

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of a map of Europe.

Konditionalität in der Wirtschafts- und Währungsunion

Was können wir von der EU-Beitrittskonditionalität lernen?

FRANK SCHIMMELFENNIG

Juni 2015

- Im Rahmen der Erweiterungspolitik hat die EU über zwei Jahrzehnte Erfahrungen mit einer Politik der Konditionalität gesammelt. Über die Bedingungen erfolgreicher Konditionalität lassen sich daraus folgende Erkenntnisse ziehen.
- Die Regierungen, an die sich die Konditionalität richtet, betrachten die zugrunde liegenden Bedingungen und Anreize vorwiegend unter dem Blickwinkel des Machterhalts. Konditionalität kann dann erfolgreich sein, wenn die Zielregierung einen politischen Nutzen aus der in Aussicht gestellten Belohnung erwartet, der die Anpassungskosten für die geforderten Reformen übersteigt.
- Darüber hinaus muss Konditionalität glaubwürdig sein. Das gilt sowohl für die Drohung, die Belohnung zu verweigern, sofern die Bedingungen nicht erfüllt werden, als auch für das Versprechen, die Belohnung bei Erfüllung der Bedingungen zu gewähren. Die Glaubwürdigkeit der Konditionalität sinkt mit der Politisierung und Inkonsistenz der Bedingungen und Belohnungen; sie steigt mit der Delegation an unabhängige supranationale Institutionen. Die Glaubwürdigkeit der Drohung steigt zudem mit der Verhandlungsmacht der EU.
- Während in der Beitrittskonditionalität das Hauptproblem die mangelnde Glaubwürdigkeit der Versprechungen ist, leidet die WWU-Konditionalität unter der mangelnden Glaubwürdigkeit der Drohungen.
- Positive Konditionalität ist generell demokratiekompatibel – vor allem, wenn sie Reformen zur Stärkung von Demokratie und *Good Governance* zur Bedingung macht und reformorientierte politische Kräfte beteiligt.



Inhalt

1. Einleitung	3
2. Erfahrungen aus der EU-Erweiterung: Bedingungen erfolgreicher Konditionalität	3
3. Von der Beitrittskonditionalität zur WWU-Konditionalität	6
4. Konditionalität und Demokratie	7
5. Fazit	8

1. Einleitung

Konditionalität ist ein Instrument der internationalen Politik. In der Regel ist damit positive Konditionalität gemeint. Diese besteht darin, dass eine internationale Organisation einen Staat belohnt (z. B. finanziell unterstützt oder als Mitglied aufnimmt), sofern dieser im Innern Reformen durchführt, die von der internationalen Organisation als Bedingung gestellt wurden. Erfüllt der Staat diese Reformauflagen nicht, bleibt ihm die Belohnung verwehrt.

Durch die Setzung konditionaler Anreize unterscheidet sich die Konditionalität als Instrument internationaler Politik von

1. Zwangsmaßnahmen, bei denen es nicht der Entscheidung des Staates überlassen ist, ob er die Reformen durchführen will oder nicht;
2. negativen Sanktionen, bei denen die Nichterfüllung der Bedingungen aktiv (und über die Vorenthaltung der Belohnung hinaus) bestraft wird;
3. (unkonditionalen) Hilfeleistungen; und
4. sozialem Lernen, das Reformen nicht durch konditionale Anreize zu erreichen versucht, sondern durch Wissensvermittlung, Überzeugung, Präsentation von Rollenmodellen und Ähnlichem mehr.

Konditionalität kann direkte und indirekte Wirkungen entfalten. Im Kern beruht Konditionalität auf direkten Verhandlungen zwischen internationaler Organisation und Regierung. Die in Aussicht gestellten Belohnungen betreffen aber oft nicht nur die Regierung, sondern den Staat und die Gesellschaft insgesamt. Sind sie für Akteure außerhalb der Regierung attraktiv, so werden diese Druck auf die Regierung ausüben, damit die Regierung die Bedingungen erfüllt. Das ist die indirekte Wirkung der Konditionalität.

