

Die Stärken des großen Europa nutzen

*Impulspapier zum Karlspreis-Europa-Forum in Aachen 2004
vorgelegt von der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik,
Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P)*

Europa auf Kurs bringen

Das große Europa nimmt Fahrt auf. Erstmals in der Geschichte des Kontinents ziehen nahezu alle europäischen Staaten an einem Strang, um gemeinsam in eine neue Ära aufzubrechen. Die Einigung des europäischen Kontinents nach Jahrhunderten blutiger Kriege, der menschenverachtenden Herrschaft von Ideologien und der absurden gegenseitigen Bedrohung totaler Vernichtung markiert eine historische Wegmarke. Das ehrgeizigste Friedensprojekt in der Geschichte Europas ist auf dem Weg zu seiner erfolgreichen Vollendung.

Ausgehend von einem Zusammenschluss von sechs Staaten mit begrenzten Feldern der wirtschaftlichen Zusammenarbeit hat sich die Europäische Union (EU) in den vergangenen Jahrzehnten zur prägenden politischen Entität entwickelt, unter deren Dach die Einheit des europäischen Kontinents verwirklicht wird. 15 Jahre nach dem politischen Beben in der Mitte Europas hat sich die freiwillige Bündelung von Souveränität zur Gewinnung gemeinsamer Handlungsfähigkeit als die größte Idee der Europäer seit der Aufklärung durchgesetzt.

Am 1. Mai 2004 wurde der historische Schritt der Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten vollzogen. Ab 2007 sollen Rumänien und Bulgarien in den Kreis der EU-Mitglieder aufgenommen werden. Weitere Staaten des westlichen Balkans werden folgen. Noch im Jahr 2004 werden die Staats- und Regierungschefs darüber entscheiden, ob und wann Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, Kroatien und Mazedonien eröffnet werden – eine Union mit mindestens 30 Mitgliedstaaten wird vom Zukunftsszenario zur politischen Realität. Parallel dazu definiert die EU ein umfassendes Partnerschaftskonzept gegenüber ihren Nachbarn. Vor allem aber ist die Union im Begriff, ihre gemeinsamen Werte und Ziele auf ein verfassungsrechtliches Fundament zu stellen. Den umfassenden Ordnungsrahmen für alle Dimensionen europäischen politischen Handelns wird in Zukunft die Europäische Verfassung bilden. Die EU vollzieht einen weiteren Schritt hin zu supranationaler Staatlichkeit.

Mit diesem beachtlichen Grad von Erweiterung einerseits und Vertiefung der Integration andererseits erreicht die Europäische Union eine neue Dimension. Nach

Die Stärken des großen Europa nutzen

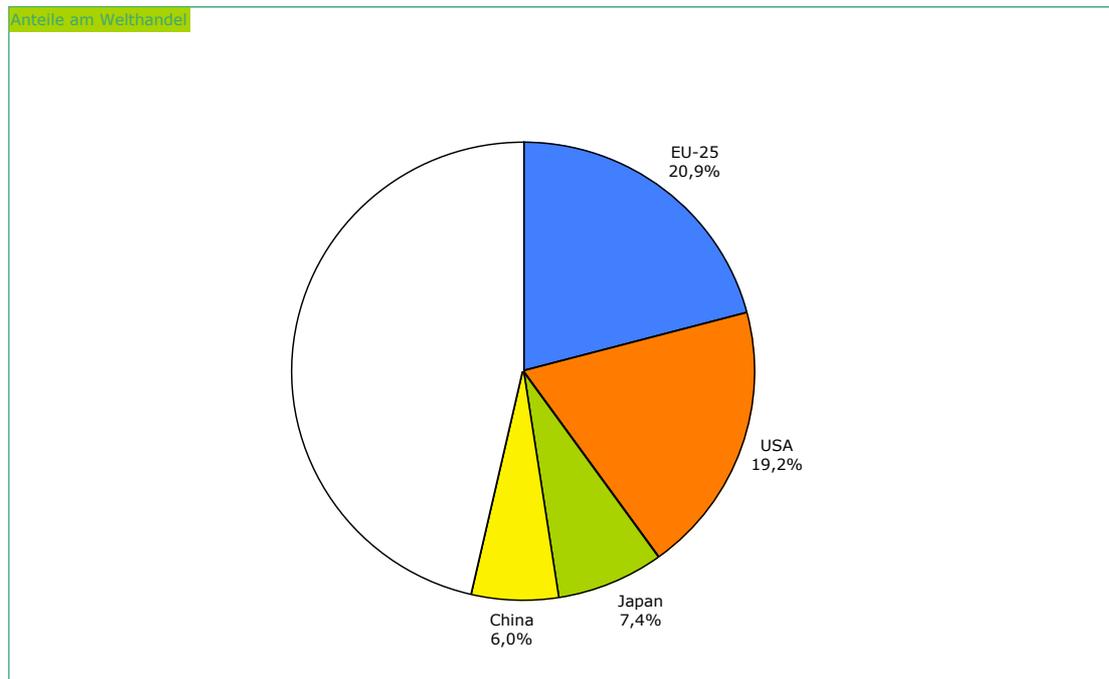
Jahrhunderten der inneren Zerrissenheit muss sich der europäische Kontinent im angehenden Jahrtausend in neuen Gefilden bewähren. Die EU bildet weltweit den größten Binnenmarkt und verfügt mit dem Euro über eine gemeinsame Weltwährung. Europa ist zu einem politischen und sicherheitspolitischen Raum zusammengewachsen. Kulturell ist es im Begriff, die Grenzen des christlichen Abendlandes zu überschreiten.

