verfahren gegenübergestellt. Diese Strategie hat in der konkreten

Unterrichtssituation zur Folge, dass der Redeanteil der Teamleitungen ungewollt massiv steigt. Obwohl dialogisches Arbeiten die Prämisse ist, kommt es dadurch zu frontalen Monologen. Doch dies ist nur wenig erfolgversprechend, denn es gelingt mit einseitig vorgetragenen Fakten kaum, die Schülerinnen und Schüler zu motivieren, ihre *Wahrheit* zu hinterfragen. Grundsätzlich ist es in einer emotional aufgeladenen Debatte nur schwer möglich, Fakten und Wissen als einzig legitime Grundlage der Argumente zu implementieren.

Nur punktuell nutzen die Teamer eine aufnehmend-zugewandte Strategie, die von der Notwendigkeit eines Druckabbaus ausgeht: So muss Wut, Ängsten und Sorgen zunächst Raum gegeben werden. Indem sich Sprecherinnen und Sprecher verstanden fühlen, lassen sie sich (erneut) in den Kreis der demokratischen Mehrheit einbinden. Diese Strategie wird vermutlich deshalb seltener gewählt, weil ein eindeutiger Zielkonflikt zwischen dem Anspruch der Teamleitungen im Unterrichtsraum rational zu argumentieren, und dem emotionalen Ausbruch der Trägerinnen und Träger populistischer Argumentationsmuster vorliegt.²³ Hinzu kommt, dass diese Strategie die Gefahr birgt, die Perspektive von Minderheiten, aber auch demokratische Positionen zu marginalisieren.²⁴

Förderlich wäre aus unserer Sicht eine dritte Strategie, nämlich die konfliktorientierte, agonale Auseinandersetzung zu fördern.²⁵ Hierbei geben die Trainerinnen und Trainer die Deutungshoheit ein Stück weit ab, sodass Schülerinnen und Schüler die Möglichkeit gegeben wird untereinander ihre Positionen zur EU moderiert auszuhandeln. Die Teamleitungen tragen in diesem Kontext die Verantwortung, gemäß dem Prinzip der Kontroversitätsabbildung, auch schwache Positionen anzuerkennen und ihnen Raum zu geben. So ist es zentral, nicht nur die als problematisch gekennzeichneten Meinungsäußerungen, sondern auch die als positiv und wertvoll im Sinne des Vermittlungsziels empfundenen Positionen zu diskutieren.²⁶

Wir plädieren also dafür, in der Zieldimension der Inszenierung von Aushandlungsprozessen Vorrang gegenüber dem abstrakten Anspruch, Werte zu vermitteln, zu geben.

»Wozu Europa?« als wichtiges Thema politischer Bildung

Angesichts der klaren normativen Vorgaben in Lehrplänen und der andererseits nicht nur populistischen Diskussionen um die Fortentwicklung der EU muss auch in Bildungsprozessen die Frage gestellt werden dürfen: Brauchen wir Europa? Diese Frage muss spätestens dann verhandelt werden, wenn sie durch die Bildungsadressaten, sei es auf schulischer oder hochschulischer Ebene, in die Unterrichtssituation eingebracht wird. Für Schülerinnen und Schüler kann es sehr lohnenswert sein, sich auch mit Vorbehalten gegen-

über der EU auseinanderzusetzen und diese zu verhandeln. Gerade die Möglichkeit zu eröffnen, sich sachlich-kritisch mit der EU als System und politischer Handlungsraum auseinanderzusetzen, kann Anknüpfungspunkte dafür bieten sich der eigenen Werte und Vorstellungen in Hinblick auf die EU bewusst zu werden und sich auf diese Weise intensiver mit den europäischen Werten und Ideen sowie der EU als politischer Errungenschaft zu identifizieren.

Dabei ist der didaktische Anspruch der Wertevermittlung zentral. Wie wir gezeigt haben, stellt sich die Wertevermittlung und die Anbahnung eigenständiger Urteile im Themenfeld der Europabildung aber besonders diffizil dar, da hier nicht nur viele – scheinbar unabdingbar grundlegende – Wissensaspekte viel Zeit in Anspruch nehmen. Die Wertevermittlung an sich ist auch äußerst herausforderungsreich. Für eine umfassende, kontrovers-diskursive Auseinandersetzung und eigene Urteilsbildung benötigt es anspruchsvolle Konzepte der Vermittlung dieses Themas und dementsprechende Entschlackung und Schwerpunktverlagerung der Lehrpläne bzw. des Zeitregimes der Sekundarstufe I. Es braucht aber auch eine Diskussion darüber, *welche* normativen Ansprüche in Bildungskontexten im Bereich der Wertevermittlung angelegt werden und *wie* sich Schülerinnen und Schüler diese zu eigen machen können.

