

Das entgrenzte Europa

Strategien politischer Gestaltung

Vorlage zum
International Bertelsmann Forum

Welsaal des Auswärtigen Amts
Berlin, 19. - 20. Januar 2001

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik
Centrum für angewandte Politikforschung
Universität München

I.

Jenseits der alten Grenzen

Das Symbol der frühen Jahre europäischer Einigungspolitik ist das der Überwindung von Grenzen – verdichtet im Abbau der Schlagbäume an den Grenzübergängen zwischen den Gründungsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Heute, fünfzig Jahre später, hat diese Symbolik eine neue Dimension erreicht. Die europäische Politik wird durch Prozesse der Entgrenzung geprägt, von denen jeder spezifische Chancen und Risiken enthält. Entgrenzung steht nicht allein für die Aufhebung von Schranken, sondern zugleich für den Wandel der Bezugssysteme und Zuordnungen. Jede Entgrenzung beinhaltet deshalb auch die Notwendigkeit zur Neudefinition, zur neuen Vermessung der Räume.

Drei Vorgänge der Entgrenzung werden in den kommenden Jahren das Gesicht Europas prägen:

- Der Grenzöffnung in Ungarn 1989 wird etwa 15 Jahre später die Erweiterung der Europäischen Union in den Raum des untergegangenen Warschauer Paktes folgen – abgesehen vom Sonderfall der neuen Bundesländer in Deutschland, die über die deutsche Einheit auf diesem Weg vorangegangen sind. Mit der Aufnahme der assoziierten Staaten überschreitet die EU mehrfach bisherige Begrenzungen: Von der westeuropäischen Nachkriegsgemeinschaft wird sie zu einer Union mit gesamteuropäischem Anspruch. In den verschiedenen Stadien der Erweiterung wird die Integration zunächst die Grenzen des lateinischen Europa, dann die des christlichen Europa überschreiten. Mit der Aufnahme der Türkei schließlich würde sie am Bosphorus auch die geographische Grenzlinie Europas aufheben.
- Nach der weitgehenden Vollendung des Binnenmarktes bilden nun die staatlichen Leistungen sowie die öffentlichen Unternehmen die Grenzen der Marktöffnung. Ihre künftige Gestaltung und europäische Definition wird im Mittelpunkt europäischer Ordnungspolitik stehen. Gleichzeitig werden mit der tatsächlichen Einführung des Euro als Zahlungsmittel die Grenzen der nationalen Währungsräume fallen. Auch die nicht bereits an der Währungsunion teilnehmenden EU-Staaten werden den Öffnungsdruck der Gemeinschaftswährung in ihren Währungsräumen verspüren.
- Die institutionellen Reformen des Vertrags von Nizza haben Grenzen des supranationalen Prinzips deutlich gemacht. Die Schritte der Öffnung nationaler Souveränität verlangen offenbar nach einer präziseren Bestimmung der Reichweite europäischer Integration. Im Reformprozess nach Nizza werden deshalb Schranken der Entgrenzung

Europas
dreifache Entgrenzung

entwickelt werden – vor allem in der Präzisierung der Arbeitsteilung zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene.

Neben diesen tief greifenden Erfahrungen finden sich Phänomene der Entgrenzung in verschiedenen Facetten der europäischen Politik. Dies reicht von der Globalisierung der Waren- und Finanzströme bis zur Internationalisierung der Zuwanderung nach Europa. Gleichzeitig steckt die politische Entwicklung der Integration Grenzen neu ab: Mit der Vertiefung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik überwindet die Integration die Begrenzungen der Europäischen Union als „Zivilmacht“.

In der öffentlichen Wahrnehmung dieser europäischen Perspektiven wird eine Ambivalenz spürbar. Einerseits erweitern die Schritte der Entgrenzung den Bedeutungsinhalt des Konzepts der europäischen Einigung und eröffnen neue Felder des Selbstverständnisses und der Selbstverständigung der Europäer. Andererseits erzeugen die mehrfach gelagerten Entgrenzungen Unsicherheiten und Ängste: Je weiter und je tiefer der Integrationsprozess reichen wird, desto nachdrücklicher wird die Frage gestellt werden, was dieses Europa zusammen hält und welchem verbindenden Konzept die Ausdehnung folgt.

Die EU am Vorabend der Erweiterung

Die Europäische Union der 15 ist kein statisches Gebilde. In Wirtschaft, Gesellschaft und Politik ist neue Dynamik und gewachsenes Selbstvertrauen erkennbar. Das Bruttosozialprodukt in der EU wächst nachhaltig, neue Arbeitsplätze entstehen, vor allem in Zukunftsbereichen. Seit Jahren erleben die Europäer eine einmalige Phase der inneren Geldwertstabilität. In den Gesellschaften der Europäischen Union ist die Bereitschaft zur Erneuerung zurückgekehrt. Reformen werden nicht mehr primär als Einschnitt oder Belastung empfunden, sondern auch als Chance zur Verbesserung. Die Bürger in Europa wollen an den Debatten über die Zukunft von Staat und Gesellschaft, die Sicherung ihrer Interessen und Werte und über die Gestaltung Gesamteuropas aktiv teilnehmen.

Auch die Politik der europäischen Einigung spiegelt diese Dynamik wider. Für die wesentlichen Bereiche der Integrationspolitik sind ambitionierte Vertiefungsprojekte auf dem Wege:

- Nach Nizza geht es in den kommenden Jahren einerseits um die Neubestimmung der Arbeitsteilung der staatlichen Ebenen – horizontal wie vertikal – und andererseits um die Fortentwicklung einer demokratischen und bürgernahen politischen Ordnung auf europäischer Ebene.
- Die Weiterentwicklung der EU zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird neue Formen

Antriebskräfte der
Integration

der inneren Sicherheit wie die Steuerung der Zuwanderung erforderlich machen.

- Die Entwicklung einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zielt auf die Stärkung der Glaubwürdigkeit Europas als Friedensfaktor. Die Europäer werden sich mit den Mitteln ausstatten, um ihre Krisenbeherrschung effektiver zu machen, die Verletzung elementarer Werte und Rechte der Menschen zu verhindern, die Allianz der Demokratien Nordamerikas und Europas zu stärken und die Ordnungskraft der internationalen Staatengemeinschaft zu unterstützen.
- Ein Markt und eine Währung verlangen ordnungspolitische Entscheidungsfähigkeit auf gleicher Augenhöhe – nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigung und soziale Stabilität werden zu Entscheidungsfragen auch der europäischen Politik.