Das große Europa befindet sich in einer viel versprechenden Ausgangslage. Dieses Potenzial gilt es nun zu nutzen, um den hohen Leistungserwartungen der Bürger an das vereinte Europa gerecht zu werden. Dabei muss die EU der 25 und bald mehr Mitgliedstaaten drei zentralen Anforderungskriterien gerecht werden:

1. *Effektive politische Leistungsfähigkeit:* Dies setzt die Etablierung eines handlungsfähigen politischen Systems voraus, getragen von effizienten Strukturen politischer Führung, mit der Fähigkeit, vorhandene Ressourcen zu mobilisieren und flexible Optionen der Weiterentwicklung zu ermöglichen.
2. *Nachhaltige sozio-ökonomische Dynamik:* Dazu bedarf es der Entwicklung einer herausragenden Wirtschaftskraft auf der Grundlage eines attraktiven Gesellschafts- und Wertesystems, gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Produktivität und Innovationsfähigkeit, ein hohes Bildungsniveau, eine Führungsposition auf den globalen Handels- und Finanzmärkten sowie das Bekenntnis zu einer solidarischen und sozial ausgewogenen Gesellschaft.
3. *Durchsetzungsfähige sicherheitspolitische Gestaltungskraft:* Hierzu gehört die Überwindung der eigenen Verwundbarkeit nach innen und die Optimierung der zivilen und militärischen Fähigkeiten, um nach außen seine Ordnungs- und Führungsfähigkeit im regionalen Umfeld auszubauen und um weltweit an sicherheitspolitischem Profil und Einfluss zu gewinnen.

Europas politische Entscheidungsstrukturen, seine Wirtschaftskraft und sein Wertesystem sowie seine zivilen und militärischen Möglichkeiten bieten bereits eine beachtliche Handlungsbasis für die Zukunft. Die EU erwirtschaftet heute ein Bruttoinlandsprodukt vergleichbar mit den USA und ihr Anteil am Welthandel liegt über 20 Prozent. Zudem zählt die heutige EU mehr als 450 Millionen Einwohner. Nach den Beitritten von Bulgarien und Rumänien werden es über 480 Millionen Einwohner sein. Treten schließlich auch die Türkei, Kroatien und Mazedonien bei, so würden rund 550 Millionen Menschen auf dem Gebiet der EU leben. Damit wächst auch das ökonomische und weltpolitische Potenzial des großen Europa.

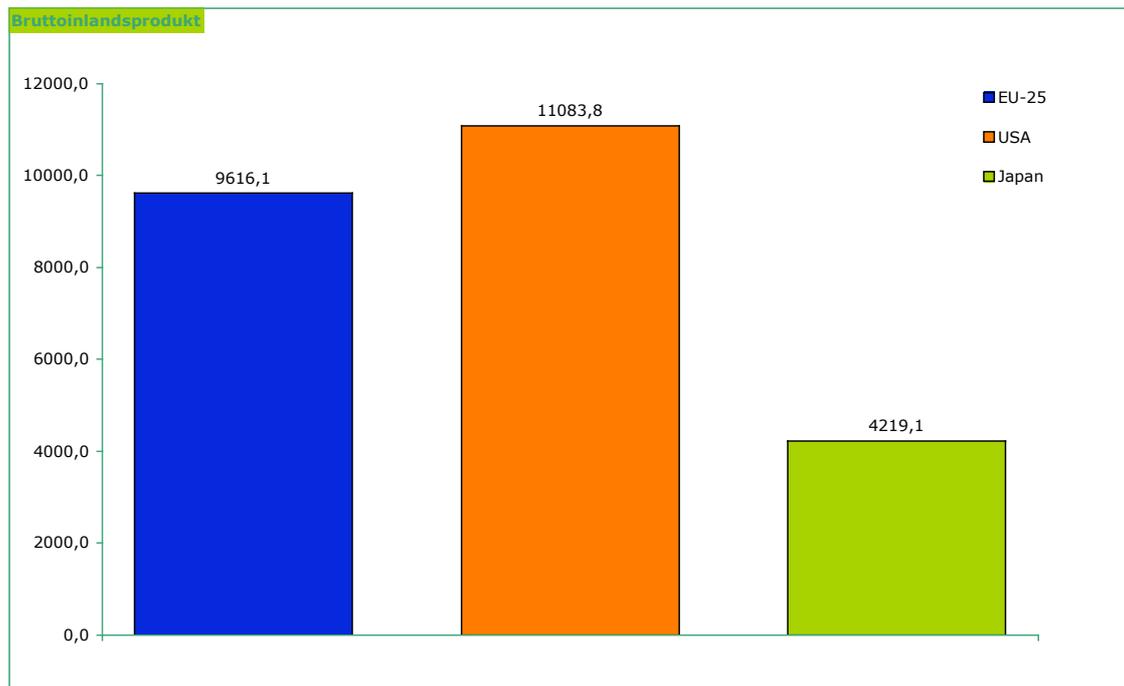
Anteile am Welthandel (ohne Intra-EU Handel)



Quelle: External and Intra-European Union Trade, Europäische Kommission, 2004

Doch muss das große Europa den eingeschlagenen Integrationskurs konsequent weiter steuern. Dabei ist die Vertiefung der Kooperation keinesfalls als Selbstzweck zu verstehen. In einer global zusammenwachsenden Welt bilden selbst die großen Staaten Europas für sich genommen keine relevante Größe mehr. Ob es um Demografie oder Ökonomie geht, die EU und ihre Mitgliedstaaten werden in allen einschlägigen Kategorien tendenziell an Bedeutung verlieren. Bis 2050 werden weltweit 2,6 Milliarden Menschen hinzukommen. Im selben Zeitraum wird die Bevölkerung in der EU-25 von rund 450 Millionen auf circa 430 Millionen Menschen sinken. Noch dramatischer fällt die Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus. In weniger als 50 Jahren wird sich das Verhältnis von Erwerbsfähigen zur Bevölkerung im Rentenalter von 4:1 auf 2:1 verschlechtert haben. Das Bruttoinlandsprodukt der EU wächst im Vergleich zu den USA seit Jahren langsamer. Zudem droht Europa ökonomisch von den künftigen Wirtschaftsriesen China und Indien oder Handelsblöcken in Südostasien und Amerika eingeholt und abgehängt zu werden. An dieser Entwicklung wird auch die Erweiterung zunächst wenig ändern.