In der internationalen Politik ist Konditionalität vor allem durch die Kreditaufgaben und Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu einem Begriff geworden. Auch die Europäische Union (EU) hat in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit der Einführung der Konvergenzkriterien für den Beitritt zur Währungsunion Elemente der Konditionalität angewandt. In der EU steht Konditionalität aber vor allem

mit der Außenpolitik der Gemeinschaft in Verbindung. Seit Anfang der 1990er Jahre verknüpft die EU den Abschluss von Assoziations- und Erweiterungsverträgen systematisch mit politischen Bedingungen (vor allem Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, aber auch friedliche Beilegung von Konflikten, Bereitschaft zu regionaler Integration), ökonomischen Bedingungen (vor allem Marktwirtschaft), Rechtsangleichung und Stärkung administrativer Kapazität. Die wichtigsten Beitrittsbedingungen sind in den sogenannten Kopenhagener Kriterien von 1993 verankert, die seitdem immer wieder ergänzt und überarbeitet wurden.

Die Belohnungen sind gestaffelt: Aufnahme oder Abschluss von Assoziationsverhandlungen, Verleihung des Status eines Beitrittskandidaten, Aufnahme und Abschluss von Beitrittsverhandlungen. Damit sind in der Regel auch unterschiedliche Hilfs- und Unterstützungsleistungen verbunden. Periodisch überprüft die Europäische Kommission, wie gut diese Kriterien erfüllt werden, vor allem in ihren jährlichen Fortschrittsberichten. Erfüllt ein Staat die Bedingungen, empfiehlt die Kommission ein »Upgrade« seines Status. Werden die Bedingungen nicht erfüllt, bleibt der Staat auf dem bisherigen Niveau. Selten kommt es vor, dass ein Staat wegen Verletzung der Kriterien herabgestuft, also negativ sanktioniert wird. Da die Erweiterungskonditionalität der EU seit über 20 Jahren besteht, eine Vielzahl von Ländern betroffen hat und sowohl Erfolge als auch Misserfolge aufzuweisen hat, existieren reichhaltige Erfahrungen über die Voraussetzungen und Bedingungen effektiver Konditionalität.

2. Erfahrungen aus der EU-Erweiterung: Bedingungen erfolgreicher Konditionalität

Die EU-Erweiterung gilt als die erfolgreichste Außenpolitik der EU. In der Literatur besteht weitgehend Konsens darüber, dass sie zur Demokratisierung, Stärkung der administrativen Kapazität und wirtschaftlichen Transformation der ehemals kommunistischen Staaten Europas beigetragen hat. Gleichzeitig mehren sich die Anzeichen, dass die Beitrittskonditionalität im Fall der Türkei und vieler Staaten des westlichen Balkans an ihre Grenzen stößt. Was also sind die Bedingungen erfolgreicher Konditionalität?

Drei allgemeine Bedingungen sind von zentraler Bedeutung: die Höhe der Anreize, die Anpassungskosten des

Ziellandes und die Glaubwürdigkeit der Konditionalität. Im Kern nehmen die Zielstaaten eine Kosten-Nutzen-Abwägung vor. Weisen die Anreize nach Abzug der Kosten für die Zielakteure einen positiven Nutzen auf und ist die Konditionalität glaubwürdig, sind sie bereit, die Bedingungen zu erfüllen.

Die Höhe der Anreize im Vergleich zu den zu erwartenden Anpassungskosten ist die eine entscheidende Größe. Regierungen bewerten die Anreize vor allem danach, ob sie die Stabilität der eigenen Macht (Sicherheit des Staates, Aussichten auf Wahlerfolg) erhöhen; sie definieren Anpassungskosten in erster Linie durch die Gefahr, nach der Durchführung der geforderten Reformen ihre Macht zu verlieren oder in ihrer Machtausübung eingeschränkt zu werden. In den Beziehungen der EU zu ihren Nachbarländern hat sich gezeigt, dass eine Beitrittsperspektive regelmäßig stärkere Effekte hatte als die bloße Assoziation. Abkommen unterhalb der Schwelle der EU-Assoziation hatten überhaupt keine systematischen Wirkungen. Der Nutzen war in diesen Fällen zu gering, um Regierungen zu kostspieligen Reformen zu bewegen. Wenn es um politische Veränderungen im Rahmen der Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Durchsetzung der Menschenrechte in Drittländern ging, also um Reformen, die die Machtausübung der Zielregierungen in jedem Fall einschränkten, war eine Beitrittsperspektive sogar eine notwendige Bedingung für den Erfolg. Eine hinreichende Bedingung war sie allerdings nicht. War die Erfüllung der Bedingungen gleichbedeutend mit dem Machtverlust der Regierung (z. B. weil der Bruch der Regierungskoalition oder eine Wahlniederlage drohte), waren Regierungen nur in seltenen Fällen zu Konzessionen bereit. Hätte die Erfüllung der Bedingungen einen Regimewechsel verlangt (wie etwa in Weißrussland), war die Konditionalität zum Scheitern verurteilt.