Für die Europapolitik wird es entscheidend sein, die Begründungen, die Entwicklungsrichtung und die Folgefragen dieser Projekte in der Öffentlichkeit zu vermitteln. Der Prozess der Integration hat eine Stufe erreicht, die öffentliche Auseinandersetzung um die nächsten Schritte erfordert. Europa zu verstehen, ist die Voraussetzung zur Unterstützung und zur Teilnahme. Ohne die Zustimmung der Menschen wird keines der ambitionierten Vorhaben Europas zu verwirklichen sein. Ohne ein energisches Programm der Politik, die Ziele und Schritte der laufenden Projekte zu vermitteln, wird sich Zustimmung nicht artikulieren. Eine solches Programm ist nicht frei von Risiken – es könnte gesellschaftliche und nationale Grenzen des Konsenses offenlegen, die Regierungen und Parlamenten eine Weiterentwicklung Europas unmöglich machen könnten. Eine offene Debatte lässt sich dennoch nicht vermeiden, denn ohne sie könnten diffuse Ängste und deren Instrumentalisierung die Europa-Debatte verformen und den Sinn der Auseinandersetzung ins Gegenteil verkehren: Ohne die Legitimation durch Diskussion und Teilhabe würde die Entscheidungsfähigkeit der Europapolitik in jedem Fall geschwächt.

Sicherung
der Akzeptanz

Dimensionen der Erweiterung

Die vorgezeichnete Erweiterung nach Osten präzisiert zugleich die geographische Reichweite der Europäischen Union. Sie umfasst heute den gesamten früheren „Westen“ Europas bis auf die Schweiz mit Liechtenstein, Norwegen und Island – die jederzeit beitreten könnten, wenn sie dies politisch wollten. Daneben sind bei aller Unterschiedlichkeit der Entwicklungen und regionaler Besonderheiten drei Gruppen von Staaten zu erkennen, aus denen die künftigen Neumitglieder der Europäischen Union kommen werden:

- Die erste Gruppe bilden die derzeit verhandelnden Staaten im östlichen Mitteleuropa, im Baltikum, in Südosteuropa sowie die beiden Inselrepubliken Zypern und Malta. Die Unterschiede zwischen ihnen sind groß – sowohl in Bezug auf den Abstand im Leistungs- und Einkommensniveau im Vergleich zu den schwächeren Staaten der EU als auch im Blick auf die Bereitschaft und Fähigkeit, den wirtschaftlichen, administrativen und politischen Rahmen der EU voll zu übernehmen. Zu den größten Schwierigkeiten im Verhandlungsprozess zählen die Anpassung der regulierten Politikbereiche der EU – vor allem der Agrarpolitik – und die administrativ-rechtliche Umsetzung des EU-Rechts in den Kandidatenstaaten. Politische Problemlagen könnten den Beitrittsprozess komplizieren: So ist die Integration der russischen Minderheit in Estland und Lettland bisher nicht abgeschlossen, die Stellung der ungarischen Minderheiten in verschiedenen Staaten erscheint nicht dauerhaft gesichert und ein Beitritt nur des griechischen Teils Zyperns würde die Teilung der Insel verfestigen und den türkischen Zyprioten den Zugang nach Europa verstellen.

die
assoziierten Staaten

- Eine zweite Gruppe künftiger Mitglieder bilden die Staaten des westlichen Balkan. Über den Stabilitätspakt und durch verschiedene Erklärungen europäischer Gremien haben sie eine Beitrittszusage erhalten, sofern ihre innere Entwicklung und regionale Verträglichkeit den Anschluss an die Transformationsentwicklung in Ostmitteleuropa erlaubt. Am weitesten fortgeschritten erscheint derzeit die Entwicklung in Kroatien, sowohl in Bezug auf die Demokratisierung als auch im Blick auf die Pluralisierung der Medien, die Öffnung der Gesellschaft und die Stärkung der Privatwirtschaft. Problematisch erscheint noch die Minderheitenpolitik, insbesondere die regional Signal gebende Frage der Krajina. Mazedonien hat seine Transformation trotz außerordentlich ungünstiger Umfeldbedingungen stabilisiert und ist auf einem guten Weg der Konsolidierung, während in Albanien noch immer die Stabilität der demokratischen Ordnung und die Handlungsfähigkeit der Politik deutliche Defizite aufweist.

der
westliche Balkan

Für die Bundesrepublik Jugoslawien besteht nun die Chance, an die Entwicklung der Region anzuschließen, wenn es gelingt die demokratische Erneuerung auch auf Ebene der Republik Serbien politisch wie institutionell zu sichern. Daneben wird die Entwicklung neuer und auf der Basis der Freiwilligkeit beruhender Formen der Re-Föderalisierung der Bundesrepublik Jugoslawien Erfolg haben müssen. Weder die Umgestaltung der jetzigen Verhältnisse noch die Rückkehr zum Status quo ante wird hinreichen, um den Erfahrungen und Interessen der Kosovaren wie der Montenegriner gerecht zu werden.

Unter den so verbesserten regionalen Rahmenbedingungen besitzt schließlich auch der wohl fragilste Staat auf dem westlichen Balkan, Bosnien-Herzegowina, eine reale Chance, die Friktion ethnischer Gewalt zu überwinden und als Mehrvölkerstaat zu überleben. Aufgrund seiner äußeren wie inneren Lage würde Bosnien-Herzegowina von der Befriedung seines Umfeldes direkt profitieren und dürfte ohne größere Schwierigkeiten Anschluss an die Modernisierung der Nachbarschaft halten.

- Die dritte Gruppe schließlich umfasst den Raum im Osten und Südosten der zuvor genannten Regionen einer erweiterten Europäischen Union. Unter den damit umrissenen Staaten verfügt derzeit nur die Türkei über eine konkrete Beitrittszusage, obgleich sie von der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen noch recht weit entfernt scheint, solange keine wesentliche Umgestaltung der inneren Ordnung und Verfassungslage des Landes erfolgt ist. Für Russland oder Ukraine, für Moldawien oder Georgien ist damit zugleich die prinzipielle Möglichkeit eröffnet, künftig einmal den Weg der Türkei einzuschlagen und wie sie eines Tages einen Platz innerhalb der Europäischen Union einzunehmen. Zunächst jedoch steht für diese Staaten die Vorform der mit der Türkei bereits realisierten Zollunion an – die erfolgreiche Entwicklung eines Partnerschaftsverhältnisses zur EU mit der Perspektive der Bildung einer Freihandelszone.

die Türkei
und ihre Nachbarn

Die Entscheidung des Gipfels von Helsinki, der Türkei formell den Status des Beitrittskandidaten zuzuerkennen, hat die Grenzen Europas neu gezogen, denn der Beschluss der Staats- und Regierungschefs überholt frühere und geläufige Definitionsmuster Europas: Die Reichweite der Integration ist nicht eindeutig geographisch zu bestimmen – die Türkei liegt im Schnittpunkt mehrerer Großregionen und nur zu einem kleinen Teil auf dem europäischen Kontinent. Integration ist auch nicht einfach auf das lateinische Europa zu begrenzen – mit der Osterweiterung wird die Alleinstellung des orthodoxen Griechenland in der EU überwunden, so wie mit der letzten Erweiterung vor Jahren die Vorstellung im Norden Europas obsolet wurde, das Projekt der Integration sei ein katholisches.