Bruttoinlandsprodukt (in Mrd. €)



Quelle: Eurostat

Das europäische Integrationskonzept entspringt deshalb heute noch stärker als zur Zeit der Gründerväter der Einsicht, dass Wohlfahrt und Sicherheit für die Staaten Europas nicht mehr allein, sondern nur durch eine Ergänzung nationaler Handlungsfähigkeit durch den europäischen Verbund zu erreichen sein werden. Die Europäische Union ist in dieser Hinsicht ein staatlicher Akteur im Werden – und ist zum Ziel ihrer Selbstbehauptung vor allem eines: zum Werden gezwungen. Daher gilt es, in vielen Bereichen die Schlagzahl zu erhöhen:

- Im Hinblick auf ein effizientes politisches System werden mit der Verabschiedung der Verfassung erhebliche Fortschritte einhergehen. Doch die EU ist noch kein vollendetes politisches System. Die Verfassung markiert nicht das Ende der Reformgeschichte, sondern ermöglicht eine dynamische Weiterentwicklung des Systems mit dem Ziel einer handlungsfähigen, demokratisch legitimierten und transparenten EU. Institutionen und Verfahren sind jedoch nur so stark, wie das Fundament, in dem sie verankert sind. Ohne eine umfassende Ordnungsidee und den politischen Führungswillen der Mitgliedstaaten kann selbst ein institutionell hocheffizient angelegtes politisches System letztlich keine tragfähigen Erfolge erzielen.
- Der Druck auf Europa wächst, will es seiner wirtschaftlichen Weltmachtqualität auf den Güter-, Dienstleistungs- und Finanzmärkten auf Dauer gerecht werden. In der Erneuerung seiner wirtschaftlichen Basis, insbesondere mit Blick auf die

Die Stärken des großen Europa nutzen

Modernisierung des Wohlfahrtsstaates, ist Europa in den letzten Jahren zurückgefallen. Die Konvergenzentwicklung zwischen den Mitgliedstaaten ist mühsam und kostspielig, der Aufholprozess der neuen EU-Staaten wird lange Zeit in Anspruch nehmen. Der zunehmende Grad der Heterogenität stellt die soziale Kohäsion in der EU auf eine Bewährungsprobe. Reformen sind dringend notwendig, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU zu sichern, besonders in krisenhaften Zeiten jedoch schwer durchsetzbar.

- Der islamistische Terror auf eigenem Territorium hat den Europäern ihre Verwundbarkeit schmerzlich vor Augen geführt. Die offenen wie auch die neuen Grenzen erleichtern es der grenzüberschreitenden Kriminalität, in der EU Fuß zu fassen. Gleichzeitig bestehen in unmittelbarer Nachbarschaft einige schwelende Krisenherde. Zudem haben neue globale Bedrohungen gravierende Auswirkungen auf die Sicherheit und Stabilität der Europäer. Diesen Herausforderungen begegnet die EU noch nicht mit einer umfassenden Strategie, der ein integriertes Konzept von innerer und äußerer Sicherheit zugrunde liegt. Dies ist jedoch Voraussetzung für die Bündelung und Entfaltung ihrer entwicklungspolitischen sowie außen-, sicherheits- und militärpolitischen Möglichkeiten.

Die Stärken nutzen – und Schwächen überwinden

Will das große Europa den Anforderungen der Bürger gerecht werden, so muss es sein Potenzial nach innen und außen voll ausschöpfen. Der Zeitpunkt für diesen politischen Kraftaufwand ist durchaus kritisch. Denn die EU durchlebt im Prozess ihrer Erweiterung tief greifende Veränderungen. Mit der zunehmenden Zahl von Mitgliedstaaten wächst auch die Heterogenität in der Europäischen Union. Das Spektrum der Interessen, die im Prozess der Europapolitik auszugleichen sind, wird breiter, Koalitionen werden volatiler, das Prinzip der Solidarität steht zunehmend auf dem Prüfstand. Das große Europa wird durch eine Phase schmerzlicher Konflikte gehen müssen, bevor eine neue Balance der Interessenlagen und Machtpotenziale gefunden sein wird.

Mit 25 Mitgliedstaaten kommen Schwächen, die bereits die Union der 15 Mitgliedstaaten eingeschränkt haben, verstärkt zur Geltung. Darüber hinaus ist das äußere Handlungsumfeld der EU zunehmend geprägt durch eine Verschärfung von Ungleichgewichten: Die EU wird künftig in einer Welt agieren müssen, die von erheblichen Disparitäten zwischen armen und reichen, jungen und alten, dynamischen und gesättigten, demokratischen und autoritären sowie stabilen und instabilen Gesellschaften, Staaten und Regionen gekennzeichnet ist. Diese Ungleichgewichte bergen für die Zukunft erhebliches Konfliktpotenzial. Vor diesem Hintergrund gilt es umso mehr, die Stärken des großen Europa produktiv zu nutzen und seine Schwächen zu überwinden.