Die andere entscheidende Größe ist die Glaubwürdigkeit der konditionalen Anreize. Auch wenn der Nettonutzen der Konditionalität für die Zielregierung positiv ist, bleibt unglaubwürdige Konditionalität folgenlos oder zumindest unterhalb ihrer Möglichkeiten. Glaubwürdigkeit bedeutet zum einen, dass der Zielakteur sicher sein muss, die Belohnung auch zu erhalten, wenn er die Bedingungen erfüllt (Glaubwürdigkeit der Versprechung). Zum anderen muss er davon ausgehen können, die Belohnung bei Nichterfüllung der Bedingungen nicht zu erhalten (Glaubwürdigkeit der Drohung).

Die Glaubwürdigkeit der Drohung wächst mit der Verhandlungsmacht der EU. Je weniger die EU auf die Kooperation mit dem Zielland angewiesen ist, je mehr das Zielland die Belohnung der EU braucht, und je weniger Wahlmöglichkeiten es hat, an die Belohnung oder gleichwertige Alternativen zu kommen, umso glaubwürdiger ist die Konditionalität. Diese Bedingungen waren in der EU-Erweiterungspolitik in der Regel gegeben. Der Zugang zum Binnenmarkt, die nach dem Beitritt zu erwartenden Leistungen aus dem EU-Haushalt, die mit dem Beitritt verbundene Attraktivität für internationale Investoren etc. waren für die Nachbarländer von weitaus höherer Bedeutung als umgekehrt für die EU der Zugang zu den Märkten der Nachbarländer. Außerdem hatten die Nachbarländer keine glaubwürdige Alternative zur EU, wenn es darum ging, die Bedingungen für die eigene Wirtschaft zu verbessern.

Wichtig ist zudem, dass andere internationale Akteure keine geringeren Anforderungen für vergleichbare Belohnungen stellen (*cross-conditionality*), und dass keine sachfremden ökonomischen oder strategischen Interdependenzen die Konditionalität unterminieren. In der Anfangszeit der Erweiterungspolitik war dies der Fall. Die EU und die USA zogen weitgehend an einem Strang; Russland verhielt sich passiv. Es gab in einer geopolitisch günstigen Situation für die EU und den Westen keinen Grund, die demokratischen oder administrativen Anforderungen an die Beitrittskandidaten herunterzuschrauben.

Die Glaubwürdigkeit der Drohung wird hingegen unterminiert, wenn der internationale Akteur unter Druck steht oder eigene Anreize hat, die Belohnungen zu vergeben oder die Bedingungen abzuschwächen. Wenn z. B. Entwicklungsagenturen ihren Erfolg über die Vergabe von Entwicklungshilfe definieren, können die Zielakteure dies ausnutzen, um die Bedingungen herunterzuhandeln. Auch scheint beispielsweise die IWF-Konditionalität bei wichtigen strategischen oder Handelspartnern der zentralen Geldgeber abgeschwächt zu werden. Unterminiert wird die Glaubwürdigkeit der Drohung auch, wenn das Zielland mehrere Geldgeber, Handelspartner oder potenzielle Bündnispartner gegeneinander ausspielen kann. Das war beispielsweise bei den Verhandlungen des früheren Präsidenten der Ukraine, Janukowitsch, mit der EU und Russland der Fall.

