

Die Bilanz der Europäischen Integration 2001/2002

WERNER WEIDENFELD

Europa steht mitten in einem Prozess, in dem es über die großen Grundsatzfragen seiner Zukunftsarchitektur entscheiden wird.¹ Mehrere Anlässe erzwingen die Positionierung der Europäischen Union (EU):

- Die Einberufung des Konvents hat die Frage nach der künftigen Verfassung² Europas in eine institutionelle Prozedur gegossen. Es wird dabei zu entscheiden sein, welche Linie der Legitimation³ in Europa im Vordergrund stehen soll: die supranationale Idee, die vor allem auf die Stärkung von Europäischem Parlament und Europäischer Kommission setzt oder die intergouvernementale Idee, die den Rat in den Vordergrund rückt. Struktureller Ausdruck dieses Konflikts sind die gegenläufigen Vorstellungen, den Präsidenten des Rats oder den Präsidenten der Kommission wählen zu lassen.⁴
- Die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten wirft die Frage nach der künftigen materiellen und institutionellen Ausstattung auf.⁵
- Die Einführung der gemeinsamen Währung Euro verstärkt das Bemühen, einen starken politischen Rahmen um diese Währung zu bauen.⁶
- Die Terroranschläge des 11. September 2001 haben die Grundlagen des europäischen Sicherheitsdenkens berührt.⁷ Seither hat sich das Bemühen zum Aufbau einer europäischen Sicherheitskapazität intensiviert.

Der Konvent und der Verfassungsprozess

Der Konvent⁸ zur Reform der EU ist mit vielen Vorschusslorbeeren gestartet: Ein neuer Weg zur Vollendung Europas sei beschritten, ein Meilenstein der Demokratie gesetzt worden. Doch bevor der Konvent als historischer Erfolg in die Geschichte eingehen kann, muss er eine hohe Hürde nehmen. Er muss nämlich schaffen, was mehreren Regierungskonferenzen vorher nicht gelungen ist: die EU als politische Union nach den Grundsätzen der Demokratie und der Gewaltenteilung zu gestalten. Anders als in den bisherigen Regierungskonferenzen, in denen hinter verschlossenen Türen intransparente Reformpakete geschnürt wurden, wollen die über hundert Vertreter der Regierungen, der nationalen Parlamente, des Europaparlaments, der Kommission sowie der Beitrittskandidaten bis Juni 2003 eine Vertragsreform ausarbeiten, die das wachsende Europa regierbar gestaltet und den Bürgern näher bringt.

Die Projekte der Vertiefung wie der Erweiterung werden die Präzisierung der früher vage gehaltenen Vorstellungen von der Finalität des Integrationsprozesses

erzwingen. Beide Prozesse enthalten Belastungsproben für das System der Integration und den Zusammenhalt seiner Mitglieder. Somit steht der Integrationsprozess an einer konzeptionellen Wegscheide, die das bisher übliche Offenhalten der Finalität nicht zulässt, sondern die Entscheidung zwischen verschiedenen Entwicklungssträngen verlangt:

- Denkbar ist, dass die produktive Bewältigung der aktuellen Herausforderungen zur Triebfeder weiterer Integration wird: Die EU wird zu einer Föderation europäischer Staaten, gestützt auf einen Verfassungsvertrag mit abgegrenzten Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen und demokratischen Legitimations- und Kontrollverfahren. Diese Entscheidung für eine Staatswerdung Europas setzt die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu substantiellem Souveränitätstransfer sowie zum Aufbau europäischer Regierungskapazität voraus.
- Die europäische Integration kann aber auch einen anderen Weg nehmen, auf dem supranationales Handeln und Zusammenarbeit der Regierungen die Politik der Staaten nur ergänzt. Dieses Europa könnte die Form einer vertieften Freihandelszone annehmen – locker genug, um die divergierenden Interessenlagen, Ansprüche und Ambitionen der Staaten auszuhalten, aber stark genug, um die Skalenerträge des gemeinsamen Wirtschaftsraums in den Stufen der Erweiterung von 15 auf 28 und mehr Staaten nicht zu verlieren. Hier erscheint die Weiterentwicklung der politischen Integration für alle weit gehend ausgeschlossen.
- Ein dritter Weg zwischen diesen Entwicklungsszenarien wäre der einer differenzierten Integration. Wenn es nicht gelingt, die EU zu erweitern und zugleich ihre politischen Ziele zu realisieren, dann läge in der Vorwegnahme der politischen Finalität einer großen EU durch den Kreis der dazu fähigen und willigen Staaten die wohl einzige Chance, den Zusammenhalt zu stärken und das Integrationsprojekt voran zu bringen. Eine Gruppe von Staaten würde jeweils die Wirtschaftsunion, die Union der inneren Sicherheit, die Verteidigungsunion bilden.

Die EU steht unter ständigem Reformdruck. Integration vollzieht sich als ein Prozess der schrittweisen Anpassung an neue Ziele, Aufgaben und Mitglieder. Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) kennzeichnet jeden Reformschritt das oftmals schwierige Aushandeln von Kompromissen unter den Mitgliedstaaten. Das Ergebnis dieser Aushandlungslogik ist ein Mehrebenensystem, in dem sich verschiedene Handlungsebenen in einem komplizierten Miteinander ergänzen, sodass unübersichtliche Verflechtungssachverhalte und Mischzuständigkeiten entstanden sind.