Führung organisieren und das politische System weiter optimieren

Heute werden 70 Prozent aller politischen Entscheidungen in Brüssel getroffen. Die europäische Gesetzgebung umfasst rund 80.000 Seiten. So hat sich etwa der Deutsche Bundestag im Zeitraum 1994-98 mit 2.070 europapolitischen Vorgängen befasst – gegenüber nur 13 in den Anfangsjahren der Integration von 1957-61. Jedes Jahr kommen hunderte von Gesetzgebungsakten und Entscheidungen dazu. An der schiereren Menge europäischer Entscheidungen mangelt es also nicht. Doch sind sie oft genug das Produkt wenig nachvollziehbarer oder gar gegenläufiger Zielsetzungen und mühsamer Kompromisse. Gezielte und bessere Beschlüsse wären einem zunehmenden Aktivismus vorzuziehen. Dazu bedarf es klarer strategischer Vorgaben. Im Hinblick auf diese Führungsfähigkeit aber droht die Lücke zwischen Potenzial und politischer Infrastruktur im großen Europa weiter auseinander zu klaffen.

Der Wille zu politischer Führung ist im großen Europa unabdingbar, jedoch ein rares Gut. Historische Integrationsachsen verlieren ihre prägende Wirkung. Heute erfordern die zunehmende Interessenheterogenität und Entscheidungskomplexität ein höheres Maß an aktiver und sichtbarer politischer Steuerung. Diese wird über die traditionellen Führungsimpulse des deutsch-französischen Tandems hinausgehen müssen. Ob nun bei der Haltung zum Irak-Krieg, der engen Abstimmung der beiden Länder in den EU-Verfassungsverhandlungen oder ihrer gemeinsamen Interessendurchsetzung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts – in vielen Fällen wird der enge Schulterschluss Deutschlands und Frankreichs als Ausdruck eines überlebten Hegemonialanspruchs wahrgenommen. Deshalb ist es wichtig, je nach Sachfrage andere Staaten mit einzubeziehen. Von Fall zu Fall können dies das deutsch-französische Duo, die „großen Drei“, das Weimarer Dreieck, die sechs Gründerstaaten, die Euro-Staaten oder andere Koalitionen wie etwa die Nettozahler oder die Mittelmeeranrainer sein – schließlich geht es darum, Ambitionen zu verwirklichen, die große EU im Inneren zusammenzuhalten und nach außen deren weltpolitische Abstinenz zu überwinden.

Politische Führung ist nicht gleichbedeutend mit der Etablierung eines geschlossenen Kerneuropas, in dem die mächtigsten Mitgliedstaaten die EU-Geschicke exklusiv dominieren. Die Diskussionen um Kerneuropa, Triumvirate, Direktorien und Pioniergruppen sind von semantischen Missverständnissen geprägt. Sie verstellen den nüchternen Blick auf die Notwendigkeit, die Differenzierung als strategische Chance zu verstehen, die es der EU erst ermöglicht, den Erfordernissen der Zukunft zeitnah, aktiv und effektiv zu begegnen. In den kommenden Jahren wird die Option differenzierter Integration eine herausragende Bedeutung gewinnen. Die in der europäischen Verfassung vorgesehene Optimierung des Instruments der Verstärkten Zusammenarbeit sowie die Etablierung neuer Flexibilitätsformen eröffnen bisher verschlossene

Die Stärken des großen Europa nutzen

Entwicklungspfade. Mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten werden sich einzelne Ländergruppen vorwärts bewegen. Ob in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder der Innen- und Justizpolitik – auf all diesen Feldern wird von der Europäischen Union die Erbringung staatsähnlicher Leistungen erwartet, die 25 und mehr Mitgliedstaaten nicht alle zum gleichen Zeitpunkt und mit gleicher Intensität erbringen können.

Die Bildung mitgliedstaatlicher Koalitionen, die die Integrationsdynamik zunächst im kleineren Kreis vorantreiben, ist weder exklusiv noch eine Bedrohung der Gemeinschaftsmethode, sondern eine Quelle für die Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der EU. Nicht ein starrer und geschlossener Kern, sondern mehrere sachbezogene und für andere Mitgliedstaaten offen ausgelegte Gruppen könnten das Bild der erweiterten Union prägen. Diese werden als offene Gravitationsräume den weiteren Integrationsweg ebnen sowie die Dynamik und Innovation als Ergebnis politischer Führung ermöglichen. Wird Differenzierung in dieser Form gedacht, bleibt Europa auch mit mehr als 25 Mitgliedern regierbar. Das Ziel einer politischen Union wird nicht aus den Augen verloren, sondern auf dem Weg der differenzierten Integration angesteuert.

Ebenso wichtig wie Führung auf mitgliedstaatlicher Ebene ist die Führungsfähigkeit der europäischen Institutionen. Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz europäischer Politik können nur durch eine stärkere Personalisierung und eine klare Aufgabenzuweisung – und dazu gehört auch eine angemessene Ausstattung mit Kompetenzen – sichergestellt werden. Dies gilt im Hinblick auf die europäischen Institutionen vor allem für die Europäische Kommission. Eine starke Kommission ist langfristig nur denkbar durch die Stärkung der Rolle des Kommissionspräsidenten. Um diesen stärker demokratisch zu legitimieren und seine Rolle im Institutionengefüge aufzuwerten, gleichzeitig aber seine Unabhängigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, sollte der Kommissionspräsident vom Europäischen Parlament gewählt und daraufhin vom Europäischen Rat bestätigt werden. Das Vorschlagsrecht der Staats- und Regierungschefs bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten sollte gestrichen werden. Es sollte dem politischen Geschick des Kommissionspräsidenten überlassen bleiben, ein Kollegium zu bilden, das einer ausgewogenen geografischen Aufteilung sowie der politischen Zusammensetzung im Europäischen Parlament und Europäischem Rat Rechnung trägt.