- 1 Kurth, Brunhild. 2017. Vorwort, in: Europa und die Europäische Union. Lehrplansynopse zur Europabildung, Hrsg. Sächsisches Staatsministerium für Kultus [SMK]. Dresden: SMK.
- 2 Eis, Andreas. 2010. Europäische Bürgerschaftsbildung. Die Neukonstruktion der Bürgerrolle im europäischen Mehrebenensystem. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- 3 Dürr, Karlheinz. 2004. Europa im Politikunterricht, in: Europa verstehen lernen. Eine Aufgabe des Politikunterrichts, Hrsg. Georg Weißenö. Bonn: bpb, hier: S. 78.
- 4 Rappenglück, Stefan. 2014. Europabezogenes Lernen, in: Handbuch Politische Bildung, Hrsg. Wolfgang Sander, 392–400. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- 5 Sächsisches Staatsministerium für Kultus [SMK] (Hrsg.). 2017. Europa und die Europäische Union. Lehrplansynopse zur Europabildung. Dresden: SMK.
- 6 Sächsisches Staatsministerium für Kultus [SMK] (Hrsg.). 2009. Lehrplan Mittelschule. Gemeinschaftskunde, Recht. Dresden: SMK, hier: S. 9; Sächsisches Staatsministerium für Kultus [SMK] (Hrsg.). 2013. Lehrplan Gymnasium. Gemeinschaftskunde, Recht, Wirtschaft. Dresden: SMK, hier: S. 11.

- 7 Sächsisches Staatsministerium für Kultus 2017, S. 3.
- 8 Rappenglück 2014.
- 9 Sächsisches Staatsministerium für Kultus 2009, S. 9 f.
- 10 Fuhrmann, Brigitte. 2017. Mit Peer-Workshops für Europa werben und Populismus begegnen? Vortrag auf der 18. GPJE Jahrestagung in Duisburg Essen. 24. Juni 2017.
- 11 Sächsisches Staatsministerium für Kultus 2013, S. 10 f.
- 12 Schmuck, Otto. 2015. Motive und Leitbilder der europäischen Einigung, in: Informationen zur politischen Bildung 2015 (279). <https://www.bpb.de/izpb/201855/motive-und-leitbilder-der-europaeischen-einigung?p=all>. Zugriffen: 18. 1. 2018.
- 13 Scharnetzky, Agnes, und Brigitte Fuhrmann. 2017. Bericht zur Beauftragung einer politikdidaktischen Beratung der Bildungskurse der Schwarzkopf Stiftung »Junges Europa«. Interner Bericht.
- 14 Verordnung (EU) Nr. 1288/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Einrichtung von »Erasmus+«, dem Programm der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0050:0073:DE:PDF>. Zugriffen: 18. 1. 2018; Europäische Kommission (Hrsg.). 2015.

Erasmus+ Programmleitfaden 2017. <https://www.kmk-pad.org/programme/erasmusplus/grundlagen.html>. Zugegriffen: 18. 1. 2018.

15 Kultusministerkonferenz [KMK]. 2017. Geförderte Projekte. <https://www.kmk-pad.org/programm/erasmusplus/gefoiderte-projekte.html>. Zugegriffen: 18. 1. 2018.

16 Eis 2010; Oberle, Monika. 2012. Politisches Wissen über die Europäische Union. Subjektive und objektive Politikkenntnisse von Jugendlichen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; Klein, Lars. 2015. Teil eines kosmopolitischen Projektes? Über mögliche Wege, einer »europäischen Identität« zu entkommen, in: Die Europäische Union erfolgreich vermitteln. Perspektiven der politischen EU-Bildung heute, Hrsg. Monika Oberle, 27–37. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

17 Eis 2010, S. 246–323.

18 Bieling, Hans-Jürgen, und Stefan Schieren. 2017. »This time is different«. Die Besonderheiten der aktuellen Krise der EU, in: POLITIKUM 2017(1): 4–13.

19 Wehling, Hans Georg. 1977. Konsens à la Beutelsbach, in: Siegfried Schiele/Herbert Schneider (Hrsg.): Das Konsensproblem in der politischen Bildung, Stuttgart 1977, S. 179–180.