Damit Konditionalität wirksam ist, muss das Zielland sicher sein, die Belohnung auch zu erhalten, wenn es die Bedingungen erfüllt hat. Ein wichtiger Faktor ist dabei die Konsistenz der Konditionalität. Kann der Zielstaat beobachten, dass sich der internationale Akteur in früheren Fällen stets an die Konditionalitätsbedingungen und die Konditionalitätsversprechen gehalten hat, wachsen sein Vertrauen in die internationale Organisation und seine Bereitschaft, die Bedingungen zu erfüllen. Konsistenz wird dadurch begünstigt, dass in der internationalen Organisation Konsens herrscht oder die Verfahren der Konditionalität an eine unparteiliche Agentur delegiert werden.

Die Erweiterungspolitik der EU war unter den eher erweiterungsfreundlichen und den eher erweiterungs-skeptischen Mitgliedstaaten stets umstritten. Außerdem haben viele Mitgliedstaaten ihre Favoriten unter den Beitrittskandidaten – und solche, mit denen sie bilaterale Probleme haben. Darüber hinaus unterscheidet sich die öffentliche Zustimmung zur Erweiterung in den Mitgliedstaaten erheblich – auch je nach Beitrittskandidat. In der Erweiterungspolitik ist es daher hilfreich, dass die Bewertung der Erfüllung der Bedingungen durch die Kommission erfolgt, also durch eine Behörde, die der Unparteilichkeit und dem EU-Gemeinwohl verpflichtet ist. Die Kommission steht im Ruf, ihre Bewertungen streng nach den vereinbarten Kriterien vorzunehmen. Die Einschätzungen und Schlussfolgerungen der Kommission sind daher auch für die Mitgliedsregierungen nur schwer infrage zu stellen und zu übergehen.

Am Ende sind es aber die Mitgliedstaaten, die (normalerweise im Konsens) entscheiden müssen. Daher gilt trotz Delegation an die Kommission: Je politisierter die Erweiterungspolitik wurde, umso mehr stand sie in Gefahr, inkonsistent zu werden. Die anfänglichen Beitrittskandidaten (Erweiterungsrunde 2004) waren unter den Mitgliedsländern noch weitgehend unumstritten und fanden auch Anklang bei einer Mehrheit der Bevölkerung. Das änderte sich mit der Ausdehnung der Beitrittsverhandlungen auf Südosteuropa. Die Aufnahme von Verhandlungen mit Mazedonien wird seit 10 Jahren von Griechenland wegen des Namensstreits blockiert; das Verhandlungsmandat mit der Türkei von 2005 erlaubte es der EU, den Beitritt der Türkei von der »Aufnahmefähigkeit« der EU abhängig zu machen, und die französische Regierung kündigte an, eine Volksabstimmung über deren Aufnahme abzuhalten. Das alles unterminiert

die Glaubwürdigkeit des Beitrittsversprechens der EU und die Reformbereitschaft der Zielländer. Regierungen sind nicht bereit, kostspielige, unbeliebte und für den eigenen Machterhalt riskante Reformen durchzuführen, wenn sie fürchten müssen, dass die EU-Mitglieder oder deren Wähler die Belohnung am Ende verweigern. Es war in diesem Zusammenhang auch nicht hilfreich, dass der designierte Kommissionspräsident Juncker für seine Amtszeit einen Erweiterungsstopp verkündete und damit die Reputation der Kommission als unparteiliche Agentur beschädigte.

Die Glaubwürdigkeit der Konditionalität hat schließlich eine zeitliche Dimension. Zum einen gilt: Je weiter die Belohnung in der Zukunft liegt, desto mehr sinkt die Glaubwürdigkeit der Versprechung und umso unwahrscheinlicher ist es, dass Regierungen kostspielige Reformschritte einleiten. Mit wachsender zeitlicher Distanz steigen die Unsicherheit über die tatsächliche Auszahlung der Belohnung und das Risiko, dass sie einer anderen, zukünftigen Regierung zugutekommen wird, während die teuer bezahlten Reformen der eigenen Regierung angerechnet werden. Bei den Wählern unbeliebte Reformen lassen sich am besten verkaufen, wenn sie unmittelbar mit einer von den Wählern geschätzten Belohnung einhergehen. Das ist besonders bei den aktuellen Beitrittskandidaten ein Problem, die vergleichsweise viele und einschneidende Reformen vornehmen müssen, mit einem Beitritt aber erst in ferner Zukunft rechnen können. In solchen Fällen kann die Glaubwürdigkeit des Beitrittsversprechens durch kleinere, intermediäre Belohnungen – wie etwa die visafreie Einreise in die EU – gestärkt werden.