Durch diesen Schritt würden nicht nur die Legitimität und Machtbasis der Kommission und ihres Präsidenten gestärkt werden, sondern auch die Europawahlen als Wahlakt für die Unionsbürger erheblich an Bedeutung gewinnen. Denn mit einer Wahlfunktion des Europäischen Parlaments wäre auch die Nominierung der Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durch die europäischen Parteienbündnisse verbunden, die zu einer Personalisierung und Dramatisierung des Wahlkampfes führen würde. Eine solche

Die Stärken des großen Europa nutzen

Politisierung des Europawahlkampfes würde das Interesse der Bürger für die Europapolitik stärken und der Kommunikation zwischen Europäischem Parlament und europäischer Öffentlichkeit neue Perspektiven eröffnen.

Im Hinblick auf eine stärkere Personalisierung etabliert die Verfassung neben dem Präsidenten der Europäischen Kommission zwei weitere zentrale Ämter im Institutionengefüge der EU: den gewählten Präsidenten des Europäischen Rates sowie den europäischen Außenminister. Beide Ämter werden die Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz europäischer Politik nach innen und außen verbessern. Dieses Potenzial sollte jedoch durch eine klare Zuweisung und Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Kommissionspräsidenten, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem europäischen Außenminister entfaltet werden. Denn der Außenminister hat bisher eine Zwitterrolle in Kommission und Rat, die er potenziell auch zu Lasten der Kommission auslegen kann. Zudem kann auch der künftige Präsident des Europäischen Rates „auf seiner Ebene“ unbeschadet der Zuständigkeiten des EU-Außenministers die Außenvertretung der Union wahrnehmen. Hier muss eine wirksame Arbeitsteilung gefunden werden. Entscheidend für Europas außenpolitische Rolle sind jedoch nicht die zu vergebenden Posten, entscheidend ist die Bündelung des politischen Willens.

Neben Führbarkeit und Sichtbarkeit stellt die Entscheidungsfähigkeit die zweite Schicksalsfrage des großen Europa dar. Entscheidungen werden in der erweiterten EU noch schwieriger zu treffen sein als bisher. Dies betrifft vor allem die Abstimmungen in den Ministerräten. Die Verfassung hält hier erhebliche Fortschritte bereit, da sie die Zahl der Bereiche, in denen das Einstimmigkeitsgebot gilt, nochmals verringert, durch die Einführung des Abstimmungsverfahrens der doppelten Mehrheit die Bildung von Gestaltungsmehrheiten erleichtert sowie Blockademöglichkeiten reduziert. In der Regierungskonferenz kommt es jetzt darauf an, das Prinzip der doppelten Mehrheit in seiner Klarheit und Effizienz zu verteidigen.

Ein gewisser Verhandlungsspielraum besteht bei der notwendigen Anzahl der Staaten und vertretenen Bürger. Sieht der Konventsentwurf hier eine Mehrheit der Mitgliedstaaten und mindestens 60 Prozent der Bevölkerung vor, so würde auch eine Einigung auf Schwellen von jeweils 55 Prozent noch eine deutliche Verbesserung gegenüber der geltenden Nizza-Formel darstellen. Aber jedes weitere Prozent Abstrich am Konventsentwurf bedeutet einen schmerzlichen Verlust an Handlungsfähigkeit. Doch auch wenn am Ende das Prinzip der doppelten Mehrheit eingeführt werden sollte, bleibt in der Verfassung ein Defizit bestehen: die Beibehaltung der Einstimmigkeit in zentralen Politikfeldern wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und in bestimmten Bereichen der Handels-, Steuer- sowie der Innen- und Justizpolitik. Langfristig wird die EU nicht umhin kommen, sich auch in Bereichen ureigenster staatlicher Souveränität vom Prinzip der Einstimmigkeit zu verabschieden.

Das große Europa als innovative Lerngemeinschaft: den Lissabon-Prozess weiterführen

Seit Beginn der 90er Jahre hat der Prozess ökonomischer Globalisierung ständig an Fahrt gewonnen. Die EU-Bürger sind von dieser Entwicklung besonders betroffen. Immerhin finden sich unter den 20 am stärksten globalisierten Ländern der Welt zwölf Mitgliedstaaten des großen Europa. Vor diesem Hintergrund stellen sich für die Europäer die Fragen nach der Zukunft von Arbeitsplätzen, dem Erhalt sozialer Standards, der Konkurrenzfähigkeit im internationalen Standortwettbewerb oder auch dem Geschehen auf den Finanzmärkten in einem völlig neuen Kontext. Selbst dort, wo die EU nicht unmittelbar als Gesetzgeber tätig wird, schlagen die Folgewirkungen des gemeinsamen Marktes und des Nebeneinanders von Staats- und EU-Bürgerschaft voll durch. So lassen sich etwa die deutschen Debatten um die „Agenda 2010“ sowie um das Zuwanderungsgesetz nicht verstehen, wenn sie nicht im Zusammenhang gesehen werden mit den Handlungszwängen, die sich aus dem Wegfall der Binnengrenzen und dem verschärften Standortwettbewerb ergeben.

Europa hat sich vor diesem Hintergrund mit dem Lissabon-Prozess das Ziel auf die Fahnen geschrieben, bis 2010 die dynamischste und wettbewerbsfähigste wissensbasierte Ökonomie der Welt zu werden und zugleich seine sozialen Sicherungssysteme zu modernisieren. Doch die weiterhin hohe Arbeitslosigkeit, alternde Gesellschaften und die Krise der wohlfahrtsstaatlichen Systeme trüben die ökonomische Leistungsbilanz der EU. Die Reformvorhaben scheinen derzeit in vielen Mitgliedstaaten ins Leere zu laufen. Gleichzeitig steht Europa vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Probleme als Solidargemeinschaft auf dem Prüfstand. Die Erweiterung mag dabei die wirtschaftlichen Spannungen verstärken, deren Ursachen liegen jedoch woanders.