Im Ergebnis macht die Entscheidung von Helsinki die Bereitschaft zur Einordnung in die künftige Europäische Union und die Fähigkeit zur Mitwirkung in ihr, getroffen auf der Basis einer freien und bewussten Entscheidung der Menschen für Europa, zum entscheidenden Kriterium für die Reichweite der Integration. Europas Grenzen werden in diesem Sinne dort liegen, wo sich die Menschen – im vollen Bewusstsein der Tragweite dieses Schritts – für das integrierte Europa entscheiden. Damit haben die Europäer beschlossen, zumindest nach Osten keine eindeutige räumliche Abgrenzung vorzunehmen. Möglicherweise werden sie in logischer Konsequenz diesen Ansatz später einmal

neue Grenzen
der Integration

auch auf die Gegenküste des Mittelmeers oder auf Völker des Nahen Ostens anwenden müssen.

Szenarien von Verdichtung und Auflockerung

Inhalt und Form der Regierungskonferenz von Nizza haben bewusst werden lassen, dass die Projekte der Vertiefung wie die Grenzüberschreitungen der Erweiterung die Präzisierung der früher vage gehaltenen Vorstellung von der Finalität des Integrationsprozesses erzwingen werden. Beide Entwicklungsstränge 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 Entwicklungsszenarien verlangt.

Im ersten dieser Szenarien würde die produktive Umsetzung der aktuellen Herausforderungen in einen Systemwandel zur Triebfeder weiterer Integration werden: Die Europäische Union würde zu einer Föderation europäischer Staaten, gestützt auf einen Verfassungsvertrag mit abgegrenzten Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen und demokratischen Legitimations- und Kontrollverfahren. Damit wäre die Staatswerdung Europas zugunsten der supranationalen Idee entschieden. Dieses Szenario setzt die Bereitschaft auch der künftigen Mitgliedstaaten zu substanziellem Souveränitätstransfer sowie zum Aufbau europäischer Regierungskapazität voraus.

europäische
Föderation

Die europäische Integration kann aber auch einen zweiten 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.

Freihandelszone
„de luxe“

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 Europäischen Union durch den Kreis der dazu fähigen Staaten die wohl einzige Chance, den Zusammenhalt der EU zu stärken und das Integrationsprojekt voran zu bringen. Eine Gruppe von Staaten würde jeweils die Wirtschaftsunion, die Union der inneren Sicherheit, die Vertei-

differenzierte
Integration

digungsunion 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.

Eine weitere Entwicklungsalternative schließlich läge im Zerfall der Integration – nicht als düstere Variante des Scheiterns, sondern aus der möglichen Unzeitgemäßheit des Konzepts. Dieses Szenario nimmt an, dass die Integration ein Produkt der Kalten Kriege und der Teilung in antagonistische Blöcke war und ihren Entstehungskontext mittelfristig nicht überdauern wird, sei es, weil die Interessendivergenzen der Staaten die Notwendigkeit der Zusammenarbeit überlagern, sei es, weil neue Formen transnationaler und globaler Steuerung bzw. Regelbildung die Bedeutung regionaler Integration ablösen.

Zerfall der
Integrationsstruktur

Welche dieser Entwicklungsalternativen die europäische Politik bestimmen wird, entscheidet sich nicht anhand einer Situation oder Entscheidung, sondern an den zahlreichen Wegmarken der Integrationspolitik seit dem Fall der Berliner Mauer. Im Blick auf die europapolitische Lage nach dem Gipfel von Nizza sind es drei Kernfragen, deren Beantwortung den Entwicklungsweg der Europäischen Union prägen werden:

- Wie soll Europa politisch geordnet werden – wie ist das Dreieck von Effizienz und Handlungsfähigkeit zum einen, von Legitimation und Kontrolle zum zweiten und der Arbeitsteilung zwischen EU, Staaten und Regionen zum dritten zu gestalten?
- Welches Sozial- und Gesellschaftsmodell trägt die Zukunft Europas – wie ist die Balance zwischen Wettbewerb und Solidarität zu definieren und wie können die öffentlichen Aufgaben erfüllt werden?
- Welche weltpolitische Verankerung soll das künftige Europa anstreben, und wie soll außenpolitische Handlungsfähigkeit gewonnen werden?

II.

Europas politische Ordnung

Die Regierungskonferenz zur Reform der Europäischen Union und der Gipfel von Nizza haben Reichweite und Intensität der Positionsdifferenzen und Interessengegensätze demonstriert, welche die EU gegenwärtig kennzeichnen. Der Verstärkung europäischer Handlungsfähigkeit stehen nationale Vorbehalte entgegen, die sich entweder auf bestimmte

Handlungsfelder oder auf die Rolle europäischer Institutionen beziehen. Die Schnittmenge der Vorbehalte ist so groß, dass aus dem Maß der Gemeinsamkeiten kein europapolitisch hinreichendes Ergebnis entsteht – damit verliert auch die Regierungskonferenz als Innovationsinstrument an Bedeutung.

Die Bilanz des Vertrags von Nizza enthält in diesem Sinne gemischte Signale für die Zukunft der Integration. Einerseits sind Schritte in Richtung auf das für Nizza gesetzte Ziel einer verstärkten Handlungsfähigkeit erreicht worden: ein begrenzter Abbau der Bereiche der Einstimmigkeit sowie die Erleichterung und Erweiterung der verstärkten Zusammenarbeit. Mit einer stärker proportional ausgerichteten Zusammensetzung des Europäischen Parlaments wird die Qualität demokratischer Repräsentanz tendenziell verbessert. Andererseits sind diese Fortschritte mit einer Verstärkung der Vetopositionen und mit Nicht-Entscheidungen in sensiblen Bereichen erkaufte worden, welche die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in den Stufen ihrer Erweiterung schwächen werden. So sind zentrale Politikbereiche der europäischen Innenpolitik wie die Sozial- und Steuerpolitik ausgespart worden, in der Handelspolitik könnte sogar eine Rückkehr zur Einstimmigkeit die Folge diffuser Schutzklauseln sein, wieder andere Bereiche werden erst zeitlich verzögert in die Mehrheitsentscheidung überführt, wobei insbesondere die Strukturpolitik der Austragungsort von Verteilungskonflikten in der erweiterten EU bleiben wird. Die künftigen Mitglieder wurden zudem im Entscheidungssystem herabgestuft: In der Stimmgewichtung im Rat konnte die Schlechterstellung in der Regierungskonferenz noch weitgehend korrigiert werden, in der Zuweisung der Sitze im Europäischen Parlament sind jedoch Abstufungen beschlossen worden, die dem Grundsatz proportionaler Repräsentanz in demokratischen Gremien widersprechen.

Das Verfahren der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat wird mit dem Vertrag von Nizza nicht im Sinn der Regierungsfähigkeit verbessert. Das Regieren über Mehrheiten wird auch künftig nicht das prägende Politikmuster der Integration sein, denn neben die Reform der Stimmgewichtung sind neue Sicherheitsklauseln getreten. Was die Erhöhung der Stimmenzahl an Gestaltungspotential eröffnet, wird durch die Anhebung des Quorums im Zuge der Erweiterung sowie durch die Einführung zweier zusätzlicher Kriterien (Mehrheit der Staaten und Vertretung von 62% der EU-Bevölkerung) wieder verloren, denn jedes dieser drei Elemente erschwert das Zustandekommen qualifizierter Mehrheiten. Die Gestaltungsmacht in der europäischen Politik nimmt ab, während die Verhinderungsmacht wächst.