20 Autorengruppe Fachdidaktik. 2015. Was ist gute politische Bildung? Leitfaden für den sozialwissenschaftlichen Unterricht. Schwalbach/Ts: Wochenschau Verlag.

21 Besand, Anja. 2017. Nach Pegida – Rechtspopulismus als Herausforderung für die politische Bildung, in: Bürger im Staat 2017(1): 63–70.

22 Pietrus, Astrid. 2016. Pegida im Unterricht – Debatten mit Konfliktpotenzial. http://www.deutschlandfunk.de/pegida-im-unterricht-debatten-mit-konfliktpotenzial.680.de.html?dram:article_id=353054. Zugegriffen: 18. 1. 2018.

23 Scharnetzky u. Fuhrmann 2017.

24 Besand 2017.

25 Dubiel 1986.

26 Scharnetzky u. Fuhrmann 2017.

»Viele können sich den Gegenentwurf zur EU nicht vorstellen«

Arno Vidoni ist stellvertretender Schulleiter der Helmholtzschule in Leipzig. An der Oberschule unterrichtet er Gemeinschaftskunde und Geschichte. Im Interview erzählt er, welchen Platz Europa und die Europäische Union in Schulleben und Unterricht haben.

Inwiefern haben Schüler einer Oberschule mit dem Thema Europa und Europäische Union zu tun?

Arno Vidoni Im Lehrplan des Fachs Gemeinschaftskunde ist das Thema für die 10. Klasse vorgesehen. Da sprechen wir über die Gründung der Europäischen Union, die Entwicklung der EU und die einzelnen Organe. Wir nehmen im Unterricht auch viel Bezug auf aktuelle Probleme und Debatten. In meinem Unterricht dürfen die Schüler dann auswählen, über was sie ausführlicher diskutieren wollen, sei es die mögliche Aufnahme der Türkei oder die Flüchtlingspolitik.

Welche Schülermeinungen zur Europäischen Union begegnen Ihnen?

Arno Vidoni Die meisten Zehntklässler haben keine richtige Vorstellung, was die EU bedeutet. Es gibt natürlich wenig Kontakt mit den Institutionen, auch wenig Vorwissen, das sie in den Unterricht bringen. Einige sind in der 10. Klasse erst 15, andere schon 17 oder 18 Jahre alt. Deswegen sind eigene Meinungen zur EU zwar manchmal vorhanden, aber eher unausgegoren. Hier an der Helmholtzschule haben wir jedoch relativ viele EU-Binnenmigranten aus Polen, Tschechien, Ungarn, Rumänien oder sogar Griechenland. Mit denen kann man das Thema natürlich anders aufziehen, weil diese Schüler in ihrer Migrationsgeschichte mit der Europäischen Union schon in Berührung gekommen sind.

Und welche Fragen zur EU stellen Ihnen Schüler dann im Unterricht?

Arno Vidoni Die häufigste Frage ist wohl »Wozu überhaupt?« Für meine Schüler ist es sehr schwer greifbar, wie Europa ohne die Euro-

»Viele können sich den Gegenentwurf zur EU nicht vorstellen«

päische Union aussehen würde. Ihnen fällt es schwerer, da sie den Gegenentwurf eines vereinten Europas nicht kennengelernt haben, den Sinn und Zweck hinter der EU zu erkennen. Deshalb finde ich den Brexit zumindest aus pädagogischer Perspektive interessant.

Haben Sie ausreichend Zeit, eine selbständige Meinungsbildung anzuregen?

Arno Vidoni Aus meiner Erfahrung kann ich nur berichten, dass die Zeit meistens sehr knapp ist. Der Lehrplan ist überfrachtet. Im Unterricht fangen wir mit dem politischen System Deutschlands an, dann kommt der Aufbau des Freistaats Sachsen und der Gemeinde. Die EU kommt erst an vierter Stelle – und das alles in einem bzw. zwei Schuljahren mit nur zwei Wochenstunden Unterricht. Gerade in der Hauptschule, wo Gemeinschaftskunde nur ein Jahr unterrichtet wird, werden viele Themen deshalb kurz und knapp behandelt, um überhaupt genügend Unterrichtsstoff für eine abschließende mündliche Prüfung zu haben.

Profitiert Ihre Schule von der EU? Werden beispielsweise Schüleraustausche und Projekte an ihrer Schule durch die EU gefördert?

Arno Vidoni Projekte oder Schüleraustausche, die in direktem Zusammenhang mit der EU stehen, haben wir derzeit nicht an Bord.