Die Kombination aus vertraglichen Zielbestimmungen und aufgabenbezogenen Einzelermächtigungen war zunächst eine wesentliche Voraussetzung für die dynamische Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses, führte aber dazu, dass die Verteilung der Zuständigkeiten keiner erkennbaren Systematik folgt und sowohl Unklarheit über die Reichweite, die Instrumente und Verfahren wie über die Rechtswirkung der europäischen Gesetzgebung besteht. Nicht zuletzt aus diesem Grund wächst das Unbehagen der Bürger wie der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen gegenüber Zentralismus, Handlungsschwäche und Ineffizienz der EU.

Als Ansatz für eine nachvollziehbare und politisch durchsetzbare Arbeitsteilung bietet sich eine Kategorisierung der Zuständigkeiten an, die die jeweilige Intention und Reichweite europäischer Eingriffsbefugnisse in den Blick nimmt und dazu an der Aufgabenliste des Art. 3 EGV ansetzt (vgl. hierzu Spotlight 01/2002). Sie ordnet die einzelnen Politikfelder nicht nach dem bisherigen Prinzip der Einzelmächtigung, sondern anhand klar definierter Aufgabenkategorien:

- Konstitutionelle Bereiche: Das sind alle Bestimmungen, die die Aufgabenverteilung, die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten oder den Beitritt von Mitgliedern regeln. Vertragsänderungen auf diesem Gebieten bedeuten einen substantiellen Eingriff in die Grundlagen des Einigungsprozesses.
- Ausschließliche Politiken: Das sind die Politikbereiche, die zur Verwirklichung der Zollunion, im Rahmen der Währungsunion sowie zur Gewährleistung des Binnenmarkts vollständig auf die europäische Ebene übertragen worden sind. Die zentralen Aufgaben umfassen die Realisierung der vier Grundfreiheiten, das gemeinsame System zur Sicherung des Wettbewerbs wie auch die gemeinsame Währungspolitik.
- Gemeinsame Politiken: Das sind jene Aufgabenfelder, die zur Umsetzung der elementaren Vertragsziele, wie der Vollendung des Binnenmarkts und den vier Marktfreiheiten, einer nachhaltigen Umweltpolitik, des Diskriminierungsverbots oder des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Grund eines grenzüberschreitenden Bezugs gemeinsam ausgeübt werden.
- Ergänzende Politiken: Die EU wird in Bereichen wie Sozialpolitik, Bildung, Kultur, Gesundheit, Verbraucherschutz, Industrie oder Forschung und Entwicklung unterstützend, fördernd oder ergänzend tätig, und zwar insoweit, wie eine EU-weite Regelung einen Mehrwert für die Mitgliedstaaten ergibt.
- Koordinierende Bereiche: Dies sind explizit keine Gemeinschaftskompetenzen. Die EU und ihre Organe können unterstützend beteiligt werden, stehen aber letztlich nicht in der politischen Verantwortung (u.a. Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungspolitik).

Eine Neuordnung nach diesem Ansatz schafft erheblich mehr Transparenz, ohne dass dafür eine substantielle Umverteilung der heutigen Kompetenzbestände notwendig wäre. Die Weiterentwicklung des Gefüges bleibt auf dieser Grundlage möglich, sei es durch die Überführung spezifischer Aufgaben von einer in die andere Kategorie, sei es durch die Zuordnung bestimmter Entscheidungsverfahren zu den einzelnen Kategorien.

Es bleibt jedoch das Problem, dass die einzelnen Politiken auch innerhalb dieser Kategorien bzw. in sich selbst nicht unbedingt, vergleichbar sind. Das liegt vor allem daran, dass unterschiedliche Akteure nach verschiedenen Verfahren mit wechselnden Instrumenten tätig werden. Eine neue Systematik greift also zu kurz, wenn sie nicht mit einer Klarstellung und Optimierung der Arbeitsteilung und Gewaltenteilung zwischen den Gemeinschaftsorganen verbunden wird. Daher muss auch eine Vereinfachung und Verbesserung der Entscheidungsverfahren und Rechtsetzungsinstrumente angestrebt werden. Das Mitentscheidungsverfahren sollte die

Regel werden, da es am besten das Zusammenspiel von Kommission, Parlament und Rat im Gleichgewicht hält. Die demokratische Legitimation und Personalisierung europäischer Gesetzgebung sollte dadurch verbessert werden, dass der Kommissionspräsident aus den Europawahlen hervorgeht, indem er von einer Mehrheit der von den Bürgern direkt eingesetzten Europaparlamentarier gewählt wird.

Auch im Rat sollen Veränderungen erfolgen. Der Europäische Rat von Sevilla vom 21./22. Juni 2002 war nur der erste kleine Schritt.⁹ Vor allem das Nebeneinander der Fachministerräte hat eine extensive Nutzung vertraglicher Handlungsbeugnisse und die Verabschiedung sich widersprechender Entscheidungen begünstigt. Die Begrenzung der Anzahl der Ressortministerrunden sowie ihre Unterordnung unter den Allgemeinen Rat als der wesentlichen Koordinierungs- und Gesetzgebungsinstanz würde die Abstimmung und Kohärenz europäischer Gesetzgebungsaktivitäten deutlich verbessern. Die Zusammensetzung des Allgemeinen Rats und eines Rats der Außenminister könnte dazu entkoppelt werden.