Jenseits des Vertrages von Nizza bleibt die Frage nach einem angemessenen Regierungssystem für die große Europäische Union bestehen. Die Klärung der Machtfrage hat sich als zu schwierig für das Europa der 15 erwiesen, um zu einer Lösung für ein Europa der 27 zu kommen. Von der Türkei, dem poten-

der Vertrag
von Nizza

die Schwächung
der qualifizierten
Mehrheitsentscheidung

tiell 28. Mitgliedstaat, war dabei noch keine Rede. Die künftige Machtbalance wird deshalb erneut und das nächste Mal unter Beteiligung der bis dahin beigetretenen Kandidatenstaaten verhandelt werden. Es ist nicht abzusehen, ob und wie Europa dann noch zu konstitutionellen Korrekturen in der Lage sein wird.

Mit den Entscheidungen von Nizza ist jedoch nur ein Teil der Frage nach der künftigen politischen Ordnung vorläufig beantwortet. Andere Bereiche erscheinen angesichts der in Nizza zutage getretenen Konflikte in ihrer Bedeutung gewachsen zu sein. Dazu gehören vor allem drei Fragen:

1. die Kompetenzfrage – das Ringen um Einstimmigkeit und Vetopositionen in Nizza signalisiert ein Unbehagen mit der Reichweite und Intensität von Integration in der Europäischen Union, das möglicherweise erst über eine eindeutige und systematische Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der europäischen und den mitgliedstaatlichen Entscheidungsebenen aufzulösen ist. Wirksame vertragliche Schranken der zentripetalen Dynamik von Integration könnten die Voraussetzung zu verbesserter Entscheidungsfähigkeit sein. Gleichzeitig wäre auf der Basis abgegrenzter Zuständigkeit auch das Verhältnis der europäischen Institutionen zueinander neu zu gestalten.
2. die Akzeptanzfrage – mit dem Vertrag von Nizza liegt ein weiteres Dokument europäischer Diplomatie vor, dessen Unlesbarkeit beispielhaft für die Undurchschaubarkeit des Integrationssystems steht. Der Vertrag von Nizza vereinfacht das politische System der EU nicht; infolgedessen müssen andere Formen verbesserter Transparenz gefunden werden, um die Zustimmung der Menschen zu erhalten. Dies könnte durch die Entwicklung eines Grundvertrages geschehen, der die wesentlichen Ziele, die Rechte und Pflichten der Bürger, die Zuständigkeiten und die Institutionen und Verfahren transparent macht. Alle anderen Regelungen würden als Ausführungsbestimmungen ausgegliedert und könnten durch ein einfacheres Verfahren als bisher verändert werden.
3. die Demokratiefrage – in der Vorbereitung auf den Gipfel von Nizza ist von der „demographischen Frage“ häufig so gesprochen worden, als sei damit bereits eine Verstärkung der demokratischen Qualität verbunden. Nach Nizza wird diese Vermischung aufgelöst werden müssen in der Klärung der Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente.

Die schwierigste der drei Fragen wird in den kommenden Jahren die nach dem Kompetenzgefüge und der Arbeitsteilung der verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns sein. Alle drei Ebenen sind aufeinander angewiesen, müssen jeweils funktionsfähig bleiben und die Aufgaben sinnvoll untereinander aufteilen. Es gibt Aufgaben der Politik, für deren Wahrnehmung die Staaten zu klein geworden sind und die nur in Zusammenarbeit

die Reformagenda
der kommenden Jahre

oder durch supranationale Politik umzusetzen sind. Ebenso gibt es Aufgaben, für die die Europäische Union zu groß geworden ist, um sie noch problemnah und flexibel genug wahrnehmen zu können. Politik und politische Kultur in den meisten der kleinen EU-Mitgliedstaaten belegen zudem, dass die regionale Dimension Vorteile für die politische Gestaltung bietet. Diese drei Beobachtungen bilden die Ratio einer Arbeitsteilung zwischen den politischen Entscheidungsebenen in der Europäischen Union. Das gegenwärtige Kompetenzgefüge entspricht weder dieser noch einer anderen Rationalität. Zum Teil wurden der EU über die Jahrzehnte Kompetenzen übertragen, zum Teil haben sich Zuständigkeiten aus dem spill-over der Marktintegration ergeben oder wurden durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes herausgebildet.

die Abgrenzung
der Zuständigkeiten

Das Subsidiaritätsprinzip aus dem Vertrag von Maastricht war der Einstieg in eine Begrenzung der Zentralisierungstendenzen auf europäischer Ebene. In Zukunft geht es nun um ein Modell der Kompetenzzuweisung, das einerseits die notwendigen gemeinsamen Aufgaben auf europäischer Ebene festlegt und andererseits den Mitgliedstaaten und ihren Regionen einen angemessenen Handlungsspielraum belässt. Da die Nationen und Regionen auch weiterhin wesentliche Quellen der Identität bleiben werden, vermeidet die Klärung der Kompetenzfrage Identitätskonflikte der Bürger und hilft, die Bindung der Menschen an ihre politische Ordnung zu bewahren. Es wäre fatal für die Handlungsspielräume wie für die Wirksamkeit politischen Handelns auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene, wenn aus einem Kompetenzkonflikt heraus die Ebenen staatlichen Handelns gegeneinander in Stellung gebracht würden.

III.

Gesamteuropäische Solidarität

und die Zukunft

des europäischen Gesellschaftsmodells

Seit ihren Anfängen hat die Integration Europas stets mehr im Sinn gehabt als die reine Maximierung des Nutzens ihrer Mitglieder. Die Europäische Union verknüpft wirtschaftlichen Aufschwung und politische Stabilität mit Strukturen des Interessenausgleichs in produktiver Weise. Zum Grundgedanken dieser Gemeinschaft gehört das Konzept europäischer Solidarität, das heute in vielen Facetten der Politik und der Institutionen der Europäischen Union verankert ist: in den Politikbereichen der EU, vor allem in den Strukturfonds, dem Kohäsions-

fonds wie im Bereich der Agrarpolitik, im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion, daneben in einer Fülle flankierender Politiken, von der beruflichen Bildung bis zur Förderung kleiner Sprachen; in der Finanzierung der Gemeinschaft auf der Basis der Wirtschaftsleistung ihrer Mitglieder, in der institutionellen Balance zwischen Gemeinschaftsebene und Ebene der Staaten wie in der Balance großer, kleinerer und kleiner Mitgliedstaaten in den Institutionen der Europäischen Union.

Konstitutiver Bestandteil dieses europäischen Solidarkonzepts ist dessen Offenheit für weitere Mitglieder. Zwar lag der Ausgangspunkt der Integration im Kalten Krieg und in der besonderen Interessenkonstellation Westeuropas begründet, doch reichte der Anspruch weiter. Europa zu einigen hatte stets auch eine nach Osten gerichtete und über den Systemkonflikt hinausweisende Dimension, greifbar vor allem in der Teilung Deutschlands. Nach dem Selbstverständnis des integrierten Europa ist der Weg der ostmitteleuropäischen, baltischen und südosteuropäischen Staaten Europas zu Demokratie und Marktwirtschaft deshalb zugleich auch der Weg in die Europäische Union – es liegt in der Logik der Integration, dass die Grundentscheidung für diesen Schritt nicht bei der EU und ihren Mitgliedern liegt, sondern bei diesen europäischen Staaten selbst.