Zum anderen gilt aber auch: Je weiter die Verhandlungen fortgeschritten sind, desto mehr sinkt die Glaubwürdigkeit der Drohung und damit einhergehend die Reformbereitschaft der Zielländer. Drohungen der EU, die Erweiterungsverhandlungen auf der Zielgeraden abbrechen oder gar nach Abschluss der Verhandlungen die Erweiterung selbst aufzuschieben, wenn Reformen noch nicht in gewünschtem Umfang durchgesetzt wurden, haben sich – z. B. im Fall der Minderheitenrechte in Lettland, aber vor allem im Fall Bulgariens und Rumäniens – als unglaubwürdig erwiesen. Das liegt einerseits an den Hemmungen der EU, Misserfolge einzugestehen, andererseits an der politischen Unterstützung bestimmter Kandidaten ungeachtet ihrer Reformfortschritte. Als Konsequenz aus der Erfahrung mit Bulgarien und

Rumänien hat die EU daher beschlossen, die Verhandlungen über die Rechtsstaatlichkeit an den Anfang der Erweiterungsverhandlungen zu stellen und vor Abschluss der gesamten Verhandlungen offiziell nicht zu beenden.

Ferner hat es sich als problematisch erwiesen, unerledigte Reformen aus dem Beitrittsprozess auf die Zeit nach dem Beitritt zu verschieben. Generell gilt, dass EU-Konditionalität bei Mitgliedern schwerer anzuwenden und weniger von Erfolg gekrönt ist als bei Nichtmitgliedern. Das zeigt der Konflikt um die österreichische Regierung unter Beteiligung der Haider-FPÖ, aber auch die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der EU gegenüber den demokratischen und rechtsstaatlichen Rückschritten der Mitglieder Ungarn und Rumänien. Wenn Regierungen die wichtigste Belohnung (Mitgliedschaft) erst einmal erhalten haben und davon ausgehen können, sie auch nicht mehr zu verlieren, schwindet naturgemäß ihre Anpassungsbereitschaft.

Bei der Glaubwürdigkeit der Konditionalität hat die EU prinzipiell den größten Gestaltungsspielraum. Auf die Anpassungskosten, die ihre Bedingungen innerstaatlich für die jeweilige Regierung bedeuten, hat sie wenig Einfluss (wenn sie nicht die Bedingungen abschwächen will, was wiederum die Glaubwürdigkeit beschädigen würde). Und auch bei den Belohnungen gibt es Grenzen: Mehr als einen Beitritt zu den für alle Mitgliedstaaten geltenden Bedingungen kann die EU nicht anbieten. Auch vollkommen glaubwürdige Konditionalität stößt jedoch dort an ihre Grenzen, wo die Anpassungskosten so hoch sind, dass sie auch durch die höchste Belohnung, die die EU vergeben kann, nicht wettgemacht werden können.

3. Von der Beitrittskonditionalität zur WWU-Konditionalität

Was bedeuten diese Erkenntnisse über die Bedingungen erfolgreicher Konditionalität für die Wirtschafts- und Währungsunion? Im Wesentlichen spielen hier die gleichen Faktoren eine Rolle: Belohnungen (z. B. Mitgliedschaft in der Währungsunion, Hilfeleistungen aus dem ESM), Anpassungskosten (in der Fiskalpolitik und bei Wirtschaftsreformen) und Glaubwürdigkeit. Allerdings sind die Kontextbedingungen zum Teil andere.