Die Neuordnung der Kompetenzen setzt die Vereinfachung der Verträge im Sinne eines kohärenten, systematisch gegliederten Vertragswerks voraus; wie auch umgekehrt die Vereinfachung der Verträge ohne eine Präzisierung der bestehenden Kompetenzordnung kaum denkbar ist. Hierzu bietet sich eine Zweiteilung der Gemeinschaftsverträge an. In einem Europäischen Grundvertrag¹⁰ sollten die maßgeblichen Unionsziele, die Grundrechte und -werte, die Kompetenzordnung, das Institutionengefüge, die Entscheidungsprozesse sowie die Finanzordnung zusammengefasst werden. Eine Änderung dieser Bestimmungen muss konstitutionellen Anforderungen genügen und einen Ratifikationsprozess in allen Mitgliedstaaten durchlaufen. Die Vielzahl an Ausführungsbestimmungen sowie organisationsrechtlicher Artikel sollten in einem gesonderten Vertragsdokument zusammengefasst werden, für den ein vereinfachtes Änderungsverfahren mit Mehrheitsentscheidung, unter parlamentarischer Beteiligung und Kontrolle, eingeführt werden könnte.

Die Osterweiterung

Die Verwirklichung der politischen und ökonomischen Integration war über Jahrzehnte hinweg ein langer und mühsamer Prozess.¹¹ Dennoch ist der Magnetismus auf andere Staaten ungebrochen. Dreizehn Anwärter sind es derzeit, weitere Kandidaten aus Südosteuropa, Osteuropa und den verbliebenen EFTA-Staaten werden folgen. Trotz der noch zu überwindenden Schwierigkeiten ist für zehn Kandidaten der Abschluss der Verhandlungen in greifbare Nähe gerückt.

Die Erweiterung bietet zahlreiche Chancen für die EU. Ihre Öffnung nach Osten ermöglicht die volle Ausschöpfung sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Synergien. Ihr Gewicht im Welthandel und in internationalen Organisationen wird zunehmen. Historisch gesehen, wird eine nachhaltige Überwindung der immer wieder neu zusammengewürfelten, allianz- und systembedingten Aufteilung Europas erst unter einem gemeinsamen Dach der Integration möglich. Mit der Erweiterung verknüpfen aber vor allem die Bürger auch Skepsis hinsichtlich der Frage ihrer Finanzierung. Ein Festhalten am Status quo würde zudem die Freisetzung nötiger Mittel

für die Finanzierung neuer Aufgaben auf europäischer Ebene verhindern. Der Grundstein künftiger Reformen der EU-Finanzverfassung sollte bereits vor einer nächsten Erweiterung gelegt werden.

- In der Agrarpolitik¹² geht es um die Abkehr von produktionsbezogenen Subventionen und die Entwicklung in Richtung eines Agrarbinnenmarkts. Direkte Einkommensbeihilfen an Landwirte sollten von der Produktion entkoppelt, mittelfristig gekürzt und langfristig abgeschafft werden. An die Stelle der bisherigen Einkommenssicherung sollten aufgabenspezifische Leistungen für die europäischen Landwirte zur Erfüllung ökologischer, regionalpolitischer oder soziokultureller Aufgaben treten. Das derzeitige System der Einkommenssicherung sollte nicht auf die neuen Mitglieder übertragen werden. Mögliche Übergangsregelungen sind abzustimmen, wenn es auf Dauer keine Differenzierung zwischen Neu- und Altmitgliedern geben soll.
- In der Regional- und Strukturpolitik¹³ muss sich das Transfersystem noch stärker auf die Überwindung spezifischer Entwicklungsdefizite ausrichten. Eine Konzentration der Mittel auf die förderbedürftigen Mitgliedstaaten und damit auf die Staaten Mittel- und Osteuropas ist unausweichlich. Der nächste Kohäsionsbericht der Kommission sollte deshalb entsprechende Vorschläge der praktischen Umsetzung für die Finanzplanung nach 2006 unterbreiten. Die Übergangsmargen dürfen dabei nicht zu großzügig ausfallen, wenn die Fonds in einer erweiterten EU noch passgenau auf die Förderziele aufgeteilt werden sollen.

Die europäische Ausgabenpolitik wird sich generell konsequenter als bisher an den Kriterien der Zielrichtung und der Konzentration des Mitteleinsatzes ausrichten müssen. Nachdem die Details einer nächsten Erweiterungsrunde am Ende dieses Jahres feststehen werden, bedarf es der Verständigung auf eine in sich konsistente Post-Erweiterungs-Erweiterungsstrategie.

Die gemeinsame Währung

Die Gewährleistung von Sicherheit und Frieden ist der eine Pfeiler, auf dem die Union der Zukunft aufgebaut werden muss. Der zweite Pfeiler heißt Wohlstand und soziale Sicherheit. Zusammen mit dem Binnenmarkt bildet die Währungsunion die strategische Antwort Europas auf die Internationalisierung der Wirtschaft. Durch Zollunion, Freihandel und Binnenmarkt liegt Europa bereits heute im Welthandel an der Spitze. Es entsteht ein ökonomisches Umfeld, das der Sicherung von Preisstabilität, der Mobilisierung von Wachstumskräften und der dringenden Modernisierung der europäischen Volkswirtschaften förderlich ist.