Im Lauf der kommenden fünf Jahre wird dieser Anspruch für die ersten der neuen Demokratien wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Realität werden – in einem Verhandlungsprozess, dessen Schwierigkeit in der Komplexität des Integrationsprozesses selbst liegt. Die bisherigen Leistungen in der Transformation und sicher auch die Integrationsperspektive in der Europäischen Union haben Stabilität und Sicherheit in Mittel- und Osteuropa erheblich gefördert. Der Beitritt zur EU kann deshalb nach Maßgabe der Fähigkeit zur Mitwirkung in der Integration und zur Teilnahme an ihrer Weiterentwicklung erfolgen. Was wäre gewonnen, wenn die „Rückkehr nach Europa“ zum Solidarbruch unter den Europäern und zum Gestaltungsverlust europäischer Politik führte?

Das größere Europa braucht grundlegende Anpassungen an die größere Zahl seiner Mitglieder, nicht, weil die Neumitglieder nicht produktiv wären, sondern weil ihr Beitritt einen fundamentalen Konstellations- und Strukturwandel bedeutet. Die einfache Verlängerung der bisherigen Solidarstrukturen und ihrer Entscheidungsverfahren wird an der Frustration der Nettozahler und der Konkurrenz der Empfängerregionen scheitern. Entscheidungspakete zur Sicherung eines allseitigen materiellen Vorteils werden in einer großen EU nicht mehr möglich, weil nicht länger finanzierbar, sein. Europa könnte in kleine Solidarräume zerfallen und einen Hauptbestandteil seiner Identität in Frage stellen. Das Risiko eines Solidarbruchs und der Identitätskrise erfordert mehr als die Reform von Politiken und Finanzausstattung nach dem Muster gradueller Anpassungen – je grundsätzlicher die bisherigen Politiken, Programme und Verfahren zu überdenken sind, desto grundsätzlicher wird auch

das Risiko
des Solidarbruchs

die Neukonzeption des Solidargedankens in der Europäischen Union ausfallen müssen.

Prioritäten der Politikreform

Mit der Erweiterung nach Osten stößt die europäische Politik an die Grenzen ihrer bisherigen Haushaltsphilosophie. Seit der Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist die Ausgabenpolitik der EU auf die Aushandlung eines allseitigen Nutzens ausgerichtet gewesen, die jeden Mitgliedstaat – auch die wirtschaftlich starken – in den Genuss von Rückflüssen aus dem Gemeinschaftshaushalt bringen sollte. Zugleich enthielt das System in seinen vielfältigen Formen Elemente des Finanzausgleichs zu Gunsten der schwächeren Staaten in der Gemeinschaft – gewissermaßen in Verrechnung des wirtschaftlichen Nutzens der Marktöffnung für die stärkeren Wirtschaften. Das Entwicklungsgefälle, die Intensität der Modernisierungsprobleme wie die starken Agrarsektoren in vielen der künftigen Mitgliedstaaten sprengen dieses System.

Zielperspektive einer durchgreifenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik müsste ein Binnenmarkt für Agrarprodukte sein, in dem die Wettbewerbsvorteile der Produktionsstandorte zur Geltung kommen könnten. Daraus entstünden dezentrale Wachstumsimpulse, die sowohl für die künftigen Mitglieder als auch für strukturschwache Gebiete der heutigen EU mit günstiger Faktorausstattung attraktiv sind. Es wäre belastend für den Zusammenhalt der EU und wirtschaftlich unrentabel, wenn die Reformwirtschaften Mittel- und Osteuropas die Modernisierung ihrer Landwirtschaft im Blick auf ihre Mitgliedschaft an den Rahmenbedingungen des bestehenden Subventionssystems ausrichten würden. So sollten diejenigen Landwirte in den Kandidatenstaaten, die nicht für den Markt produzieren, auch nicht in das Subventionsregime der Agrarpolitik einbezogen werden.

Ebenso unumgänglich ist eine durchgreifende Reform der Strukturpolitik der EU. 2005 wird das Bruttoinlandsprodukt in Ostmitteleuropa voraussichtlich nur 40 Prozent des EU-Durchschnitts erreichen. Bei Aufrechterhaltung der jetzigen Strukturpolitik käme auf die EU eine Kostenbelastung zu, die keiner der Mitgliedstaaten zu tragen bereit wäre. Zwar wird die Erweiterung nicht kostenneutral bleiben können, doch sollten die Fonds konsequent nach den Kriterien der Bedürftigkeit und der Effizienz des Mitteleinsatzes reformiert werden. Geeignete Ansatzpunkte der Reform wären die Überprüfung der Qualifikationsschwelle von derzeit 75 Prozent des durchschnittlichen gemeinschaftlichen Bruttoinlandsprodukts, eine Erhöhung der nationalen Finanzierungsanteile in Projekten der Strukturförderung oder auch die Einsetzung von regionalen Entwicklungsagenturen, die anstelle ineffizienter Zentralverwaltungen die Konzeption und Durchführung von Projekten übernehmen könnten.

die Reform der
Gemeinsamen
Agrarpolitik

eine Zuspitzung
der Stukturförderung

Auch in anderen Politikbereichen wird der Paradigmenwandel der Erweiterung spürbar werden: Im Bereich der inneren Sicherheit spricht die stark unterschiedliche Leistungsfähigkeit für europäische Programme der Grenzsicherung. Auch in Zukunft wird die erweiterte Europäische Union nach Osten keine eindeutige Abgrenzung vornehmen – umso wichtiger werden gemeinsame Ansätze in der Flüchtlings-, Visa- und Asylpolitik werden. In anderen Bereichen sollten die Erfahrungen früherer Erweiterungen angewandt werden. So können die Arbeitsmarktwirkungen der Freizügigkeit am besten durch gezielte Entwicklungsprogramme in den Grenzregionen der heutigen EU und nachhaltiges Wachstum in den Beitrittsstaaten abgedeckt werden. Schließlich bedürfen alle verteilungswirksamen Politikfelder der Überprüfung: So wäre beispielsweise in der Forschungspolitik eine Konzentration der Förderung auf die global wettbewerbsfähigen Champions sinnvoller als der Versuch, den Rückstand der Forschungsleistung der künftigen Mitglieder in vielen Bereichen durch europäische Mittel auszugleichen. Was als strukturpolitische Maßnahme sinnvoll erscheint, schwächt gleichzeitig die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU.