Angesichts der teilweise schleppenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung muss das große Europa den in Lissabon beschrittenen Weg weitergehen. Zur Erreichung der Lissabonner Zielvorgaben müssen einerseits nicht zwingend neue Rechtsnormen erlassen werden, andererseits werden nicht alle neuen und alten Mitgliedstaaten diesen Zielen mit derselben Intensität folgen wollen und können. Die offene Methode der Koordinierung hat hier bereits neue Perspektiven eröffnet. Denn im Rahmen dieser Methode werden gerade nicht im Detail festgelegte Rechtsakte verabschiedet, sondern die Mitgliedstaaten definieren gemeinsame Politikziele, die in nationaler Verantwortung umgesetzt werden. Auf der Basis des Vergleichs erfolgreicher Lösungsansätze, der gemeinsamen Vereinbarung von Zielvorgaben und deren Überprüfung entsteht eine wirtschafts- und sozialpolitische Lerngemeinschaft, die eine Konvergenz der nationalen Systeme fördert, ohne sie einem europäischen Diktat zu unterwerfen.

Die offene Koordinierung ist ein Erfolg versprechendes Instrument, mit dem die Mitgliedstaaten die aus der Globalisierung resultierenden erheblichen Anpassungsleistungen auf souveränitätsverträgliche Weise erbringen können. Um allerdings zu verhindern, dass die offene Koordinierung sich zu einer intransparenten und letztlich demokratisch wenig abgesicherten europäischen Ersatzgesetzgebung entwickelt, sollten die Zuständigkeiten der europäischen Institutionen klar benannt, die unterschiedlichen Verfahren offener Koordinierung systematisch evaluiert sowie die Einbeziehung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments sichergestellt werden. Prinzipiell ist die offene Koordinierung auch als eine Form der verstärkten Zusammenarbeit zu denken, an der nicht zwingend alle Mitgliedstaaten teilnehmen müssen.

Eine Optimierung der Methode der offenen Koordinierung allein wird jedoch nicht ausreichen, um dem Lissabon-Prozess neue Dynamik zu verleihen. Im direkten Vergleich zu den Vereinigten Staaten wird erkennbar, dass Europa bis 2010 kaum der dynamischste und wettbewerbsfähigste Wirtschaftsraum sein wird. Dennoch sollte die EU an dieser grundsätzlichen Zielvorgabe festhalten. Die vereinbarten sektoralen Einzelziele sowie die zeitlichen Vorgaben, die seit Lissabon vereinbart wurden, sollten jedoch im Zuge der für 2005 geplanten Halbzeitbewertung der Lissabon-Agenda überprüft und neu definiert werden. Dabei sollten Widersprüche in den Zielvorgaben eliminiert, realistischere Fristen gesetzt und klare strategische Prioritäten festgelegt werden, die den Interessen der alten, aber auch der neuen Mitgliedstaaten gerecht werden. Um die Glaubwürdigkeit des Lissabon-Projekts nicht zu untergraben, sollten die Ziele und Prioritäten zwar ambitioniert definiert werden, ohne dabei jedoch Erwartungen bei den Bürgern zu wecken, denen Europa am Ende nicht gerecht werden kann.

Nach Jahrzehnten der Ausrichtung auf das Ziel der Marktintegration gewinnt dabei vor allem die soziale Dimension des europäischen Einigungsprozesses zunehmend an Bedeutung. Angesichts sehr unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Modelle und Traditionen innerhalb der großen EU geht es nicht um die Weiterentwicklung des derzeitigen sozialpolitischen Rechtsbestands hin zu einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik, sondern um die Bestimmung der Eckpfeiler eines europäischen Sozial- und Gesellschaftsmodells und den Einsatz innovativer Methoden der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit. In Analogie zur vertraglichen Querschnittsklausel für die Umweltpolitik könnte die Berücksichtigung von Fragen des sozialen Schutzes und der Beschäftigungspolitik bei der Umsetzung von Unionspolitiken generell vorgeschrieben werden. Gemeinsam mit dem Verfassungsziel eines ausgewogenen Wachstums und den Verpflichtungen auf Preisstabilität und ausgeglichene Haushalte im Rahmen von Währungsunion und Stabilitätspakt würde damit als europäisches Zielkoordinatensystem für die Wirtschafts- und Sozialpolitik ein zeitgemäßes und Akzeptanz sicherndes sozio-ökonomisches Viereck vorgegeben.

Demografische Entwicklung 2005, 2025 und 2050 im globalen Vergleich (in Tausend)

	2005	2025	2050
EU-25	455 229	454 422	431 241
EU-28	558 522	570 832	552 318
Europa	724 722	696 036	631 938
USA	300 038	358 030	408 695
China	1 322 273	1 445 100	1 395 180
Indien	1 096 917	1 369 284	1 531 438
Japan	127 914	123 444	109 722
Afrika	887 964	1 292 085	1 803 298
Welt	6 453 628	7 851 455	8 918 724

Quelle: United Nations, <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>

Der demografische Wandel und der damit einhergehende Rückgang des Anteils der Erwerbstätigen werden schon bald negativ auf den europäischen Arbeitsmärkten durchschlagen. Ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum kann nur noch durch erhebliche Produktivitätszuwächse und verstärkte Zuwanderung sichergestellt werden. Mit Blick auf die europäische Einwanderungspolitik wird es daher nötig sein, den Schwerpunkt von der Zuwanderungskontrolle auf ein bedarfsgerechtes Zuwanderungsmanagement zu verschieben. Dabei geht es nicht um die zentrale Festlegung von Quoten. Die Mitgliedstaaten könnten weiterhin die aus ihrer Sicht nötigen Quoten und Qualifikationen für Einwanderer festlegen. Es gilt jedoch eine zielgerichtete Strategie des „Brain Gain“ für Europa und seine Arbeitsmärkte zu verwirklichen.