Die Weiterentwicklung einer wirtschaftspolitischen Ordnung Europas hat Folgen, die bei einer Reform der Arbeitsteilung und der politischen Verantwortung berücksichtigt werden müssen. Das betrifft die Verbesserung der Mechanismen der wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten ebenso wie eine einheitliche Außenvertretung des Euro in internationalen Organisationen und gegenüber Drittstaaten.

Doch der gegenwärtige Handlungsrahmen wird eine angemessene Regierungsfähigkeit für eine immer größere Anzahl von Mitgliedstaaten kaum mehr gewährleisten können. Es gilt zu prüfen, welche Aufgabenfelder und Bestimmungen in eine gemeinsame Wirtschafts- und Finanzordnung zu überführen sind. Die Durchsicht der Gemeinschaftsbestimmungen zeigt, dass bereits elementare Grundzüge einer europäischen Wirtschaftsverfassung in den Verträgen angelegt sind. Diese sollten jedoch neu geordnet, ergänzt und in einer stringenten Systematik zusammengeführt werden.

Vom Gelingen der WWU hängt der materielle und ideelle Erfolg der europäischen Einigung ab. Nur wenn die potentiellen Wachstumsimpulse des Euro genutzt werden und sich die Koordinierungsverfahren durch Kontinuität und Klarheit auszeichnen, wird Europa das vom Europäischen Rat in Lissabon im Jahr 2000 gesteckte Ziel erreichen, bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum aufzusteigen. Der Konvent hat deshalb eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, eine in sich konsistente Ordnungspolitik für die EU und WWU zu erarbeiten. Diese Aufgabe umfasst Überlegungen zur notwendigen Konzertierung der für ein störungsfreies Funktionieren maßgeblichen Wirtschafts- und Finanzpolitik innerhalb des institutionellen Gefüges der WWU.¹⁴

Grundzüge einer europäischen Wirtschaftsverfassung

Die Gemeinschaftsverträge konstituieren die EU als offene Marktwirtschaft, die dem freien Wettbewerb und der Sozialstaatlichkeit verpflichtet ist (Art.2 EUV und 2, 4 EGV). Aus den Verträgen lässt sich das ordnungspolitische Leitbild einer offenen sozialen Marktwirtschaft gewinnen, das als Richtschnur der national verantworteten Wirtschaftspolitik dient. Ordnungspolitische Grundsätze sind stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen, eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz und ein hohes Maß an Beschäftigung sowie sozialem Schutz. Diese übergeordnete Zielsetzung verbindet die gemeinschaftliche Sicherung der Geldwertstabilität mit dem Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten. Eine Neuordnung der Verträge bietet die Chance, die Zuständigkeiten von Mitgliedstaaten und gemeinschaftlicher Ebene zu klären und die relevanten Handlungsprinzipien für die Wirtschaftspolitik festzuschreiben. Innerhalb dieser reformierten Vertragsstruktur ließen sich zudem die wirtschaftspolitischen Koordinierungs- und Entscheidungsprozesse effektiver und transparenter gestalten.

Grundzüge einer europäischen Finanzverfassung

Eine Finanzverfassung sollte komplementärer Bestandteil einer europäischen Wirtschaftsverfassung sein. Um die Handlungsfähigkeit in einer erweiterten EU zu gewährleisten und um leistungsfähige Transfermechanismen vor allem für die Entwicklung wirtschaftlich rückständiger Regionen bereit stellen zu können, ist eine gezielte Verlagerung entsprechender Finanzmittel der Gemeinschaft notwendig. Angesichts neuer Aufgaben wird die Gemeinschaft nicht umhin kommen, Finanzmittel von bisher ausgabenintensiven Politikbereichen abzuziehen und umzuschichten.

In einem ersten Schritt bietet sich eine grundlegende Reform der distributiven Aufgabenfelder wie der Agrar- und Strukturpolitik an. Ziel sollte sein, Transferzahlungen primär zur Überwindung der vorherrschenden Entwicklungsunterschiede einzusetzen und auf die förderbedürftigen Regionen zu begrenzen. In einem zweiten Schritt sollten die bisherigen Transfersysteme in einem kohärenten vertikalen Finanzausgleichssystem zusammengeführt werden, das sich aufkommensneutral aus den derzeit vorhandenen Mitteln finanziert und von der Gemeinschaft kontrolliert wird. Eine wachsende Aufgabenfülle und eine Neujustierung europäischer Solidarität könnten es zudem erfordern, zusätzliche Einnahmequellen für den EU-Haushalt zu erschließen. Dies könnte durch die Einführung einer über direkte Verbrauchssteuern erhobenen EU-Steuer erfolgen. In jedem Fall müsste das Europäische Parlament als demokratisch-legitimiertes Organ dazu ermächtigt werden, die Mittelherkunft und -verwendung zu kontrollieren.

Grundzüge einer europäischen Wirtschaftsregierung

Die gegenwärtige Debatte über eine europäische Wirtschaftsregierung ist irreführend: Erstens besteht keine einheitliche Definition des Begriffs „Wirtschaftsregierung“. Zweitens ergibt sich aus den Verträgen keine ausreichende Grundlage für eine Wirtschaftsregierung. Gegenwärtig stellt sich vielmehr die Frage nach einer Form effizienten Regierens in der Wirtschaftspolitik. Zentrale Strukturen gemeinsamen Wirtschaftsregierens lassen sich aus der Neuordnung der europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung ableiten.