Die Zukunft des Gesellschaftsmodells

Parallel zur Vorbereitung der Erweiterung tritt die heutige Europäische Union in die zweite Phase der Binnenmarktvollendung ein: Gut ein Jahrzehnt nach dem Durchbruch des Konzepts auf dem Sondergipfel von Brüssel 1988 haben der Wettbewerbsdruck und die Wettbewerbspolitik die Staatswirtschaft, die öffentlichen Unternehmen und die Versorgungsstrukturen erreicht, in denen der Markt aus vielfältigen Überlegungen nicht gilt, obwohl er gelten könnte. Mit der durch die Währungsunion geschaffenen Kostentransparenz wird eine zumindest ungefähre Vergleichbarkeit der öffentlichen Leistungen möglich. Neue Begründungen und Strukturen für die Beschränkung des Marktes wie für eine Ordnungspolitik im europäischen Rahmen werden die Folge sein.

Wirtschaftlicher Wettbewerb einerseits und sozialer Ausgleich, Solidarität und Gerechtigkeit andererseits schließen einander nicht aus – im Blick auf den Zusammenhalt der Gesellschaften in Europa bedingen sie sich vielmehr gegenseitig.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes hat sich die Balance zwischen Wettbewerb und Solidarität verschoben: Die öffentlichen Sektoren der Mitgliedstaaten geraten unter Wettbewerbsdruck. Während die politische Macht des Marktes zugenommen hat, sind Elemente „positiver Integration“ nur schwer zu verankern gewesen. Eine Asymmetrie kennzeichnet auch den Fokus der europäischen Institutionen: Sie besitzen klare Zuständigkeit in der Wahrung des Wettbewerbs im Binnenmarkt, ohne durch die Schranken eines europäischen Sozialmodells gebunden zu

Balance von
Wettbewerb
und Solidarität

sein. Daraus entstehen ordnungspolitische Konflikte wie die Auseinandersetzung um die „Daseinsvorsorge“ durch öffentliche Unternehmen und Dienstleister in Deutschland. Ein fest umrissenes europäisches Sozial- und Gesellschaftsmodell besteht jedoch nicht. Zu unterschiedlich sind bei aller Gemeinsamkeit der Europäer im Vergleich zu nicht-europäischen Gesellschaften die Traditionen, Regelungsinteressen und Präferenzen.

Damit steht die Europapolitik vor der Entscheidung zwischen drei grundlegenden Wegen: Einerseits könnten die öffentlichen Aufgaben dem Wettbewerb insgesamt entzogen werden – eine Option, die durch die weitgehend erfolgreiche Privatisierung der Post- und Telekommunikationsdienste und die Verpflichtungen der privaten Anbieter auf das Universaldienstprinzip bereits relativiert wird. Diese Erfahrungen zeigen, dass es möglich ist, Ziele einer flächendeckenden und umfassenden Versorgung auch mit privaten Anbietern zu erreichen.

Zum zweiten könnte es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, den Bereich der Daseinsvorsorge zu definieren, die dem Beihilferecht nicht unterworfen werden sollen. Diese Option ist durch die Artikel 16 und 86 des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft (EGV) auch gemeinschaftsrechtlich gesichert. In der Praxis würde sie allerdings zum einen die Abgrenzung der rein wirtschaftlichen Bereiche der so geschützten Unternehmen erfordern, zum anderen auch eine positive Bestimmung der gemeinwohlorientierten Aufgaben. Reichte bereits der Verweis auf „gewachsene Strukturen“ aus, so ginge ein wichtiges Element der Binnenmarktphilosophie verloren.

Eine dritte Option wäre die der Verankerung eines europäischen Gesellschafts- und Sozialmodells auf europäischer Ebene – zur Balancierung von Markt und Wettbewerb und als Umsetzung der oft diskutierten „sozialen Dimension“ des Binnenmarktes. Dabei ginge es um eine „dosierte Europäisierung“, nicht um eine Vergemeinschaftung der ordnungspolitischen Elemente eines europäischen Modells. Letztere liefe auf eine Zentralisierung hinaus, die weder sachgerecht oder politisch zu implementieren noch akzeptanzfördernd wäre. Besser als durch Harmonisierung ließe sich das soziale Gesicht Europas wahrscheinlich durch die Erarbeitung von Mindeststandards gestalten, in denen die Grundsätze und Rahmenvorgaben der Daseinsvorsorge definiert würden. In der Sozialcharta, später im Amsterdamer Sozialprotokoll und den Umsetzungsbeschlüssen ist diese Option bereits angelegt. Der Ansatz schont die Kompetenzen der Mitgliedstaaten, denn er bringt vorwiegend Regelungen unterhalb eines mittleren Niveaus hervor.

Mindeststandards stellen sicher, dass soziale Vorschriften auch unter schwierigen ökonomischen Bedingungen Bestand haben. Dabei ist nicht zu erwarten, dass sich die einzelnen Interpretationen des europäischen Modells zu weit voneinander entfernen. Denn Mindeststandards setzen Regelungsgrenzen nach unten, während nach oben mindestens ebenso stabile ökonomische Grenzen bestehen. Würde sich ein Mitgliedstaat des integrierten

die Definition der öffentlichen Aufgaben

Mindestnormen europäischer Solidarität

Europas in dieser Hinsicht zu weit von den anderen entfernen, dann würde seine Wettbewerbsfähigkeit Schaden nehmen. Insofern besteht bereits heute in Europa implizit ein beständiger Wettbewerb der Systeme, der Ausuferungen verhindert, und es den Staaten ermöglicht, innerhalb ihrer jeweiligen Handlungsspielräume Prioritäten zu setzen.

IV.

Europas Rolle in der internationalen Politik

In einer Welt des Übergangs zählt die Europäische Union zu den wenigen Stabilitätsproduzenten. Die gemeinsame Währung, der große Binnenmarkt und die Ausstrahlung des Integrationsmodells einer Union von 28 und mehr Staaten machen die EU bereits zu einem wichtigen Faktor der Weltpolitik, selbst wenn ihre Ausstattung mit außen- und sicherheitspolitischen Instrumenten hinter den selbst gesteckten Ansprüchen wie den Erwartungen Dritter zunächst noch zurückbleibt. Europas weltpolitisches Profil wird von drei Kernaufgaben bestimmt: ob es gelingt, die Nachbarschaft der erweiterten Union stabil zu halten und in einen kooperativen Interessenausgleich mit der EU zu führen; ob es gelingt, Krisen und Konflikte im weiteren Umfeld der EU zu kontrollieren und die Glaubwürdigkeitslücke europäischer Friedenssicherung zu schließen, und ob es gelingt, das Defizit strategischen Denkens in der europäischen Weltpolitik auszugleichen.

Zehn Jahre nach dem Ende des sowjetischen Blocks ist die EU für die meisten der post-kommunistischen Staaten noch immer der einzige zur Verfügung stehende Integrationsanker. Seine Anziehungskraft reicht immer weiter über den historischen Kern Mittel- und Osteuropas hinaus. Weder die GUS noch irgendeine andere regionale Initiative in Südosteuropa hat sich zu einem ähnlichen Integrations- und Stabilitätspol entwickelt. Von den Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft bleiben die EU-Staaten nicht unberührt und sie müssen sich den Erwartungen und dem Druck ihrer Umgebung stellen. Deshalb ist es dringlich, dass Integration und Osterweiterung durch eine kohärente Strategie der direkten Nachbarschaft ergänzt werden. Ein stabiles und umfassendes Netzwerk von Zusammenarbeit, Partnerschaften und Beziehungen muss für jene Staaten entwickelt werden, die auf absehbare Zeit nicht der EU beitreten können.