Bei hochverschuldeten Mitgliedstaaten sind die Konditionalitätsanreize extrem hoch, weil der ESM und die EZB

sie vor dem Staatsbankrott bewahren und ihre Refinanzierungskosten stark senken können. Bei anderen Mitgliedstaaten sind die möglichen Belohnungen weniger klar. Welche Belohnung durch die EU – abgesehen von lobenden Worten – gewinne z. B. Deutschland, wenn es den Empfehlungen für eine Reduzierung der Exportabhängigkeit und eine Erhöhung der Inlandsnachfrage nachkäme?

Wo die Belohnungsanreize am höchsten sind, sind es jedoch auch die Anpassungskosten. Die von der EU als Bedingung für die finanzielle Stabilisierung verlangten Reformen sind höchst kostspielig, unbeliebt und den Wiederwahlchancen der amtierenden Regierungen abträglich. Dennoch haben sich Regierungen bereit erklärt, diese Kosten auf sich zu nehmen, um ein noch größeres Übel – den Staatsbankrott und den Ausstieg aus dem Euro mit allen verheerenden Folgen für das Finanz- und Wirtschaftssystem – zu verhindern. Bisher betraf dies jedoch nur eurofreundliche Mainstream-Regierungen. Welche Folgen es hat, wenn euroskeptische Parteien an der Regierung sind, die mit einer expliziten Plattform der Nichtkooperation mit den internationalen Organisationen gewählt wurden, lässt sich aktuell bei den Verhandlungen mit Griechenland beobachten. Solche Parteien haben einen Anreiz, extrem hart zu verhandeln, um ihren Wählern und extremen Parteiflügeln Härte zu demonstrieren.

Anders als in der Erweiterungspolitik ist in der WWU nicht die Glaubwürdigkeit der Versprechungen, sondern die Glaubwürdigkeit der Drohungen das Problem. Dass Staaten vom ESM und der EZB unterstützt werden, wenn sie die Bedingungen erfüllen, gilt als unstrittig. Es gibt ein starkes gemeinsames Interesse der WWU an ihrem Fortbestand und ihrer Stabilität – weit stärker als das Interesse der EU an ihrer Erweiterung. Nach der Ankündigung der EZB, alles zu tun, um den Euro zu retten, gibt es auch keinen Zweifel mehr daran, dass die EU in der Lage sein wird, den WWU-Staaten wirksam zu helfen. Das war angesichts des limitierten Kapitals des ESM vorher so nicht der Fall. Die Glaubwürdigkeit der Drohung gegenüber Staaten, die sich nicht an die Regeln halten, ist allerdings zweifelhaft.

In der WWU sind nur Mitgliedstaaten der EU vereint. Das schränkt, zumindest auf der Basis der Erweiterungserfahrungen, die Glaubwürdigkeit der Konditionalität ein. Mitglieder sind vielfältig verflochten und aufeinander

angewiesen. Die Konsensnorm der EU wirkt ebenfalls eher in Richtung wechselseitiges Entgegenkommen und Rücksichtnahme als in Richtung glaubwürdige Drohungen. In der Tat gab es bei der Entscheidung, z. B. Italien und Griechenland in die WWU aufzunehmen, politische Rücksichtnahme jenseits der Konvergenzkriterien. Wenn Staaten aber erst einmal der WWU beigetreten sind, wachsen – wegen der negativen Folgen für alle Beteiligten – die kollektive Abneigung gegenüber einem Austritt und die Bereitschaft, Zugeständnisse bei den Bedingungen zu machen, um Staaten in der Eurozone zu halten. Das verstärkt wiederum die Bereitschaft von Staaten, die unter hohen Anpassungskosten leiden, über die Bedingungen hart zu verhandeln. Siehe wiederum die aktuellen Verhandlungen mit Griechenland, bei denen die Geldgeber bereits Zugeständnisse (Senkung des geforderten Primärüberschusses im Haushalt, Rückzahlungstermin für IWF-Kredite) gemacht haben. Diese Bereitschaft zu Zugeständnissen aus der Wahrnehmung einer wechselseitigen Verwundbarkeit gab es in der Erweiterungskonditionalität so nicht. Jedes Zugeständnis unterminiert jedoch die Konsistenz der Konditionalität. Staaten, die sich in der Vergangenheit den harten Bedingungen der Troika oder des IWF gefügt hatten, brachten daher besonders wenig Verständnis gegenüber den Forderungen Griechenlands auf.