Als Hüterin der Verträge obliegt es der Kommission, den gemeinsamen Rechtsbestand sowie das Prinzip des freien Wettbewerbs effektiv gegenüber potentiellen Einschränkungen zu sichern. Folglich sollte sie auch mit der Aufgabe betraut werden, den für ein störungsfreies Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Ordnungsrahmen zu setzen. Im Sinne der grundlegenden Vertragsziele läge es ferner im Aufgabenbereich der Kommission, zusammen mit den Regionen für mehr wirtschaftliche und soziale Kohäsion zu sorgen. Verbliebe demzufolge die Strukturpolitik im Kompetenzbereich der Kommission, und würde sie an den Prinzipien der Subsidiarität und der Bedürftigkeit ausgerichtet, ließe sich hierüber die Grundlage einer vertikalen europäischen Finanzordnung schaffen.

Für die Durchführung der Wirtschaftspolitik müssen innerhalb des gemeinsamen Ordnungsrahmens die Mitgliedstaaten verantwortlich sein, wodurch der für Wachstum und Beschäftigung erforderliche Systemwettbewerb erhalten bleibt. Die Mitgliedstaaten haben die Aufgabe, ihre Politiken mittels der Methode der offenen Koordinierung verstärkt an den gemeinsamen Handlungsprinzipien auszurichten und aufeinander abzustimmen. Bei der Entstehung und Verwendung ihres Steueraufkommens behalten die Mitgliedstaaten weitreichende Handlungsautonomie.

Darüber hinaus erfordert die Vollendung der WWU effiziente und transparente Entscheidungsprozesse. Dafür ist eine eindeutige Interessenvertretung notwendig, um den Erfolg und die Legitimation des gemeinsamen Geldes zu stärken. Der Ecofin-Rat sollte daher weiterhin das eigentliche Beschlussfassungsorgan der Wirt-

schafts- und Finanzpolitik darstellen und sollte einen Sprecher der Eurogruppe, der aus einem Teilnehmerland der WWU kommen müsste, wählen.

Europas Sicherheit

Der 11. September 2001 hat nicht nur die politische Kultur Amerikas erfasst, auch das Gesicht Europas ist durch die Terroranschläge verändert.¹⁵ Eine merkwürdige Paradoxie wird zum Prägemaß unserer Zeit: Nie war die militärische Überlegenheit der freien Welt größer; nie verfügte sie über präzisere Waffen – und dennoch macht sich das Gefühl der Unsicherheit breit. Fünf Gründe, warum der Traum vom ewigen Frieden wenige Jahre nach Ende des Ost-West-Antagonismus bereits wieder ausgeträumt ist:

- Das Syndrom der Veränderung: Angesichts der Vorbereitungen der USA auf einen Feldzug gegen den Irak tun viele Europäer völlig überrascht. Bush hatte den „Krieg gegen den Terror“ ausgerufen, wo immer er auch anzutreffen sei. In Europa wirkte jedoch der Mechanismus der Verdrängung: Das ganze globale Ausmaß der Ankündigung des amerikanischen Präsidenten wird ausgeblendet und auf den kleinen Landflecken Afghanistan reduziert.
- Die Erosion der NATO: Nach den Terrorattacken des 11. September hat die NATO den Verteidigungsfall ausgerufen, was als symbolischer Höhepunkt in der Geschichte der Bündnis-Solidarität bestaunt wurde. Aber die NATO wurde nicht gebraucht. Die Amerikaner übernahmen die Kriegführung und suchten sich bilaterale Verbündete aus. Für die existentiellen Gefährdungen unserer Tage erscheint das militärische Gefüge der NATO als antiquiert und unbrauchbar.
- Die Drift der Kontinente: Der 11. September 2001 bedeutet für die Mentalität der Amerikaner einen der tiefsten Einschnitte in ihrer Geschichte. Erstmals im eigenen Land angegriffen, kann die einzige verbliebene Supermacht die Sicherheit ihrer Bürger nicht garantieren. Schließlich sind die Amerikaner enger zusammen gerückt als es die Europäer jemals arrangieren könnten. Daraus entstehen unterschiedliche Weltbilder: die Wahrnehmung beider Kontinente zur jeweils neuen Lage driftet zwangsläufig auseinander.
- Abschied von der Abschreckung: Das bisherige sicherheitspolitische Denken beruhte auf dem Prinzip der Abschreckung. Das Risikokalkül der Beteiligten war der Kern der sicherheitspolitischen Rationalität. Dieses Risiko ist nunmehr aufgehoben. Der Angreifer ist zur Selbstaufgabe bereit. Dem Westen fehlen Kenntnis und Gespür für jene Welt islamischer Heilserwartung, für deren Feindbilder und Hoffnungshorizonte. Ferner kommt noch hinzu, dass die militärischen Apparate traditionell auf die Abschreckung eines äußeren Feindes ausgerichtet sind. Die Terroristen aber attackieren gleichzeitig von außen und innen. Das bedeutet, dass in diesem Punkt die Unterscheidung von äußerer und innerer Sicherheit aufgehoben ist und die Strukturen der aktuellen Gefährdung und die heutigen Organisationsformen der Sicherheit weit auseinander klaffen.
- Die Schutzlosigkeit der offenen Gesellschaft: Die neue Generation des Terrorismus ist durch ein nie da gewesenes Maß an Professionalität und Globalität

charakterisiert. Der Terror macht sich jede Form von High Tech zu Nutze, verfügt über modernste Waffen- und Kommunikationssysteme und ist bestens vernetzt mit den Metropolen der Finanzwelt. Seine Strategie zielt auf die Schlüssel-symbole und die Infrastruktur der freien Welt.

