

EUROPAS REFORM DENKEN

Diskussionspapier zum
Karlspreis-Europa-Forum in Aachen
2002

Vorgelegt von der

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik
Centrum für angewandte Politikforschung
Universität München

EUROPAS REFORM DENKEN

Diskussionspapier zum Karlspreis-Europa-Forum in Aachen 2002

*Bertelsmann Forschungsgruppe Politik
am Centrum für angewandte Politikforschung
Universität München*

Europa durchlebt ein Wechselbad der Gefühle. Erfolg und Krise sind ständige Wegbegleiter des Integrationsprozesses. Über die Jahrzehnte hinweg betrachtet ist die europäische Einigung zwar eine Erfolgsgeschichte. Viele Fortschritte wurden jedoch erst im Nachhinein als solche bewertet. Die Einführung des Euro als gemeinsame Währung der Europäer ist das jüngste Beispiel. Und kaum werden Erfolge sichtbar, zeichnet sich schon eine neue Krise ab. So auch nach der Rede von Joschka Fischer zur Zukunft der europäischen Integration. Diese hat eine Grundsatzdebatte der führenden Europapolitiker initiiert. Pioniergruppen sollten den Weg zu einer Europäischen Föderation bereiten, ein erweitertes Europa sich an einer gemeinsamen Verfassung aufrichten, eine europäische Regierung und ein europäischer Präsident Handlungsfähigkeit und Akzeptanz der Union sichern.

Zwischen
Erfolg und Krise

Doch Theorie und Praxis klaffen oft auseinander. Während sich die Handelsreisenden in Sachen Europavisionen die Klinke in die Hand gaben, braute sich ein Tief an der Côte d'Azur zusammen. Nur mühsam konnten sich die Staats- und Regierungschefs auf den Vertrag von Nizza einigen. In der spannungsgeladenen Atmosphäre des Gipfels trat die Staatengemeinschaft der Einzelinteressen wieder unter der Fassade der Festtagsredner hervor. Stimmengewichtung und Präsenz in der Kommission beherrschten das diplomatische Parkett. Deutschland wollte sein Gewicht gegenüber Frankreich betont wissen, die großen Mitgliedstaaten die Blockademacht gegenüber den kleinen ausbauen und die Mittelempfänger ihre Zuflüsse sichern. Die Effizienz und Handlungsfähigkeit einer sich erweiternden Union wurde hinter den einzelstaatlichen Interessen zurück gestellt. Am Ende stand ein Kompromiss, der wenig Hoffnung auf eine entschlossene Fortsetzung des Einigungswerkes aufkommen lässt.

Oft genug aber ging die Europäische Union letztlich gestärkt aus solchen Krisen hervor. Erst dadurch eröffnet sich zumeist die Möglichkeit, neue Wege auf dem Einigungspfad einzu

schlagen. So war es auch nach dem Gipfel von Nizza. Auf deutsch-italienische Initiative hin wurde in den Vertrag eine Erklärung zur Zukunft der Union aufgenommen. Mit einer nachvollziehbaren Aufgabenteilung, demokratischer Gewaltenteilung und einem vereinfachten Vertragswerk soll die EU demnach bis 2004 fit für kommende Herausforderungen gemacht werden. Diese Reformagenda wurde seitdem nicht nur deutlich ausgeweitet, sondern es wurde auch der Beschluss gefasst, die Reformen nicht mehr durch Regierungsvertreter allein, sondern im Rahmen eines parlamentarisch geprägten Konvents vorbereiten zu lassen.

Der Konvent zur Reform der Europäischen Union 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 zuvor 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 es den Bürgern wieder näher bringt.

Das Integrationsbarometer zeigt also erneut eine Schönwetterfront an. Je länger aber der Konvent tagen wird, desto deutlicher werden die bekannten Konfliktlinien wieder hervortreten.

- Unterschiedliche **macht- und sicherheitspolitische Interessen** und Kapazitäten, wie sie in Nizza oder in den Reaktionen auf den 11. September sichtbar wurden, müssen institutionell aufgefangen werden.
- **Finanzpolitische Verteilungskämpfe** werden ihren Niederschlag in der Debatte um eine neue Aufgabenteilung und Entscheidungsstruktur vor allem in der Agrar- und Strukturpolitik finden.
- Widersprüchliche **ökonomische Ordnungsvorstellungen** werden zu Tage treten, sei es in der Frage staatlicher Beihilfen, der sozialen Abfederung des Binnenmarktes oder den Folgefragen der Euroeinführung.

Bekannte
Konfliktlinien

- Vor allem aber werden die **integrationspolitischen Divergenzen** über das Leitbild einer künftigen Union zum Tragen kommen, wenn es darum geht, einen konstitutionellen Rahmen für die Europäische Union und ihre künftigen Aufgaben zu setzen.