Das Hauptproblem in Europas Nachbarschaft ist jedoch das wachsende normative Gefälle an seiner Peripherie. Europas zukünftige Grenzen werden zunehmende politische, wirtschaftliche und soziale Asymmetrien markieren. Die Osterweiterung droht diese Divergenz zu verstärken. Die künftige Trennlinie

Risiken für
Frieden und Stabilität

durch den Kontinent wird das Modernisierungsgefälle sein. Dieses Gefälle ist am deutlichsten auf der wirtschaftlichen Ebene sichtbar. Gleichzeitig wächst das soziale Gefälle. Die weitgehende Vernachlässigung demokratischer und marktwirtschaftlicher Wertvorstellungen und des westlich-liberalen Gesellschaftsmodells könnten zur zentralen Bedrohung werden. Nicht das Gespenst einer durch das Schengener Abkommen entstehenden Grenze, sondern dieses normative Gefälle mit den daraus resultierenden Risiken der grenzüberschreitenden Kriminalität, Migration und der Bedrohung durch Umweltschäden bildet die größte Herausforderung für gutnachbarschaftliche Beziehungen in Europa. In ähnlicher Form weist auch die südliche Nachbarschaft der erweiterten Europäischen Union Risiken auf, die aus dem Gefälle wirtschaftlicher, sozialer und politisch-normativer Entwicklungen entstehen. In einer Reihe von für die Stabilität der Region zentralen Staaten sind Prozesse des Generationswechsels und der Erneuerung im Gange, deren konstruktiver Ausgang im unmittelbaren Interesse Europas liegt. Eine Strategie direkter Nachbarschaft, welche die Ostpolitik wie die Mittelmeer- und Nahostpolitik der Europäischen Union und ihrer Mitglieder bündelt, wird sich als ein wichtiger weltpolitischer Beitrag Europas erweisen. Priorität europäischer Politik müsste es sein, um die erweiterte EU herum den Frieden zu wahren, politische Stabilität zu fördern und kooperative politische Führungen zu unterstützen – daraus werden Chancen entstehen, die eigentlichen Anreize der Zusammenarbeit mit Europa zur Entfaltung zu bringen: Handel, Entwicklung und politische Modernisierung.

eine Strategie
„direkter
Nachbarschaft“

Die Herausforderung robuster Friedenspolitik

Auf grausame Weise hat der letzte Jugoslawien-Krieg die inhärenten Bruchstellen des nach dem Kalten Krieg entstandenen Flickwerks der europäischen Sicherheitsarchitektur unter Beweis gestellt: Die NATO musste ohne formelles Mandat durch den UN-Sicherheitsrat eingreifen und ihre Politik primär mit humanitären Gründen legitimieren. Während die einzige legitime internationale, mit Krisenmanagement befasste Institution aufgrund des russischen und chinesischen Widerstands blockiert war, konnten regionale Sicherheitsgremien wie die OSZE oder die Balkan-Kontaktgruppe keinen angemessenen Ersatz bieten. Gleichzeitig liest sich die Geschichte der NATO-Operation wie eine Demonstration der wachsenden Kluft zwischen den militärischen Möglichkeiten der Vereinigten Staaten und ihrer europäischen Verbündeten. Europas Rang als strategischer Partner im westlichen Verbund sinkt.

Der Kern der friedenspolitischen Herausforderung Europas liegt jedoch in der Wirkung dieser Schwäche auf die europäische Außen- und Sicherheitspolitik selbst. Die Glaubwürdigkeit europäischer Krisenprävention und Friedenspolitik schwindet in

dem Maße, in dem die Wahrung europäischer Normen und Interessen, die Wiederherstellung des Friedens und die Integrität humaner politischer Ordnungen von den Europäern selbst nicht erbracht werden kann. Damit schwächt die militärische Handlungsunfähigkeit zugleich die handels- und entwicklungspolitischen Ressourcen europäischer Politik und diskreditiert die normativen Prämissen der Integrationspolitik, in der die Friedlichkeit des Interessenausgleichs eine besondere Bedeutung einnimmt.

Vor diesem Hintergrund bildet das Aufgehen der Westeuropäischen Union in der EU und der Aufbau einer europäisch einsetzbaren Krisenreaktionsfähigkeit ein Schlüsselthema der Europapolitik. Seine Implikationen reichen weit über die Benennung der europäisch verfügbaren Instrumente und die ergänzenden Infrastrukturprogramme hinaus: Erst eine sicherheitspolitische wie militärische Analyse- und Planungskapazität der EU führt alle wesentlichen Dimensionen der Konfliktbearbeitung in einer europäischen Institution zusammen. Die Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungskomponente schafft daneben den erforderlichen politischen Rahmen einer effizienten Rüstungsstruktur, indem sie das enorme Maß der Duplizierung unter den europäischen Staaten reduziert, und stützt die technologische wie industrielle Basis militärischer Sicherheitsvorsorge in Europa. Mittelfristig kann diese Entwicklung die Machthierarchie wie die Führungskultur des Atlantischen Bündnisses verändern. Entgegen mancher der gegenwärtig spürbaren Vorbehalte auf amerikanischer Seite würde der Wandel auch amerikanischen Interessen gerecht – in der Konsequenz der europäischen Ambitionen liegt erstens eine gleichgewichtigere Teilung der Lasten, zweitens die strategische Entlastung amerikanischer Krisenintervention und drittens die Stärkung der gemeinsamen Handlungsfähigkeit in der NATO. Europas Handlungsfähigkeit schließlich erlaubt eine differenzierte Krisenreaktion und könnte so den Widerstand derjenigen weltpolitischen Akteure unterlaufen, die bereits in der Unerstetzlichkeit amerikanischen Handelns eine Herausforderung ihrer Interessen sehen.

Mit der Intensivierung einer Politik der direkten Nachbarschaft wie mit der Entwicklung einer europäisch einsetzbaren militärischen Kapazität vervollständigen die Europäer das Instrumentarium ihrer Außen- und Sicherheitspolitik. Beide Schwerpunkte werden auf die bereits bestehenden Strukturen zurückwirken. So erscheint die auch im Vertrag von Nizza nicht aufgehobene Zersplitterung der außenwirtschaftlichen Vertretung europäischer Interessen zunehmend anachronistisch. Unbefriedigend sind daneben die Versuche zur Bündelung der nationalen und europäischen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit. Die weltpolitischen Beratungs- und Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene wären ebenfalls fortzuentwickeln – doch die Defizite beginnen bereits bei der Auffächerung der Zuständigkeiten innerhalb der Europäischen Kommission, set-

eine
Krisenreaktions-
fähigkeit
für die EU

Flexibilität für
die Sicherheits-
und Verteidigungspolitik

zen sich fort in der Stellung des Generalsekretärs des Rates im Krisenmanagement und der Konkurrenzsituation der verschiedenen Koordinationsgremien der Mitgliedstaaten und reichen bis zur Abgrenzung der Arbeitsteilung zwischen der europäischen Ebene und der Politik der Mitgliedstaaten. Eine noch weiter als im Vertrag von Nizza reichende Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik könnte sich in den kommenden Jahren als die einzige Möglichkeit erweisen, diese Defizite zu überwinden und Koalitionen handlungswilliger Staaten die Chance eröffnen, die weltpolitische Verantwortung und Rolle der EU weiterzuentwickeln.