Sicherheitsgemeinschaft

Es hat sich gezeigt, dass Europa ohne handlungsfähige militärische Führung, die sich auf entsprechende Ressourcen und Entscheidungsstrukturen stützen kann, keine wirksame Krisenbewältigung leisten oder eine tragende Rolle bei der Gestaltung der internationalen Friedensordnung spielen kann.¹⁶ Da die EU der im Unionsvertrag geforderten Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik bislang nicht gerecht wird, ist die Umsetzung eines weitreichenden Maßnahmenbündels erforderlich:

- Die Überwindung der anachronistischen Pfeilerstruktur: Die Umsetzung eines umfassenden Sicherheitsverständnisses in konkrete Politik, die Verzahnung von äußerer und innerer Sicherheit sowie der effektive Einsatz aller vorhandenen Ressourcen erfordern weitere Schritte in Richtung einer Integration der GASP in den institutionellen Rahmen der Gemeinschaft. Das Spektrum außenpolitischer Handlungsmöglichkeiten, inklusive der Außenhandelsbeziehungen, sollte zu einer kohärenten Gemeinschaftspolitik gebündelt werden, damit die Ressourcen des Rats und der Kommission sowie die Beratungs- und Entscheidungsinstanzen der Mitgliedstaaten besser ineinander greifen können.
- Kommission als Koordinator der nicht-militärischen EU-Außenpolitik: Der Kommission kommt eine Schlüsselrolle zu, wenn es darum geht, die großen sicherheitspolitischen Zielsetzungen mit der Verwirklichung eines gemeinsamen Vorgehens im innenpolitischen Bereich zu verknüpfen. Soll das gesamte Potential außenpolitischer Handlungsmöglichkeiten der EU genutzt werden, muss der Kommission auch im Bereich der GASP eine stärkere Rolle zugeordnet werden.
- Personalunion des Hohen Vertreters und des Außenkommissars: Im Krisenfall ist das bestehende System der Außenvertretung gänzlich ungeeignet. Ein kontinuierlich wirkender Akteur, der sich der Unterstützung der Mitgliedstaaten und der Kommission sicher sein kann, muss für Drittstaaten erkennbar sein. In diesem Sinne sollten die Funktionen des Hohen Vertreters für die GASP und des Kommissars für Außenbeziehungen in einer mit einem Initiativrecht ausgestatteten Person zusammengeführt werden.
- Reform des Rats: Der Allgemeine Rat sollte sich zunehmend auf seine Koordinierungs- und Legislativfunktion konzentrieren. Hierzu bedarf es seiner Entlastung vor allem in Fragen der GASP, die nicht länger im Allgemeinen Rat, sondern in einer gesonderten Zusammensetzung des Rats behandelt werden sollte. Mit Blick auf die militärische Dimension europäischer Sicherheitspolitik bedarf es einer klaren Kompetenzzuweisung für einen Rat der Verteidigungsminister in Abgrenzung zum Verantwortungsbereich der Außenminister. Der Vorsitz im Rat

- könnte einer Wahlpräsidentschaft aus dem Kreis der Mitgliedstaaten unter Einbeziehung von Vizepräsidenten übertragen werden.
- Übergang zur Mehrheitsentscheidung bei Fragen ohne militärischen Bezug: Zur Stärkung der erweiterten EU als außen- und sicherheitspolitischer Akteur bedarf es effizienter Methoden der Entscheidungsfindung. Über die bisherige Möglichkeit der „konstruktiven Enthaltung“ hinaus, sollten Entscheidungen ohne militärischen Bezug im Rat künftig auf der Grundlage einer qualifizierten Mehrheit, mit der Möglichkeit von Opt-out-Klauseln, beschlossen werden.
 - Stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments in alle nicht-militärischen Aspekte: Die Legitimationsfrage ist von entscheidender Bedeutung für die Akzeptanz der GASP in der Bevölkerung. Im Sinne einer doppelten Legitimation und als Ergänzung zur primären Rolle der nationalen Parlamente ist es nötig, die Kompetenzen des Europaparlaments bei allen nicht-militärischen Fragen bis hin zum Mitentscheidungsrecht bei nicht-militärischen Fragen der GASP zu stärken.
 - Reform der Entscheidungs- und Koordinationsverfahren im militärischen Bereich: Zur Vermeidung militärischer ad hoc Koalitionen außerhalb des Vertragsrahmens müssen überarbeitete oder neue Verfahren bzw. Strukturen die Abstimmungseffizienz der kooperationswilligen und -fähigen Staaten gewährleisten, ohne dabei die Interessen der anderen EU-Mitglieder unberücksichtigt zu lassen. Als Verfahren einer solchen „geregelten Flexibilität“ bietet sich an: eine Ausweitung des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit auf Fragen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen und die Etablierung eines „Europäischen Sicherheitsrats“ für die Durchführung einer konkreten militärischen Aktion, die von allen Mitgliedstaaten im Rat grundsätzlich gebilligt wurde.
 - Gesamtstrategie europäischer Außenpolitik: Die EU muss ihre gemeinsamen Interessen klar definieren, die geographische Reichweite ihrer Politik bestimmen, Einvernehmen über die notwendige Legitimationsgrundlage für den Einsatz militärischer Mittel erzielen und die erforderlichen Fähigkeiten und Ressourcen gemeinsam bestimmen und entsprechend bündeln.