Die Projekte der Vertiefung wie der Erweiterung werden die Präzisierung der früher vage gehaltenen Vorstellung von der Finalität des Integrationsprozesses erzwingen. Beide Prozesse enthalten Belastungsproben für das System der Integration und den Zusammenhalt seiner Mitglieder, die eine Verstärkung der wechselseitigen Bindungen erfordern. In der Verarbeitung dieser Lasten steht der Integrationsprozess an einer konzeptionellen Wegscheide, die das bisher übliche Offenhalten der Finalität nicht zulässt, sondern die Entscheidung zwischen verschiedenen Entwicklungssträngen verlangt:

Europa am
Scheideweg

- Denkbar ist, dass die produktive Bewältigung der aktuellen Herausforderungen zur Triebfeder weiterer Integration wird: Die Europäische Union wird zu einer **Föderation europäischer Staaten**, gestützt auf einen Verfassungsvertrag mit abgegrenzten Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen und demokratischen Legitimations- und Kontrollverfahren ausgebaut. Damit wäre die Entscheidung zur Staatswerdung Europas auf der Basis der supranationalen Idee gefallen. Dies setzt die Bereitschaft auch der künftigen Mitgliedstaaten zu substanziellem 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. In diesem Szenario erscheint die Weiterentwicklung der politischen Integration für alle weitgehend ausgeschlossen – sie wäre allenfalls über den Weg der verstärkten Zusammenarbeit für den Kreis der Euro-Staaten plausibel.
- Ein dritter Weg zwischen diesen beiden Entwicklungsszenarien wäre der einer **differenzierten Integration**. Wenn es nicht gelingt, die EU zu erweitern und gleichzeitig 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 Zusammensetzung dieser Avantgarde-Projekte muss nicht identisch sein, dürfte aber weitgehend deckungsgleich ausfallen und könnte so das Konzept einer Europäischen Föderation vital halten: als Zusammenführung der Ergebnisse, Erfahrungen und Strukturen tiefer Integration wie als Angebot an alle EU-Mitglieder.

DIE ZUKUNFTSPROJEKTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Trotz widerstreitender Interessen und Leitbilder muss bis 2004 das Europa der Zukunft vereinbart werden. Weitere Jahrzehnte einer schrittweisen Evolution oder gar den Weg zurück aus der Integration werden die inneren Spannungen der gewachsenen Strukturen, das ungebrochene Interesse weiterer Staaten an einer Mitgliedschaft, die Dynamik der globalen Wirtschafts- und Finanzmärkte sowie die wachsenden Anforderungen an die EU als regionaler und globaler Stabilitätsfaktor nicht zulassen. Europa wird seine Rolle als Sicherheits- und Interessengemeinschaft konstitutionell bestimmen müssen. Die Chancen für Reformen und substantielle Veränderungen sind günstig. Der externe Integrationsdruck ist erheblich und den Mitgliedstaaten steht trotz vielfältiger Divergenzen eine breite Basis an gemeinsamen Interessen zur Verfügung. Das Ausmaß und die Dynamik dieser Gemeinsamkeiten verdeutlichen die vier Großprojekte der Europäischen Union :

- Durch den Aufbau einer effektiven Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie die Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll die EU zu einer **Sicherheitsgemeinschaft** ausgebaut werden.
- Der mit der Zollunion, dem Binnenmarkt und der Einführung des Euro begonnene Weg soll fortgesetzt und durch ein europäisches Gesellschaftsmodell ergänzt werden, um die EU als dynamischste Wirtschaftszone der Welt und damit als nachhaltige **Wachstumsgemeinschaft** zu etablieren.
- Ungleichgewichte in der wirtschaftlichen Entwicklung, die auch durch künftige Erweiterungen auf immer neue Belastungsproben gestellt werden, sollen durch eine **Solidaritätsgemeinschaft** aufgefangen werden.
- Die Konflikte, die aus den sicherheits-, wirtschafts- und finanzpolitischen Herausforderungen erwachsen, müssen in einem tragfähigen politischen System ausgetragen werden, damit die notwendigen Entscheidungen effektiv und demokratisch legitimiert im Rahmen einer von allen akzeptierten **Verfassungsgemeinschaft** generiert werden können.