Warum nicht?

Arno Vidoni Die Lehrkräfte haben einfach nicht die Ressourcen dafür. Einen Schüleraustausch zu organisieren ist sehr aufwändig und betrifft am Ende nur wenige Schüler einer Klasse. Ich kann auch nicht von Kollegen mit Familie oder anderen Verpflichtungen verlangen, sich dahingehend mehr zu engagieren. Der Lehrer, der den Austausch begleitet, muss außerdem freigestellt und der Rest der Klasse trotzdem unterrichtet werden. Ein weiteres Problem stellt meistens die Organisation des Gegenbesuchs dar.

Ist Ihre Schule mit Schulen aus anderen europäischen Ländern vernetzt?

Arno Vidoni So richtig intensiv nicht. Wir haben einen Schüleraustausch mit Polen gemacht und in diesem Jahr wird es einen mit Portugal geben. Die werden im Rahmen des Projekts »wir weit weg« organisiert, welches zum Teil aus Erasmus+-Mitteln finanziert wird. Einen wirklichen EU-Bezug gibt es allerdings nicht und es ist auch eine einmalige Sache, keine langjährige Partnerschaft mit der dortigen Schule. An diesen Austauschen nehmen auch nur ausgewählte Schüler teil und nicht die gesamte Klasse.

»Viele können sich den Gegenentwurf zur EU nicht vorstellen«

Tauschen sich die Lehrer Ihrer Schule mit denen von anderen Schulen in Europa aus?

Arno Vidoni Nicht, das ich wüsste. Die Bundeszentrale für politische Bildung und die Jugend-Offiziere der Bundeswehr organisieren schon mal Fahrten in das europäische Ausland für Lehrer. Zuletzt ging es nach Vilnius – allerdings auf freiwilliger Basis in den Schulferien. Wir haben aber Kollegen, die aus dem EU-Ausland kommen, zum Beispiel aus Ungarn oder Spanien.

Welche Unterstützung würden Sie sich beim Thema Europa wünschen?

Arno Vidoni Ich würde mir mehr Inhalt und mehr Unterrichtszeit wünschen. Dann hätte man mehr Zeit für das, was jetzt schon im Lehrplan drinsteht. Ich kenne das aus Klasse 11 oder 12 am Gymnasium anders, da ist die EU schon eher ein Thema. Das liegt aber auch an der Lebenswelt der Schüler dort, die nach dem Abitur eventuell im Ausland studieren und arbeiten wollen. Bei uns an der Mittelschule gehört das eben nicht zur direkten Perspektive nach dem Abschluss.

Interview: Britt-Marie Lakämper

Autorinnen und Autoren

Lisa H. Anders ist seit 2017 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig im Arbeitsbereich Multilevel Governance. Sie studierte Sozialwissenschaften (B. A., M. A.) an der Humboldt-Universität zu Berlin. 2009 bis 2012 war sie Promotionsstipendiatin an der Berlin Graduate School of Social Sciences, anschließend Akademische Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland und Europa der Universität Potsdam.

Hana Formánková studierte an der Masaryk-Universität Brno Europäische Studien und Internationale Beziehungen mit Auslandsaufenthalten in Magdeburg und Jekaterinburg. Nach einer anschließenden Ausbildung zur Diplomatin arbeitete sie im Referat für Mitteleuropa des tschechischen Außenministeriums. 2015 bis 2016 wurde sie in die Europaabteilung des deutschen Auswärtigen Amts nach Berlin entsandt. Seit 2017 ist sie als Wissenschaftlerin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig tätig.

Brigitte Fuhrmann ist im Schuldienst in den Fächern Gemeinschaftskunde/Recht/Wirtschaft und Englisch an einer Leipziger Schule tätig. Zwischen 2010 und 2017 war sie Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Didaktik der politischen Bildung an der TU Dresden und begleitete mehrere Forschungsprojekte zu Formaten politischer Bildung. Ihre Schwerpunkte liegen im Bereich Evaluation politischer Bildung, europapolitische Bildung sowie politische Bildung für »schwierige« Schülerinnen und Schüler.

Jeldrik T. B. Grups studierte Public Administration an den Universitäten Münster und Twente (B. A., B.Sc.) sowie am Institut d'Études Politiques in Lyon, anschließend Geschichts- und Politikwissenschaften in Münster und ab 2014 European Studies (M. A.) sowie Recht der Europäischen Integration (LLM) an der Universität Leipzig. Als Student arbeitete er unter anderem am Center for Global Constitutionalism des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.