Das große Europa nach innen und außen sicherer machen

Das Sicherheitsempfinden der EU-Bürger ist empfindlich gestört. Die Zahl der Krisen und Kriege hat gerade im Umfeld Europas seit dem Ende des Ost-West-Konflikts eher zugenommen. Europa wird als Frieden erhaltender und schaffender Akteur zunehmend gefordert. Truppen der EU-Mitgliedstaaten sind weltweit im Einsatz. Die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus hat mit den Anschlägen von Madrid auch

Die Stärken des großen Europa nutzen

innerhalb Europas immer schärfere Konturen angenommen. Europäische Gesellschaften werden sowohl zum Ziel als auch zum Ausgangspunkt terroristischer Aktivitäten. Die EU-Mitgliedstaaten müssen den Kampf gegen den Terrorismus nach innen und außen aufnehmen, gleichzeitig jedoch auch das erforderliche Maß an Offenheit für das Funktionieren einer modernen Industriegesellschaft erhalten.

Die Entscheidung der Staats- und Regierungschefs, als Reaktion auf die Anschläge von Madrid einen EU-Sonderkoordinator zur Terrorbekämpfung einzusetzen, ist ein sinnvoller Ansatz zur Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs. Mit dem neuen Amt wird jedoch zugleich eine Duplizierung von Strukturen auf europäischer Ebene geschaffen. Spiegelbildlich zur Europäischen Kommission, deren Ressort Justiz und Inneres in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen hat, wird ein Amt im Rat geschaffen, dessen Aufgaben sowohl inhaltlich als auch personell von der Kommission hätte wahrgenommen werden können. In Krisenzeiten neigen Staaten und Organisationen dazu, ein nach außen sichtbares Zeichen ihrer Handlungsfähigkeit zu setzen. Doch oft genug sind die notwendigen Strukturen und Handlungsermächtigungen bereits angelegt – es fehlt eher am politischen Willen und an der strategischen Planung, diese auch präventiv zu nutzen. In dieser Hinsicht wäre es effizienter, auf Bestehendem aufzubauen, anstatt neue Doppelstrukturen zu errichten, die im Ergebnis zu Ungunsten der Gemeinschaftsmethode ausfallen.

Ebenso wie der innere wächst auch der äußere Handlungsdruck auf die EU. Die Krisenanfälligkeit und die kritische sozioökonomische Stellung der Regionen in direkter Nachbarschaft der EU erfordern strategische Antworten. Die EU muss ihren neuen Nachbarn attraktive Angebote funktionaler Kooperation machen, damit es nicht langfristig zu neuen Spaltungen kommt. Dafür eignen sich insbesondere grenzübergreifende Aspekte aus den Bereichen Wirtschaft, Energie, Transport, Infrastrukturentwicklung, Telekommunikation und Bildung. Auch ohne die Aussicht auf eine unmittelbare EU-Mitgliedschaft kann ein dichtes Kooperationsnetz geknüpft werden, das bis zu einer gesamteuropäischen Freihandelszone reicht. Auf der Grundlage funktionaler Zusammenarbeit lässt sich auch die institutionelle Kooperation bis hin zu Optionen einer Teilmitgliedschaft in Einzelbereichen der europäischen Integration vertiefen. Auf diesem Weg der Differenzierung nach außen kann sich die Europäische Union zu einem Akteur mit gesamteuropäischer Dimension entwickeln, ohne nach innen ihre Leistungsfähigkeit einzubüßen.

In globaler Hinsicht ist die EU angesichts des erheblichen Problemdrucks stärker als bisher gefordert, sich als weltpolitischer Akteur zu begreifen. Um die Synergieeffekte gemeinsamen Handelns auf der EU-Ebene ausschöpfen zu können, muss sich das große Europa als Strategiegemeinschaft weiterentwickeln, seine operativen militärischen Fähigkeiten ausbauen sowie seine Beziehungen zu den zentralen Akteuren der

Weltpolitik neu bestimmen. Erst wenn es gelingt, eine eigene Kultur des weltpolitischen Denkens zu verinnerlichen, wird Europa sich zu einer markanten sicherheitspolitischen Größe entwickeln.

Die im Dezember 2003 verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie spiegelt bereits den Willen der Europäer wider, sich als internationale Ordnungsmacht zu etablieren. Sie bietet jedoch keine ausreichende Antwort, wie und vor allem mit welchen Mitteln Europa den kommenden Herausforderungen in letzter Konsequenz begegnen will. Die erweiterte EU wird erst dann ihr außen- und sicherheitspolitisches Potenzial ausschöpfen können, wenn sie ihre zivilen und militärischen Fähigkeiten konsequent weiter ausbaut und bereit ist, über die Form und den Zeitpunkt ihres Einsatzes autonom zu entscheiden.

Darüber hinaus muss es den handlungsbereiten Mitgliedstaaten möglich sein, gegebenenfalls auch im kleineren Kreis vertieft miteinander zu kooperieren. Die Umsetzung der im Verfassungsentwurf vorgesehenen Möglichkeiten einer strukturierten militärischen Zusammenarbeit wäre ein erster Schritt in Richtung einer Europäischen Verteidigungsunion. Dabei stärkt die Idee eines differenzierten Europa im Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik die internationale Handlungsfähigkeit der EU. Sie relativiert nicht die NATO als transatlantische Klammer, sondern stärkt das Bündnis der Demokratien und versetzt das große Europa in die Lage, einen wirkungsvollen Beitrag als Produzent einer neuen multinationalen Weltordnung zu leisten.