Die vier
Zukunftsprojekte
der Integration

Sicherheitsgemeinschaft

Angesichts der Erfahrungen auf dem Balkan, den neuen Risiken des Terrors und den Anforderungen an weltweite Friedenspolitik sind die Konzepte und Strukturen europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik neu zu durchdenken. Es hat sich gezeigt, dass Europa ohne handlungsfähige militärische Führung, die sich auf entsprechende Ressourcen und Entscheidungsstrukturen stützen kann, keine wirksame Krisenbewältigung leisten oder gar eine tragende Rolle bei der Gestaltung der internationalen Friedensordnung spielen kann. Vor diesem Hintergrund sind die Beschlüsse zum Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) getroffen worden. Eine Konsequenz der Ereignisse des 11. September 2001 ist jedoch, das Ziel einer schnellen Eingreiftruppe von 60.000 Mann präziser zu definieren und ambitionierter zu verfolgen. Denn zu den Folgen der Terroranschläge in New York und Washington gehören steigende Leistungserwartungen an die „harte Sicherheit“ in Europa. Die Staaten Europas benötigen nicht nur die Fähigkeit, unter eigener Führung Frieden in ihrer unmittelbaren Nähe zu schaffen, Bürgerkriege und ethnische Gewalt zu kontrollieren. Sie brauchen zugleich die Instrumente zum Schutz ihrer Interessen, ihrer Werte und ihrer Partner überall dort, wo diese elementar verletzt werden. In diesem Sinne sind die getroffenen Beschlüsse zu Aufbau und Ausstattung gemeinsamer Kapazitäten unzureichend. Die nötigen Entwicklungspotenziale lassen sich am ehesten durch die gemeinsame Bedarfsbestimmung und eine entsprechende Mittelkonzentration im Rüstungsbereich freisetzen.

Die Umsetzung eines umfassenden Sicherheitsverständnisses in konkrete Politik erfordert die Verzahnung von äußerer und innerer Sicherheit. Die Segmentierung der Sicherheitspolitik in getrennte Handlungsfelder – wie dies auch in den Mitgliedstaaten der Fall ist – sollte überwunden werden. Die Ergänzung der militärischen Komponente durch nicht-militärische Instrumente wie die Aufstellung und Ausrüstung einer gemeinsamen Polizeitruppe zur Bewältigung der Petersberg-Aufgaben hat an Dringlichkeit gewonnen. Die europäische Sicherheitspolitik sollte künftig als übergreifendes Prinzip verstanden werden. Die Trennung in gemeinschaftliche und intergouvernementale Politikbereiche wird nicht aufrechtzuerhalten sein. Das Spektrum außenpolitischer Handlungsmöglichkeiten, inklusive der Außenhandelsbeziehungen, sollte zu einer kohärenten Gemeinschaftspolitik gebündelt werden, damit die Ressourcen des Rates und der Kommission sowie die Beratungs- und Entscheidungsinstanzen der Mitgliedstaaten besser ineinander greifen können.

Verzahnung von
äußerer und
innerer Sicherheit

Die Neubestimmung des Zusammenhangs von innerer und äußerer Sicherheit ist ohne die Verknüpfung von GASP und ESVP mit der seit 1999 betriebenen Gemeinschaftsbildung im Bereich Justiz und Inneres nicht zu denken. Europa muss hier handeln, damit die Stärke der Europäer – die Vielfalt der Räume, Zusammenhänge und Ordnungen – nicht zur Schwäche wird. Die Kommission ist dabei schon heute das Scharnier zwischen den Pfeilern und Politiken. Ihr wird eine Schlüsselrolle zukommen, wenn es darum geht, die großen sicherheitspolitischen Zielsetzungen mit der Verwirklichung eines gemeinsamen Vorgehens im innenpolitischen Bereich zu verknüpfen.

Im Bereich der Innen- und Justizpolitik hat sich die Europäische Union das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2004 einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu verwirklichen. Die Konsequenzen sind ähnlich weit reichend wie die der Schaffung des Binnenmarktes. Schon durch die gemeinsamen Bestimmungen im Bereich Asyl, Visa und Migration sowie die Schaffung von Europol und Eurojust wird eine neue Stufe der Integration erreicht. Doch wird die Entwicklung hier nicht stehen bleiben. Weitere Projekte wie die Einrichtung einer europäischen Grenzschutztruppe, die Weiterentwicklung von Eurojust zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft mit begrenzten Ermittlungsrechten in den Mitgliedstaaten sowie der Ausbau der operativen Rechte von Europol zeichnen sich bereits ab – sie liegen in der Logik eines gemeinsamen Sicherheitsraumes nach innen.

Raum der Freiheit,
der Sicherheit und
des Rechts

Wie in der Außen- und Sicherheitspolitik sollte eine Auflösung des separaten Pfeilers für die verbliebenen Sachfragen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen folgen. Der gemeinsame europäische Haftbefehl und die Verabschiedung der europäischen Geldwäscherichtlinie sind als Vorzeichen dieser Entwicklung zu verstehen. In der Logik der Zusammenführung aller sicherheitsrelevanten Politikfelder unter einem Dach liegt auch die Verschmelzung von EU und EG und damit die Verleihung der Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union. Nicht zuletzt ist die personelle Trennung zwischen dem Hohen Vertreter der GASP und dem zuständigen Kommissar für Außenbeziehung zu beenden. Auf dieser Grundlage kann ein umfassender Sicherheitsbegriff in Politik übersetzt werden, die auch den Erwartungen der Bürger gerecht wird.