Von zentraler Bedeutung wird dabei die Entwicklung strategischen Denkens in der europäischen Außenpolitik sein, ohne das weltpolitische Interessensicherung nicht möglich ist. Der regional ausgerichtete Sensor europäischer Politik benötigt eine weltpolitische Ergänzung und erfordert Sensibilität für die künftigen Machtverschiebungen, Akteurskonstellationen und Problemlagen jenseits des europäischen Kontinents. Ein strategischer Fokus der europäischen Politik bedeutet auch, die verschiedenen Handlungsfelder – Wirtschaft und Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit sowie Außenpolitik und Sicherheitsvorsorge – zusammen zu denken und abgestimmt einsetzen zu können.

V.

Europa braucht den öffentlichen Dialog

In einer Zeit der Entgrenzung und Neudefinition, in der die Einigung Europas ihrer Vollendung entgegen geht, ist der Zusammenhalt der Menschen wie der Staaten in der Europäischen Union in besonderer Weise gefordert. Die Gestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion, die Reform des politischen Systems, die Aufnahme weiterer Staaten wie die Erneuerung der internationalen Rolle der EU

- benötigen eine Klärung der Ziele und Prinzipien gesellschaftlicher Solidarität;
- erfordern die Neuverständigung über die Aufgabenteilung;
- verlangen eine Neubestimmung der Kohäsion und des sozialen Ausgleichs in Europa
- und setzen den Willen zum gemeinsamen Handeln voraus.

Europa wird die Vitalität europäischer Nationen und die kreative Vielfalt seiner Kulturen bewahren – wenn es gelingt, die Prinzipien von Nation und Integration, die ethnischen, regionalen, nationalen und europäischen Bezüge der Menschen als komplementäre Schichten der Identität der Bürger Europas zu vermitteln.

Vieles spricht dafür, neue Wege in der Entscheidung über diese Grundfragen zu gehen und sie nicht allein über die Aushandlung von Positionen in Regierungskonferenzen und Verträgen abzuwickeln. Zukunftsgestaltung in dieser entscheidenden Phase der Integration benötigt den öffentlichen Dialog und die Beteiligung vieler. Die Beratungen einer Reflexionsgruppe vor Eröffnung der Regierungskonferenz zum Amsterdamer Vertrag, der Bericht der Drei Weisen im Vorfeld der letzten Regierungskonferenz, die Einsetzung eines Konvents zur Erarbeitung einer Grundrechtscharta – jedes dieser Beispiele steht für den Versuch, die klassische Verhandlungsdiplomatie der Regierungen zu ergänzen, eine Debatte anzustoßen, Öffentlichkeit herzustellen und den Sachverstand in den Parlamenten, der Wissenschaft und den gesellschaftlichen Gruppen zu integrieren. In diesem Sinn benötigt auch die Klärung des europäischen Gesellschaftsmodells den sozialen Dialog auf europäischer Ebene und die Erschließung des Gestaltungspotentials der Sozialpartner.

Die auch künftig erforderliche Fixierung von Reformergebnissen in Vertragsänderungen sollte den Endpunkt von Europa-Debatten und nicht ihren Anfang bilden. Regierungskonferenzen, in denen die Mitgliedstaaten letztendlich die politischen Entscheidungen treffen, würden damit nicht zum Ersatz der Reformdebatte sondern gewissermaßen zu ihrem Resümee. Das Jahr 2001 sollte zu einem Jahr der öffentlichen Debatte über das Kompetenzgefüge wie über die politische Grundordnung Europas werden. Diese sollte nicht allein von den Regierungen, sondern auch von den Multiplikatoren, den Parlamenten wie den Interessengruppen und Verbänden getragen werden. Im darauf folgenden Jahr 2002 könnten Expertengruppen die Ergebnisse zusammen führen und Vorschläge ausarbeiten. So könnte das Instrument des Konvents für die Erarbeitung eines Grundvertrages genutzt werden, während sich die Frage des Kompetenzgefüges für die Behandlung durch Sachverständige eignen würde und für die Klärung der Rolle der nationalen Parlamente eine interparlamentarische Kommission gebildet werden könnte. 2003 wäre dann Gelegenheit für eine Reflexionsgruppe aus Vertretern von Regierungen und Parlamenten, die Debatten und Vorschläge zu bündeln und zur Behandlung im Rahmen einer neuen Regierungskonferenz 2004 vorzubereiten.

In diesen Prozess sollten die künftigen Mitglieder eingebunden werden. Die Erweiterungsverhandlungen mit den am weitesten fortgeschrittenen Staaten könnten 2002 abgeschlossen sein, so dass einige Staaten mit dem Beginn der nächsten Regierungskonferenz den Beitritt vollziehen und Sitz wie Stimme in der Regierungskonferenz beanspruchen dürfen. Die öffentlichen Debatten und Expertenberatungen der kommenden beiden Jahre sollten deshalb alle Staaten, die in Verhandlungen um den Beitritt stehen, einbeziehen. Die Vorbereitungsphase der Regierungskonferenz könnte dann bereits diejenigen formell

ein neues
Konzept der
Weiterentwicklung

einbeziehen, deren Beitritt in die Zeit der Regierungskonferenz fallen wird.

Europas Politik benötigt Zukunftsorientierung. Die Vollendung und Ausgestaltung der Einheit des Kontinents in einer großen Europäischen Union stellt sich nicht von selbst ein: Die Auflösung seiner alten Konflikte, die Rekonstruktion europäischer Solidarität, die friedliche Entwicklung seiner Nachbarschaft und die Behauptung der Interessen Europas in der Welt von morgen brauchen politische Führung. In einer Zeit, in der eine alles verbindende Idee von den Möglichkeiten Europas geschwächt erscheint, entsteht Orientierung und Führung nur durch gemeinsames Handeln. Die künftige Europäische Union braucht deshalb den Handlungswillen und die Handlungsfähigkeit ihrer Mitglieder, um selbst handlungsfähig zu bleiben, sie braucht den Spielraum der Differenzierung, damit die unterschiedlich starken Ambitionen und Potenziale der Nationen zum Nutzen Europas eingesetzt werden können, und sie braucht die Öffnung ihrer Strukturen, so dass politische Führung europäische Aufgaben und Rollen finden kann.

Bisher hat sich die Europäische Union ohne eine markante ordnungspolitische Debatte fortentwickelt. Heute steht die Integration an einem Punkt, an dem die Auseinandersetzung um Grundfragen des Zusammenhalts unverzichtbar geworden ist. Was Europa leisten soll und wie es verfasst sein soll, was die Menschen erwarten und was Europas Gesellschaften zusammenhält – plausible Antworten auf diese Fragen sind der Schlüssel zur Zukunft Europas.