André Hechenberger studierte Sozialwissenschaften und Philosophie an der Universität Leipzig. Während des anschließenden Studiums des internationalen Masterstudiengangs European Integration in East Central Europe verbrachte er ein Auslandssemester an der Universität Zagreb und betreute unter anderem als Tutor eine Exkursion nach Brüssel.

Astrid Lorenz ist seit 2011 Professorin für das Politische System Deutschlands/Politik in Europa an der Universität Leipzig (seit 2017 Jean-Monnet-Lehrstuhl). Sie studierte Politikwissenschaft (Diplom) und Osteuropastudien (Magister) an der Freien Universität Berlin und promovierte 1998 bis 2001 als Stipendiatin der Deutschen Forschungsgemeinschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin. Dort war sie ab 2002 als Wissenschaftliche Assistentin, von 2006 bis 2011 als Juniorprofessorin tätig. 2008 habilitierte sie sich.

Joachim Ragnitz ist seit 2007 Stellvertretender Leiter der Niederlassung Dresden des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung (ifo) und seit 2011 Honorarprofessor an der TU Dresden. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Köln und promovierte dort 1986 bis 1989 am Seminar für Wirtschaftspolitik. Als Wissenschaftler war er bis 1994 beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und bis 2007 als Abteilungsleiter am Institut für Wirtschaftsforschung Halle tätig.

Dorothee Riese ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Promovendin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig und Studiengangkoordinatorin des M. A. European Integration in East Central Europe. Sie studierte Politikwissenschaft (B.A. 2010, M.A. 2013) an der Universität Leipzig und der Sciences Po Paris. Mitarbeit im Team des Jean-Monnet-Lehrstuhls.

Agnes Scharnetzky ist Mitarbeiterin des Bayerischen Jugendrings und seit 2016 beratend im Bereich Politische Bildung tätig. Sie studierte Lehramt für Gemeinschafts-/Rechts- und Wirtschaftskunde sowie Geschichte (B.Ed., M.Ed.) an der TU Dresden. 2012 bis 2016 war sie dort Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft am Lehrstuhl für Didaktik der politischen Bildung. Ihre Schwerpunkte sind europapolitische Bildung sowie Rechtsextremismus und Erinnerungskultur.

Daniel Schmidt ist seit 2002 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig, wo er 1993 bis 1998 ein Studium Politikwissenschaft und Journalistik mit dem Abschluss Magister absolvierte und 2004 promovierte. 2006 bis 2011 war er Koordinator des Profilbildenden Forschungsbereichs »Riskante Ordnungen«. Neben seiner Forschungs- und Lehrtätigkeit fungiert er als Studiengangkoordinator für Politikwissenschaft und als Erasmus-Koordinator.

Interviews

Britt-Marie Lakämper schreibt als freie Journalistin regelmäßig für Die Welt und das Ressort Bento von Spiegel Online. In ihrer Arbeit setzt sie sich vor allem mit der deutschen Innenpolitik und gesellschaftlichen Themen auseinander. Sie studiert an der Universität Leipzig Politikwissenschaft und Jura und absolviert neben dem Studium eine volontariatsadäquate Ausbildung bei der Journalistischen Nachwuchsförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

70 Prozent der Sachsen sagen, sie wüssten nicht, wie die Europäische Union funktioniert. Viele meinen, dass die eigene Stimme wirkungslos verpufft. Die Beteiligung bei der Europawahl ist chronisch niedrig. Alles ein Missverständnis? Brauchen wir die EU?

Das Buch beleuchtet, wie die EU organisiert ist, welche Rolle die sächsischen Bürgerinnen und Bürger darin spielen und wie sächsische und europäische Politik zusammenhängen. Viele Themen, die die Bürger direkt betreffen, werden heute in Brüssel verhandelt, beispielsweise Arbeitsbedingungen, Koordinierung der Polizei oder Trinkwasserqualität. Die sächsische Wirtschaft profitiert vom europäischen Binnenmarkt durch Exporte. Die damit einhergehende Öffnung des sächsischen Arbeitsmarktes weckt hingegen bei manchen Unmut.

Die Herausgeberinnen versammeln Beiträge aus den Bereichen Europapolitik, Wirtschaft, Politikwissenschaft, Polizeiwesen und Bildung. Die vielfältigen Perspektiven stellen das komplexe Thema pointiert und kontrovers dar.