Wachstumsgemeinschaft

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. Die EU hat hier bereits viel erreicht. 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. Inzwischen beginnen auch die materiellen Folgen der gemeinsamen Währung ihre Wirkung zu entfalten: die Vergleichbarkeit der Preise, sinkende Wechselkursrisiken und Transaktionskosten intensivieren den Wettbewerb und erhöhen die Attraktivität Europas als Investitionsstandort. Es entsteht ein ökonomisches Umfeld, das der Sicherung von Preisstabilität, der Mobilisierung von Wachstumskräften und der dringend benötigten Modernisierung der europäischen Volkswirtschaften förderlich ist.

Die Weiterentwicklung einer wirtschaftspolitischen Ordnung Europas hat Folgen, die bei einer Reform der Arbeitsteilung und der politischen Verantwortung im Rahmen der Konventsarbeit und der kommenden Regierungskonferenz berücksichtigt werden müssen. Das betrifft die Verbesserung der Mechanismen der wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten ebenso wie die Frage einer einheitlichen Außenvertretung des Euro in internationalen Organisationen und gegenüber Drittstaaten. Dazu sollte eine Klärung der Rollenverteilung zwischen dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten und der auf die WWU-Teilnehmer begrenzten Eurogruppe erfolgen. Koordinierung und Außenvertretung der Wirtschafts- und Finanzpolitik sollten in einer Hand liegen.

Dies kann umso besser gelingen, je eindeutiger und nachvollziehbarer die Mitgliedstaaten das Regelwerk aus gemeinsamen Verfassungsbestimmungen und ordnungspolitischen Grundüberzeugungen gestalten, auf das sich ihr gemeinsames Vorgehen stützt. 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 stringenter Systematik zusammengeführt werden.

Gemeinsame
Wirtschafts- und
Finanzordnung

Binnenmarkt und Währungsunion sind die Kernstücke der Wirtschaftsintegration. Nachdem die ökonomischen Zielsetzungen über Jahrzehnte im Mittelpunkt des europäischen Aufbauwerkes standen, wird die Europäische Union heute aber auch zunehmend bei der Erfüllung weiterer staatlicher Grundaufgaben, wie der Sicherung persönlicher Freiheit, allgemeinen Wohlstands oder sozialer Gerechtigkeit in die Pflicht genommen. Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigung, Ausbildung und soziale Stabilität werden damit zu Schlüsselfragen der europäischen Politik. Europas Zukunft liegt in der Entfaltung der Wissensgesellschaft und den Fähigkeiten der Menschen, im großen Binnenmarkt der erweiterten EU produktiv zu werden. Entsprechend fördert die Europäische Union im Rahmen des vor zwei Jahren eingeleiteten Lissabon-Prozesses als „sozialpolitische Lerngemeinschaft“ die Aufstellung von Leistungsvergleichen, um auf diesem Weg besonders Erfolg versprechende Lösungsmodelle zu ermitteln.

Die politische Verantwortung liegt nach wie vor bei den Mitgliedstaaten, die sich vorwiegend der neuen Methode der offenen Koordinierung bedienen. Das ist ein politisches Instrument, welches durch die Bestimmung von Leitlinien und Indikatoren eine Überprüfung nationaler Initiativen im Rahmen eines Benchmarking-Prozesses ermöglichen soll. Der Kommission kommt dabei im Wesentlichen eine Rolle bei der Festlegung der Zielindikatoren und der Ermittlung der Vergleichsdaten zu. Sie sollte aber stärker auch die daraus folgenden Empfehlungen mitformulieren und vor allem ihre erfolgreiche Umsetzung in den Mitgliedstaaten überprüfen und bewerten können. Die Methode der offenen Koordinierung wird auf europäischer Ebene angewendet, daher sollte sie auch ihren Platz im Handlungsrahmen der EU finden und mit entsprechenden Verfahren versehen werden. Bleibt die Identifizierung von „best practice“-Modellen ohne Folgen in der Reformpolitik der Staaten, so wird eines der interessantesten Instrumente politischer Steuerung unterhalb der Ebene der Vergemeinschaftung an Momentum verlieren und seine europapolitische Gestaltungskraft für die europäische Wachstumsgemeinschaft einbüßen.

Methode der
offenen
Koordinierung

Solidargemeinschaft

Die Verwirklichung der politischen und ökonomischen Integration war über Jahrzehnte hinweg ein langer und mühsamer Prozess. Dennoch ist der Magnetismus auf andere Staaten ungebrochen, an dieser Erfolgsgeschichte als Mitglied zu partizipieren. Dreizehn Anwärter sind es derzeit, weitere Kandidaten aus Südosteuropa, Osteuropa und den verbliebenen EFTA-Staaten werden folgen. Für zehn Kandidaten ist der Erweiterungsprozess bereits in seine finale Etappe eingetreten. Trotz der noch zu überwindenden Schwierigkeiten ist für diese Gruppe der Abschluss der Verhandlungen in greifbare Nähe gerückt. Ihre Aufnahme bis zu den nächsten Europawahlen 2004 ist realistisch.