Ein anderes Glaubwürdigkeitsproblem der WWU-Konditionalität zeigte sich in der Vergangenheit im Defizitverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Bekanntermaßen wurden die Bedingungen 2005 aufgeweicht, nachdem Deutschland und Frankreich mehrfach gegen die Regeln verstoßen hatten. Die vorgesehenen Sanktionen wurden nie beschlossen. Unter solchen Bedingungen ist es naheliegend, die Verfahren und Entscheidungen stärker zu verrechtlichen und an supranationale Agenturen zu delegieren. Das war in der Tat der Kern der in den sogenannten Six-Pack- und Two-Pack-Gesetzen und im Fiskalpakt verabschiedeten Reformen der Haushaltsüberwachung und des Defizitverfahrens. Hier wurde die Rolle der Kommission erheblich gestärkt. Darüber hinaus wurde beschlossen, dass Sanktionen nicht mehr durch eine qualifizierte Mehrheit der Regierungen beschlossen werden müssen, sondern automatisch in Kraft treten und nur durch eine Mehrheit der Regierungen verhindert werden können. Außerdem sollte das Prinzip ausgeglichener Haushalte innerstaatlich im Verfassungsrecht (oder ähnlichen Gesetzen) verankert und nötigenfalls durch den Europäischen Gerichtshof überprüft werden.

Damit wird eine Unterminierung der Konditionalität durch politische Rücksichtnahme erschwert. Allerdings gehen solche Maßnahmen (negative Sanktionen) bereits über den Grundgedanken der positiven Konditionalität hinaus. Wichtiger noch: Die Entscheidungen, um die es hier geht, sind eminent politischer Natur und betreffen den Kern des Regierungsgeschäfts der Mitgliedstaaten – weit mehr noch als im Fall der EU-Erweiterung. Es darf daher bezweifelt werden, ob eine starke Konditionalität in solchen Fällen greift. Erste Zugeständnisse an Frankreich und Italien deuten bereits darauf hin, dass auch die neuen Regeln Interpretations- und Handlungsspielraum zulassen.

Der internationale Kontext der WWU-Konditionalität spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Für die hochverschuldeten WWU-Mitglieder gibt es keine glaubwürdige Rettung außerhalb des EU-Kontextes. Die von Griechenland gespielte russische Karte entbehrt der Glaubwürdigkeit, und die Anpassungsbedingungen einer Rettung vor dem Staatsbankrott durch den IWF allein wären vermutlich härter als im Verbund von EU und IWF.

4. Konditionalität und Demokratie

Prinzipiell ist positive Konditionalität demokratiekompatibel, weil sie demokratisch gewählten Regierungen die Wahl lässt, die Bedingungen der internationalen Organisation zu akzeptieren oder nicht. Die Beitrittskonditionalität ist offen dafür, dass demokratische (und auch undemokratische Länder) jederzeit aus dem Beitrittsprozess aussteigen können, wenn sie die Bedingungen ablehnen. Wenn eine Regierung also wie die aktuelle griechische Regierung auf der Basis einer Ablehnung der Konditionen der internationalen Geldgeber demokratisch gewählt worden ist, dann hat sie auch die Möglichkeit, entsprechend zu handeln. Die andere Seite der Medaille ist natürlich, dass die demokratisch gewählten Regierungen der Geldgeber keine Verpflichtung haben, die von Griechenland geforderten Bedingungen zu akzeptieren.

Da Konditionalität typischerweise technokratischer Natur ist und von außen auf die Zielstaaten einwirkt, steht sie unter dem Generalverdacht, undemokratisch zu sein. Vor allem richtet sich die Kritik der Globalisierungsgegner an der IWF-Konditionalität darauf, dass der IWF technokratische Strukturanpassungen verlangt, die auf Kosten der breiten Bevölkerung durchgesetzt werden müssen. In die

gleiche Richtung zielt die Kritik an den EU-Programmen. Auf der anderen Seite wird der EU-Beitrittskonditionalität jedoch bescheinigt, die demokratische Konsolidierung der Kandidaten unterstützt und vorangetrieben zu haben.