Mehr Europa erfordert mehr Demokratie

Die Vielzahl der Herausforderungen führt eines deutlich vor Augen: Die erweiterte EU wird erhebliche Reformanstrengungen erbringen müssen. Eine neue Intensität von Interessengegensätzen und Verteilungskonflikten innerhalb der Union wird diese Anstrengungen zunehmend erschweren. Die EU wird daher auch weiterhin an der Stärkung ihrer Entscheidungskapazitäten und -strukturen arbeiten müssen. Von einer primär wirtschaftlich geprägten Zusammenarbeit ausgehend hat die europäische Ebene im Laufe der Jahrzehnte Kompetenzen hinzugewonnen, zuletzt in den Bereichen der Innen- und Justizpolitik sowie in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dies sind Bereiche, in denen ein „Mehr“ an Europa notwendig ist und Sinn macht, die jedoch die Gestalt der EU nachhaltig verändern werden.

Diese Tendenz wird sich vor allem in den Bereichen verstärken, die bisher stark zwischenstaatlich geprägt waren. Aufgrund externen Drucks ist in Zukunft mit erheblichen qualitativen Vertiefungsschritten in der Innen- und Justizpolitik sowie in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu rechnen. Dies sind auch die Politikfelder, in denen die Bürger am meisten von Europa erwarten. Bis zu 90 Prozent

der Befragten haben in Umfragen der letzten Jahre die Bewahrung von Frieden und Sicherheit, den Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität sowie Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung als vorrangige Aufgaben der EU benannt. Damit sind Kernbereiche staatlicher Souveränität angesprochen. Und je mehr Aufgaben die EU zu verantworten hat, desto höher werden die Ansprüche an die Transparenz dieser Entscheidungen. Vor allem muss die demokratische Verankerung europäischer Politik verbessert werden, wenn die Legitimation und Akzeptanz bei den Bürgern sichergestellt werden soll.

Demokratische Legitimation sollte insbesondere am Europäischen Parlament, dem einzigen direkt von den Unionsbürgern gewählten Organ, ansetzen. Neben der Wahl des Kommissionspräsidenten sollte das Europäische Parlament deshalb auch in seinen Repräsentations- und Gesetzgebungsfunktionen gestärkt werden. Mit den Bestimmungen des Vertrags von Nizza und der Verankerung des Prinzips einer „degressiv-proportionalen“ Sitzverteilung sind im Verfassungsentwurf wichtige Fortschritte im Hinblick auf eine demokratische Repräsentation der Bürger erzielt worden. Gleichwohl bleibt das Grundproblem bestehen, dass durch eine lediglich annähernd proportionale Sitzverteilung ein elementarer Grundsatz moderner parlamentarischer Demokratien weiter verletzt wird. Durch die Vielzahl kleiner und kleinster Mitgliedstaaten wird sich dies nicht durch eine neue Sitzverteilung im Parlament ausgleichen lassen. Umso wichtiger ist daher die Berücksichtigung der Bevölkerungsgröße bei den Entscheidungen im Rat als zweiter Gesetzgebungskammer.

Beim Ausbau der Legislativfunktion des Europäischen Parlaments bringt der Konventsentwurf dagegen einen deutlichen qualitativen Sprung. Zum ersten Mal wird das Europäische Parlament in gleichberechtigter Weise als Gesetzgeber neben dem Ministerrat benannt. Vor allem aber wird im Verfassungsentwurf ein Regelverfahren für die europäische Gesetzgebung definiert, nach dem das Europäische Parlament in den Fällen, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, über das Mitentscheidungsverfahren beteiligt wird. Eine der bedenklichsten Legitimationslücken im europäischen Gesetzgebungsprozess könnte so in Zukunft geschlossen werden. Darüber hinaus weitet der Konventsentwurf die Anwendungsbereiche der qualifizierten Mehrheit – und verbunden damit künftig auch die Mitentscheidung – aus. Der Verfassungsentwurf bringt die EU einem Zwei-Kammer-System in der Gesetzgebung als Ausdruck ihres Doppelcharakters einer Union der Staaten und Bürger ein weiteres Stück näher.

Das Europäische Parlament und damit die Unionsbürger zählen also zu den großen Gewinnern der Verfassung – falls sie von und in den Mitgliedstaaten angenommen wird. Dem Bürger bleibt dies jedoch verborgen. Zu lange haben die Zankäpfel der Regierungskonferenz – die Größe und Zusammensetzung der Kommission und vor allem die umkämpfte „doppelte Mehrheit“ der Staaten und Bürger bei Abstimmungen

Die Stärken des großen Europa nutzen

im Ministerrat – die Medienberichterstattung dominiert. Die Errungenschaften des Konvents – vor allem die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, die Zusammenführung der Verträge in ein Gesamtdokument, die Verleihung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit, die verbindliche Inkorporierung der Grundrechtscharta oder die Etablierung eines Kompetenzkatalogs – erfahren kaum eine Würdigung. Dabei bringen sie dem Bürger in der Summe ein demokratischeres, effizienteres und transparenteres Europa. Wenn es gelingt, diese Fortschritte in die Öffentlichkeit zu tragen, wird die Verfassung auch die anberaumten Referenda erfolgreich meistern können. Eine erster Lackmustest werden dabei die Europawahlen sein. Denn letztlich kann das Europäische Parlament nur dann die demokratische Legitimation europäischer Entscheidungen sichern, wenn die EU-Bürger von ihrem Wahlrecht tatsächlich Gebrauch machen. In dieser Hinsicht sind die Unionsbürger selbst das größte Potenzial, das die erweiterte EU besitzt.