Die Erweiterung bietet zahlreiche Chancen für die Europäische Union. Ihre Öffnung nach Osten ermöglicht die volle Ausschöpfung sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Synergien. Ihr Gewicht im Welthandel und in internationalen Organisationen wird zunehmen. Und historisch gesehen, wird eine nachhaltige Überwindung der immer wieder neu zusammengewürfelten, allianz- und systembedingten Aufteilung Europas erst unter dem gemeinsamen Dach der Integration möglich. Mit der Erweiterung verknüpfen aber vor allem die Bürger nicht nur die positive Aussicht einer Ausweitung der europäischen Stabilitätszone, sondern auch Skepsis hinsichtlich der Frage ihrer Finanzierung. Eine Neubestimmung europäischer Solidarität als dritter Pfeiler einer Zukunftsunion ist daher unumgänglich. Nach den heutigen Regeln werden vor allem die Agrar- und Strukturpolitik einer EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten weder gestaltbar noch finanzierbar sein. Ein Festhalten am Status quo würde zudem die Freisetzung nötiger Mittel für die Finanzierung neuer Aufgaben auf europäischer Ebene verhindern. Im Interesse der gegenwärtigen und künftigen Mitgliedstaaten muss der Grundstein künftiger Reformen der EU-Finanzverfassung daher bereits vor einer nächsten Erweiterung gelegt werden.

Elemente für eine
Reform der
Finanzverfassung

- In der **Agrarpolitik** geht es um die Abkehr von produktionsbezogenen Subventionen und die Entwicklung in Richtung eines Agrarbinnenmarktes. 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 System der Einkommenssicherung sollte in seiner geltenden Fassung nicht auf die neuen

Mitglieder übertragen werden. Vielmehr sollten Transferzahlungen sofort der ökologischen, sozialen und ökonomischen Modernisierung des ländlichen Raums der Beitrittsländer zugute kommen. Mögliche Übergangsregelungen sind abzustimmen, wenn es auf Dauer keine Differenzierung zwischen Neu- und Altmitglieder geben soll. Fraglich ist zudem, ob sich eine erweiterte Europäische Union Exportsubventionen von Agrarprodukten aus Steuermitteln noch leisten kann. Der rasche Abbau der Subventionen würde vor allem auch die Position Europas im WTO-Rahmen erheblich erleichtern.

- In der **Regional- und Strukturpolitik** muss sich das Transfersystem noch stärker auf die Überwindung spezifischer Entwicklungsdefizite ausrichten. Eine Konzentration der Mittel auf die förderbedürftigsten Mitgliedstaaten einer erweiterten Union 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. Der Ausgleich asymmetrischer finanzieller Erträge aus dem gemeinsamen Markt könnte hingegen wirksamer und transparenter im Rahmen eines Systems des Finanzausgleichs erfolgen.

Konzentration des
Mittelleinsatzes

Die europäische Ausgabenpolitik wird sich generell konsequenter als bisher an den Kriterien der Zielerreichung und der Konzentration des Mittelleinsatzes ausrichten müssen. Dem sollte andererseits eine ungeteilte Solidarität der EU-Mitglieder auf der Beitragsseite gegenüberstehen. Nationale Rabatte, die aus den Entscheidungsblockaden und Paketlösungen der Vergangenheit resultieren, sind ebenso wenig zukunftsfähig wie die übliche Praxis, die Größenordnung von Transfers national statt bedarfsbezogen festlegen zu wollen. Das Aufbrechen alter Besitzstände bedeutet letztlich einen Zugewinn an Stabilität, Finanzierungssicherheit und Wachstumschancen. Reformen im Bereich der EU-Politiken sind in diesem Sinn ein zentrales Element der notwendigen Verständigung über die künftige Wirtschafts- und Finanzverfassung der Europäischen Union.

Nachdem die Details einer nächsten Erweiterungsrunde am Ende dieses Jahres feststehen werden, bedarf es der Verständigung auf eine in sich konsistente Post-Erweiterungs-Erweiterungsstrategie. Bereits die Erweiterung um bis zu zehn neue Mitgliedstaaten birgt die Gefahr, eine heterogenere weil größere EU mit neuen politischen Problemen zu überlasten.

Nachfolgende Erweiterungsschritte könnten in der Folge in eine unabsehbare Zukunft verschoben werden. Aufgrund einer ungewissen, weil fernen Beitrittsperspektive, würde die EU ihre Orientierungskraft als Anker demokratischer Stabilität und ökonomischer Reformen in den noch nicht beigetretenen Ländern verlieren. Die EU sollte daher diese Staaten stärker als bisher in gemeinsame Schlüsselpolitiken wie den Ausbau transnationaler Netze einbeziehen und ihnen einen Zeithorizont für die Mitgliedschaft in Aussicht stellen – ohne dabei die bereits definierten Kriterien eines Beitritts in Frage zu stellen. Die finanziellen und institutionellen Folgen der nächsten Erweiterungsrunden sollten bereits heute strategisch erfasst und konzeptionell bei der Reform 2004 berücksichtigt werden.