Eine neue Qualität der Integration

Seit mehr als fünf Jahrzehnten wird die europäische Integration als Schicksalsgemeinschaft gedacht und weiterentwickelt. Dies belegt auch der Erfolg des EGKS-Vertrags, der ersten „supranationalen“ Organisation in der Geschichte der europäischen Integration, der nach 50 Jahren am 23. Juli 2002 auslief.

Das sich vereinigende Europa zeigt immer deutlicher die Bereitschaft in der eigenen Nachbarschaft wie auch in anderen Teilen der Welt eine verantwortungsvolle Rolle bei der Friedensstiftung und Stabilitätswahrung zu übernehmen. Dabei wird die europäische Integration auch in Zukunft unter einem ständigen Begründungsdruck stehen. Europa als Schicksalsgemeinschaft zu definieren, wird daher zu wenig sein, um den Europagedanken neu zu begründen. Um diese Ziele zu erreichen, müssen heute die institutionellen und vertraglichen Strukturen geschaffen, effektive Entscheidungsverfahren eingeführt und die entsprechenden Souveräni-

tätsrechte gebündelt werden. Eine solche lebendige und leistungsfähige Gestaltungsmacht sollte auf den derzeitigen Integrationsprojekten aufbauen und die folgenden zentralen Komponenten aufweisen: Verbesserung der Partizipation ihrer Bürger, Artikulation und Durchsetzung der gemeinsamen Interessen, Übernahme von Verantwortung in der Welt und Verfolgen einer Politik der Nachhaltigkeit.

Anmerkungen

1. Vgl. grundsätzlich dazu u.a. Loth, Winfried (Hrsg.): Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Opladen 2001; Schmitz, Thomas: Integration in der Supranationalen Union, Baden-Baden 2001; Siedentop, Larry: Demokratie in Europa, Stuttgart 2002.
2. Vgl. u.a. Volkmann-Schluck, Sonja: Die Debatte um eine europäische Verfassung, Leitbilder – Konzepte – Strategien, CAP Working-Paper, München Dezember 2001; Loth, Winfried: Entwürfe einer Europäischen Verfassung, Bonn 2002; integration 2/2001: Das Vertragswerk von Nizza und die Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union; Müller-Graff, Peter-Christian: Europäische Verfassungsordnung – Notwendigkeit, Gestalt und Fortentwicklung, in: EWS, Heft 5/2002, S. 206-216.
3. Vgl. Grundsätzlich Karama, Miriam: Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik, Bonn 2001.
4. KOM (2001) 727 endg.; Rede von Romano Prodi: „Bessere Rechtsetzung“ vor der Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments, Brüssel, 5.6.2002; Rede von Romao Prodi: „Der Gipfel von Sevilla: Erweiterung, Zuwanderung und Reform“, Straßburg 2.7.2002; Blair-Schröder-Brief: Bundeskanzler Schröder und Premierminister Blair fordern Reform des Rates, Berlin/London 25.2.2002, <http://www.bundesregierung.de/top/dokumente>.
5. Lippert, Barbara/Bode, Wolfgang: Die Erweiterung und das EU-Budget – Reformoptionen und ihre politische Durchsetzbarkeit, in: integration 4/2001, S. 369-389; Inotai, András: Droht der „Big Bang“? Die Erweiterungsstrategie ist ungenügend durchdacht, in: Internationale Politik, 57. Jg., Nr.1, Januar 2002, S.27-32; Bertelsmann Foundation (Hrsg.): Thinking Enlarged The Accession Countries and the Future of the European Union, Gütersloh 2001.
6. Hödl, Erich/Weida, Andreas: Europäische Wirtschaftsordnung, Frankfurt a.M. 2001; Hrbek, Rudolf/Nettesmann, Martin (Hrsg.): Europäische Union und Daseinsvorsorge, Baden-Baden 2002; Hansen, Jorg Drud (Hrsg.): European Integration. An Economic Perspective, Oxford 2001.
7. Arnold, Hans/Krämer, Raimund (Hrsg.): Sicherheit für das größere Europa, Bonn 2002; Pitschas, Rainer: Interkulturelles Sicherheitsmanagement – Polizeikooperation der EU, in: integration 3/2001, S. 289-302; Missioli, Antonio: Zwischen Konfliktverhütung und Krisenmanagement. Die ESVP nach dem 11. September, in: Internationale Politik, Nr.7, Juli 2002, S. 15-20.
8. Vgl. Wessels, Wolfgang: Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: integration 2/2002, S. 83-98; Roth, Michael: Europa braucht einen erfolgreichen Konvent, in: integration 2/2002.
9. Schlussfolgerungen des Rates von Sevilla vom 21./22.6.2002 (<http://europa.eu.int/council/off/ conclu/index.htm>).
10. Bertelsmann Forschungsgruppe Politik: Ein Grundvertrag für die Europäische Union, Gütersloh 2000.
11. Drulák, Petr (Hrsg.): National and European Identities in EU Enlargement, Prag 2001; Kempe, Iris/van Meurs, Wim (Hrsg.): Beyond EU Enlargement, Gütersloh 2001.
12. Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Landwirtschaftspolitik, Kommission legt Halbzeitbewertung der EU-Agrarpolitik vor, Brüssel 10.7.2002, IP/02/1026.
13. van Oudenaren, John: E Pluribus Confusio. Living with the EU's Structural Incoherence, in: The National Interest, Fall 2001, S. 23-36.
14. Friedrich, Holger: Grundzüge einer europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung, Diskussionspapier der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, Gütersloh 2002; Wirtschaftsdienst, Heft 6, Juni 2002; derselbe.: Probleme und Folgefragen des Euro, CAP Working-Paper, München 2001; Woyke, Wichard: Hundert Fragen und Antworten zum Euro, Opladen 2001; Thiel, Elke: Wirtschaften unter Euro-Bedingungen, SWP-Studie, Berlin 2001.