Diese Unterschiede in der Bewertung haben vor allem mit den Bedingungen der internationalen Organisationen zu tun. In der Beitrittskonditionalität gehörten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und die Gewährleistung von Menschen- und Minderheitenrechten zu den prioritären Bedingungen. Sofern sich die Zielländer darauf einließen, hatte dies einen Gewinn an Demokratie, gutem Regieren und Bürgerrechten zur Folge, auch wenn diese Verbesserungen nicht das Ergebnis eines innerstaatlichen demokratischen Prozesses waren. In der IWF- oder WWU-Konditionalität spielen solche Ziele hingegen keine primäre Rolle.

Aus den Erweiterungserfahrungen der EU können jedoch zwei Grundsätze demokratiekompatibler Konditionalität gewonnen werden. Auf der einen Seite sollte die Konditionalität so ausgestaltet sein, dass sie die Bedingungen für gutes, demokratisches Regieren im Land verbessert, auch wenn das vordergründige Ziel die finanzielle Stabilisierung ist. Dazu gehören die Korruptionsbekämpfung, die Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen und die Erschwerung klientelistischer Politik. Auf der anderen Seite sollte Konditionalität, wo immer möglich, Kräfte im Zielland stärken, die sich für eine Reform von innen und unten einsetzen – z. B. indem ihre Forderungen und Expertise von der internationalen Organisation aufgegriffen werden oder indem sie in die Vorbereitungen der Verhandlungen einbezogen werden.

5. Fazit

Aus den Erfahrungen der EU mit der Beitrittskonditionalität lassen sich allgemeine Erkenntnisse über die Bedingungen erfolgreicher Konditionalität ableiten. Zum einen muss das Verhältnis von Belohnung und Anpassungskosten stimmen. Da die Adressaten der internationalen Konditionalität, die Regierungen der Ziel- oder Programmländer, die Bedingungen und Anreize der Konditionalität vorwiegend unter dem Blickwinkel des Machterhalts betrachten, kann Konditionalität nur dann erfolgreich sein, wenn die Adressaten einen politischen Nutzen aus der in Aussicht gestellten Belohnung erwarten, der die Anpassungskosten für die geforderten Reformen übersteigt. Zum anderen muss Konditionalität glaubwürdig sein. Das gilt sowohl für die Drohung, die Belohnung zu verweigern, sofern die Bedingungen nicht erfüllt werden, als auch für das Versprechen, die Belohnung bei Erfüllung der Bedingungen tatsächlich zu gewähren. Die Glaubwürdigkeit der Konditionalität sinkt mit der Politisierung und Inkonsistenz der Bedingungen und Belohnungen; sie steigt, wenn das Verfahren an unabhängige supranationale Institutionen delegiert wird. Die Glaubwürdigkeit der Drohung steigt zudem mit der Verhandlungsmacht der EU. Positive Konditionalität ist darüber hinaus generell demokratiekompatibel – vor allem, wenn sie Reformen zur Stärkung von Demokratie und *Good Governance* zur Bedingung macht und reformorientierte politische Kräfte beteiligt.

Allerdings unterscheiden sich die Kontextbedingungen der Konditionalität zwischen Erweiterung und WWU erheblich. Während in der aktuellen Beitrittskonditionalität die mangelnde Glaubwürdigkeit der Versprechungen das Hauptproblem ist, leidet die WWU-Konditionalität unter der mangelnden Glaubwürdigkeit der Drohungen. Angesichts der starken Interdependenz der beteiligten Akteure und der inzwischen hochgradigen Politisierung der WWU stößt das Instrument der Konditionalität an seine Grenzen.



Über den Autor

Frank Schimmelfennig ist Professor für European Politics am Center for Comparative and International Studies der ETH Zürich.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Politikanalyse
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Michael Bröning, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Europäische Integration«.

Redaktion: Dr. Alexander Schellinger, alexander.schellinger@fes.de, Redaktionsassistentin: Nora Neye, Nora.Neye@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-95861-202-0