Politische Gemeinschaft

Durch Vertiefung wie Erweiterung steht die Europäische Union 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. So sind unübersichtliche Verflechtungssachverhalte und Mischzuständigkeiten entstanden. Als Ergebnis dieser Entwicklung beruht die EU heute auf mehreren Verträgen mit Hunderten von Artikeln sowie den dazugehörigen Protokollen und Erklärungen. Auch innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche wurden die entsprechenden Regelungen vielfach weiter ausdifferenziert und an unterschiedlichen Stellen behandelt, sodass nicht leicht nachzuvollziehen ist, über welche Zuständigkeiten die EU und die Mitgliedstaaten heute eigentlich verfügen.

Die Kombination aus vertraglichen Zielbestimmungen und aufgabenbezogenen Einzelermächtigungen war zunächst eine wesentliche Voraussetzung für die dynamische Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses. Inzwischen zeigen sich aber die damit verbundenen Probleme in aller Deutlichkeit. Ihre Verteilung folgt keiner erkennbaren Systematik und es besteht sowohl Unklarheit über die Reichweite, die Instrumente und Verfahren wie über die Rechtswirkung der europäischen Gesetzgebung. Nicht zuletzt aus diesem Grund wächst das Unbehagen der Bürger wie der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen gegenüber Zentralismus, Handlungsschwäche und Ineffizienz der EU. Um dieser Fehlentwicklung zu begegnen, muss das europäische politische System nicht neu erfunden werden. Vielmehr geht es darum, das ihm zugrunde liegende Ordnungskonzept sichtbar zu machen und verständlich zu gestalten. In den vielen Einzelschritten der Integrationsentwicklung der letzten Jahrzehnte steckt eine Vernunft europäischer Politikgestaltung, die als die Summe politischer Übereinstimmung der Europäer Ausdruck finden muss, wenn sie Zustimmung erzeugen soll.

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. Sie ordnet die einzelnen Politikfelder nicht nach dem bisherigen Prinzip der Einzelermächtigung, sondern anhand klar definier

Dynamik des
Einigungsprozesses

ter Aufgabenkategorien. Als Kategorien bieten sich konstitutionelle Bereiche, ausschließliche Zuständigkeiten der europäischen Ebene, gemeinsam ausgeübte Politiken, ergänzende und unterstützende Maßnahmen der EU sowie rein koordinierende Aufgaben an:

Kategorisierung der Zuständigkeiten

- **Konstitutionelle Bereiche:** Hierunter fallen alle Bestimmungen, die die Aufgabenverteilung, die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten oder den Beitritt von Mitgliedern regeln. Vertragsänderungen auf diesen Gebieten bedeuten einen substantiellen Eingriff in die Grundlagen des Einigungsprozesses.
- **Ausschließliche Politiken:** Dies sind die Politikbereiche, die zur Verwirklichung der Zollunion, im Rahmen der Währungsunion sowie zur Gewährleistung des Binnenmarktes vollständig auf die europäische Ebene übertragen worden sind.
- **Gemeinsame Politiken:** Hier handelt es sich um jene Aufgabenfelder, die zur Umsetzung der elementaren Vertragsziele – wie der Vollendung des Binnenmarktes und den vier Marktfreiheiten, einer nachhaltigen Umweltpolitik, des Diskriminierungsverbots oder des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts – auf Grund eines grenzüberschreitenden Bezuges gemeinsam ausgeübt werden.
- **Ergänzende Politiken:** Die EU wird in Bereichen wie Sozialpolitik, Bildung, Kultur, Gesundheit, Verbraucherschutz, Industrie oder Forschung und Entwicklung unterstützend, fördernd und ergänzend tätig, und zwar insoweit, wie eine EU-weite Regelung einen Mehrwert für die Mitgliedstaaten ergibt.
- **Koordinierte Bereiche:** Dies sind explizit keine Gemeinschaftskompetenzen. Die Europäische Union und ihre Organe können unterstützend beteiligt werden, stehen aber letztlich nicht in der politischen Verantwortung. Derzeit steht die Beschäftigungspolitik im Vordergrund der Koordinierung. In diese Kategorie fallen auch Bereiche wie der Katastrophenschutz oder der Fremdenverkehr.

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 eine andere Kategorie, sei es durch die Zuordnung bestimmter Entscheidungsverfahren zu den einzelnen Kategorien.

Eine systematische Neuordnung der Zuständigkeiten würde bereits zu einem erheblichen Transparenzgewinn führen. 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 dort 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. In der Konsequenz einer transparenten Kompetenzsystematik liegt also auch eine Vereinfachung und Verbesserung der Entscheidungsverfahren und Rechtssetzungsinstrumente.