15. Laqueur, Walter: Das neue Gesicht des Terrors, in: Europäische Rundschau, 1/2002, S.9-11.
16. Vgl. Gottschald, Marc: Die GASP von Maas-tricht bis Nizza, Baden-Baden 2001; Seidelmann, Reimund: Das ESVP-Projekt und die EU-Krisenreaktionskräfte: Konstruktionsdefizite und politische Perspektiven, in: integration 2/2002; Frisch, Thomas: Der Hohe Vertreter für die GASP: Aufgaben und erste Schritte, in: SWP-brief, NR. 32, Dezember 2000, S. 1-3.

Weiterführende Literatur

- Bieber, Roland: Der Verfassungsstaat im Gefüge europäischer und insbesondere supranationaler Ordnungsstrukturen, Sonderdruck aus Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001.
- Derselbe: Zur Kompetenzabgrenzung der Europäischen Union, in: integration 3/2001, S. 308-313.
- Calleo, David: Rethinking Europe's Future, Princeton 2001.
- Collignon, Stefan: Nach der Euro-Einführung. Der europäische Bürger braucht eine Europäische Republik, in: Internationale Politik, 57.Jg., Nr.1, Januar 2002, S. 39-44.
- Di Fabio, Udo: Verfassungsstaat Europa und Globalisierung. Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, Tübingen 2001.
- Frankenberger, Klaus-Dieter: Mehr Schein als Sein. Europäische Außenpolitik in der Krise, in: Internationale Politik, 57. Jg., Nr.1, Januar 2002, S. 23-26.
- Gasteyger, Curt: Europa am Scheideweg, in: Internationale Politik, 57. Jg., Nr.1, Januar 2002, S. 1-8.
- Giering, Claus: Die Europäische Union vor der Erweiterung – Institutionen, Flexibilität und Zukunftsaussichten nach Nizza, in: Axt, Heinz-Jürgen/Rohloff, Christoph (Hrsg.): Frieden und Sicherheit in (Südost-)Europa: EU-Beitritt, Stabilitätspakt und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, München 2001, S. 401-427.
- Göler, Daniel: Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, in: integration 2/02, S. 99-110.
- Gompert, David C.: Akteur oder Statist? Die Rolle der Europäischen Union auf der Weltbühne, in: Internationale Politik, 57. Jg., Nr.1, Januar 2002, S. 9-16.
- Guérot, Ulrike: Leerlauf im deutsch-französischen Tandem. Hat es noch eine Existenzberechtigung?, in: Internationale Politik, 57. Jg., Nr.1, Januar 2002, S. 33-38.
- Herbert Quandt-Stiftung (Hrsg.): Europas Verfassung – Eine Ordnung für die Zukunft der Union, 16. Sinclair-Haus Gespräch, Bad Homburg v.d. Höhe 2001.
- Hummer, Waldemar: Der Status der EU-Grundrechtecharta. Politische Erklärung oder Kern einer europäischen Verfassung?, Analysen zur Europäischen Verfassungsdebatte Bd.2, Bonn 2002.
- Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001.
- Laschet, Armin/Pflüger, Friedbert (Hrsg.): Der Euro und Europa, Karlspreisträger 2002: Der Euro, Monschau 2002.
- Loth, Wilfried: Entwürfe einer Europäischen Verfassung, Bonn 2002.
- Meiers, Franz-Josef: Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) oder Gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP), ZEI Diskussionspapier C 79, 2000.
- Mayer, Franz C.: Die drei Dimensionen der Europäischen Kompetenzdebatte, in: ZaöRV, Sonderdruck aus Band 61, Nr.2-3, 2001.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.): Europäische Außenpolitik, Baden-Baden 2002.
- Nettesheim, Martin: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine verfassungstheoretische Kritik, in: integration 1/2002, S. 35-48.
- Neuss, Beate: Die Krise als Durchbruch. Die EU zwischen Vertragsreform und Verfassungsentwurf, in: Internationale Politik, 57.Jg., Nr.1, Januar 2002, S. 9-16.
- Pflüger, Friedbert: Weckruf für Europa. Verfassung, Vereinigung, Verteidigung, Bonn 2002
- Reck, Brigitte: Flexibilität in der Europäischen Union, Stuttgart 2001.
- Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001.
- Spiegel special: Experiment Europa, Nr.1, 2002.
- The European Union Institute for Security Studies (Hrsg.): Enlargement and European defence after 11 September, in: Chaillot Papers, No.53, Juni 2002.
- Wagener, Andreas: Die Europäische Zentralbank, Wiesbaden 2001.