Arbeits- und
Gewaltenteilung
zwischen den Gemein-
schaftsorganen

In der Regel sollte das Mitentscheidungsverfahren angewandt 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. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um das Eigeninteresse europapolitischer Entscheidungsträger zu erhöhen, sich über die Medien an die nationalen Öffentlichkeiten zu wenden.

Auch im Rat sollten Veränderungen erfolgen. Vor allem das Nebeneinander der Fachministerräte hat eine extensive Nutzung vertraglicher Handlungsbefugnisse und die Verabschiedung sich widersprechender Entscheidungen begünstigt. Die Begrenzung der Anzahl der Ressortministerrunden sowie ihre Unterordnung unter den Allgemeinen Rat als der wesentlichen Koordinations- und Gesetzgebungsinstanz würde die Abstimmung und Kohärenz europäischer Gesetzgebungsaktivitäten deutlich verbessern. Die Zusammensetzung des Allgemeinen Rates und eines Rates der Außenminister könnte dazu entkoppelt werden. Für den Erfolg solcher Reformen wäre es günstig, wenn sie auf Seiten der Mitgliedstaaten durch eine effektive innere Koordination der Europapolitik ergänzt würden – unabhängig davon, ob dafür das Amt eines Europaministers vorgesehen wird oder andere Wege gefunden werden. Im Falle von Zuständigkeitskonflikten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU sollte auch künftig der Europäische Gerichtshof verantwortlich sein. Die Schaffung neuer Institutionen bietet hier keinen erkennbaren Zugewinn für die Effizienz und Legitimität der Streitschlichtung.

Ein verständliches Kompetenz- und Entscheidungsgefüge zählt zu den Merkmalen einer transparenten politischen Ordnung. Es steht jedoch nicht allein, sondern sollte Teil einer im Ganzen lesbaren Verfassung der EU sein. Die Neuordnung der Kompetenzen setzt die Vereinfachung der Verträge im Sinne eines kohärenten, systematisch gegliederten Vertragswerkes voraus; wie auch umgekehrt die Vereinfachung der Verträge ohne eine Präzisierung der bestehenden Kompetenzordnung kaum denkbar ist. Als Anker dieses Prozesses bietet sich eine Zweiteilung an:

- In einem **Europäischen Grundvertrag** sollten die maßgeblichen Unionsziele, die Grundrechte und -werte, die Kompetenzordnung, das Institutionengefüge, die Entscheidungsprozesse sowie die Finanzordnung zusammengefasst werden. Die in Nizza verabschiedete Grundrechtscharta sollte Teil des Grundvertrages werden. Eine Änderung der Bestimmungen des Grundvertrages muss konstitutionellen Anforderungen genügen und einen Ratifikationsprozess in allen Mitgliedstaaten durchlaufen.
- Die Vielzahl an Ausführungsbestimmungen sowie organisationsrechtliche Artikel sollten in einem **gesonderten Vertragsdokument** zusammengefasst werden. Für diesen Bereich könnte ein vereinfachtes Änderungsverfahren im Wege von Mehrheitsentscheidungen, unter parlamentarischer Beteiligung und Kontrolle, eingeführt werden. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass über den Weg der Kategorisierung eine klare Kompetenzordnung geschaffen wird.

Zweiteilung des
Vertragswerkes

Ein solcher Grundvertrag erleichtert es den Bürgern Europas, die politische Ordnung der EU zu verstehen und sich mit Europa zu identifizieren. Die europäische Gesetzgebung wäre auf der Basis der Ausführungsbestimmungen rascher in der Lage, auf veränderte Anforderungen zu reagieren. Wenn die Ziele, die Zuordnung und die Prinzipien der Zuständigkeit im ersten Teil präzise genug geregelt sind, ist mit einer Zweiteilung der Verträge auch nicht die Gefahr einer schleichenden Zentralisierung verbunden. Die Regierungen der Mitgliedstaaten und die nationalen Parlamente behalten ihre entscheidende Rolle in der Fortentwicklung dieser Verfassungsgemeinschaft.

EUROPA ALS ERFOLGSGEMEINSCHAFT

Seit mehr als fünf Jahrzehnten wird die europäische Integration als Schicksalsgemeinschaft gedacht und weiterentwickelt. Damit wurde viel erreicht: Militärische Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten sind undenkbar geworden und die Teilung des Kontinents wurde überwunden. Das sich vereinigende Europa zeigt immer deutlicher die Bereitschaft sowohl in der eigenen Nachbarschaft als auch in anderen Teilen der Welt eine verantwortungsvolle Rolle bei der Friedensstiftung und Stabilitätswahrung zu übernehmen. Wirtschaftlich ist die Gemeinschaft den weiten Weg von der auf zwei Industriesektoren beschränkten EGKS über den Binnenmarkt bis zur Währungsunion gegangen. Die Grenzkontrollen zwischen den Staaten sind nicht nur für Waren, sondern auch für die Bürger weggefallen, und in der Grundrechtscharta findet der gemeinsame Wertekanon seine konstitutionelle Basis. Die europäische Integration gilt als Erfolgsmodell für andere Weltregionen.

Das Projekt Europa hat also in vielen Facetten gezeigt, dass Visionen Wirklichkeit werden können. Diese Erfolge bilden das Fundament, auf dem das gemeinsame Haus Europa als Leistungszentrum weiterzudenken ist. Doch die Geschichte der europäischen Integration hat auch belegt, dass die genannten Erfolge rasch konsumiert und als Alltagserfahrung hingenommen werden. Das gilt gleichermaßen für die Friedensleistung, den Binnenmarkt und den Wegfall der Grenzen. Und diese Erfahrung dürfe sich mit dem Euro wiederholen. Er wird ein wichtiges Stück gemeinsamer Identität prägen – eine Identität, die aber wie selbstverständlich präsent sein wird.

Die europäische Integration wird auch in Zukunft unter einem ständigen Begründungsdruck stehen. Dies gilt vor allem auch für die junge Generation, für die die zahlreichen Kriege, die in Europa gewütet haben, ja selbst das Ende des Ost-West-Konfliktes, nur mehr als Kapitel in den Geschichtsbüchern präsent sind. Europa als Schicksalsgemeinschaft zu definieren, wird daher zu wenig sein, um den Europagedanken neu zu begründen. Vielmehr muss die Europäische Union in den Köpfen und Herzen ihrer Bürger als Erfolgsgemeinschaft etabliert werden, die zwar auf den Errungenschaften der Schicksalsgemeinschaft aufbaut, aber einen entscheidenden Beitrag zur Zukunftssicherung leisten kann. Um diese Ziele zu erreichen, müssen heute die institutionellen und vertraglichen Strukturen geschaffen, effektive Entscheidungsverfahren eingeführt und die entsprechenden Souveränitätsrechte gebündelt werden. Eine solche lebendige und leistungsfähige Gestalt

Von der Schicksals- zur
Erfolgsgemeinschaft

tungsmacht sollte auf den derzeitigen Integrationsprojekten aufbauen und die folgenden zentralen Komponenten aufweisen:

- Eine vitale Erfolgsgemeinschaft muss die **Partizipation ihrer Bürger verbessern**, wenn Europa nicht weiter als ferne, abgehobene und eigenmächtige Institution wahrgenommen werden soll.
- Eine vitale Erfolgsgemeinschaft muss in der Lage sein, die **gemeinsamen Interessen zu artikulieren und durchzusetzen**, sei dies in Fragen regionaler und globaler Sicherheit, des Handels, der Umwelt oder des Schutzes unserer Grundwerte.
- Eine vitale Erfolgsgemeinschaft muss **Verantwortung in der Welt übernehmen**, ob bei der Bekämpfung des Terrors, des Hungers, der Verfolgung von Minderheiten, oder im Rahmen weltweiter Einsätze der Friedensschaffung und Friedensbewahrung.
- Eine vitale Erfolgsgemeinschaft muss eine **Politik der Nachhaltigkeit betreiben**, um auch für kommende Generationen die Umwelt zu bewahren, die Ressourcen zu schonen, wirtschaftliches Wachstum zu sichern und die Grundlagen für ein stabiles Sicherheitssystem zu schaffen.

Zentrale
Komponenten der
Erfolgsgemeinschaft

So ambitioniert diese Agenda zunächst auch erscheinen mag, so wirkt sie bei näherer Prüfung doch eigentlich nur wie die Verlängerung der Integrationslogik der 50er Jahre. Das, was damals für sechs Länder entworfen war, muss jetzt für den Zusammenschluss von 30 und mehr Staaten tragfähig werden. Diese aufregende und riskante Ausgangslage ist die Stunde der Strategen. Eine neue Verständigung über Sinn und Zweck der Europapolitik ist zu erarbeiten, die auch den Bürger wieder in den Blick nimmt. Offenbar spürt die Politik, dass es dringlich ist, dem Kontinent für eine neue Epoche eine politische Form zu geben. Es geht um einen Rahmen, der langfristig gültig bleiben kann, bevor die Vielfalt der großen Europäischen Union übermächtig wird. Hier nationale Vorbehalte, dort regionale Besitzstände, hier populäre Kritik an Brüsseler Bürokratie, dort Zweifel an der Sinnhaftigkeit der alten Zuständigkeiten – von vielen Seiten wird der Meißel an das supranationale Gehäuse Europas angesetzt. So ist auch die plötzliche Lust an der Finalität psychologisch erklärbar: Es gilt abzusichern und zu stabilisieren, bevor die poröse Fassade zu bröckeln beginnt. Das ist die zentrale Aufgabe des Konvents und der nachfolgenden Regierungskonferenz – weitblickend und kraftvoll die Zukunft Europas zu gestalten.