

Werner Weidenfeld, Janis A. Emmanouilidis und Almut Metz

# Die strategischen Antworten Europas

Dieses Strategiepapier wurde den Teilnehmern des X. International Bertelsmann Forum der Bertelsmann Stiftung am 22.-23. September 2006 in Berlin vorgelegt. Das Papier ist im Rahmen des Projekts 'Das größere Europa' entstanden, das die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P) durchführt. Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld ist Direktor des C·A·P und Mitglied des Vorstands der Bertelsmann Stiftung. Janis A. Emmanouilidis und Almut Metz sind wissenschaftliche Mitarbeiter in der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am C·A·P.

---



# Inhalt

Zusammenfassung	4
Die strategischen Antworten Europas	7
I. Strategie der institutionellen Effizienz	9
Die Verfasstheit Europas	9
Die Differenzierung Europas	12
II. Strategie weltpolitischer Mitgestaltung	14
Stabilisierung der Nachbarschaft	14
Sicherung des Weltfriedens und globale Interessenvertretung	17
III. Strategie für ein europäisches Selbstbewusstsein	18
Politisierung als Reifeschritt	19
Neue Begründungslogik und Großprojekt	21

---

## Zusammenfassung

Europa hat zwei Gesichter. Es gab Zeiten, da waren die Europäer vom Wunder der Integration verzaubert. Nach Jahrhunderten leidvoller Erfahrung kriegerischer Gegnerschaften, nach imperialen Verwüstungen, nach nationalistischen Eruptionen hatten die Völker des Kontinents den inneren Hebel gleichsam komplett gewendet. Diese europäische Erfolgsgeschichte setzt sich heute fort. Gleichzeitig aber erscheint die Erfolgsgeschichte Europas gegenwärtig wie die Beschreibung einer entfernten Epoche. Die Rückkehr nationaler Egoismen und eine Erosion der Zustimmung prägen vielfach die Wahrnehmung der Europäischen Union.

In dieser Situation ist es hilfreich, das eigentliche Kernproblem der Integration in den Blick zu nehmen: das konzeptionelle Schisma zwischen den Mitgliedstaaten. Unvereinbare Perspektiven über die Zukunft des Kontinents prallen aufeinander. Vordergrundig wird um Vertragstexte gestritten, im Kern geht es jedoch um antagonistische Zukunftsfixierungen. Ohne die Verständigung über die künftige politische Ordnung des Kontinents könnte das Europa der 25 und bald mehr Staaten erodieren, möglicherweise sogar zerfallen. Solange dies nicht offen angesprochen wird, kann es keine positive Klärung der Problemlage geben.

Die zentrale strategische Frage zur Zukunft der EU bleibt bis heute unbeantwortet: Wozu neue Anstrengungen unternehmen, warum neue Kräfte mobilisieren? Die Antwort auf diese Frage liegt in den neuen Konstellationen und Bedingungen der Weltpolitik: Es geht um die künftige Gestaltungskraft Europas in einer neuen globalen Ordnung. Die Zukunft Europas wird zunehmend durch Entwicklungen außerhalb des alten Kontinents entschieden. Es droht die Gefahr einer schleichenden Marginalisierung Europas. Europa muss nicht nur auf diese Entwicklungen reagieren, es hat vielmehr das Potenzial, die Regeln der neuen ökonomischen und politischen Weltordnung nach seinen Vorstellungen mitzugestalten.

Die Gestaltungsfähigkeit Europas und die Zukunft des europäischen Kontinents werden sich an der Frage entscheiden, ob es den Europäern gelingt, die „europäische Antwort“ so zu erneuern, dass sie zukunftsfähig wird. Die Neubegründung Europas erfordert, dass sich der Kontinent nach innen sowie nach außen behauptet und sich gegenüber seinen Bürgern erklärt und rechtfertigt. Aus diesem Dreiklang lassen sich drei strategische Antworten ableiten:

(1) *Die Behauptung der EU nach innen bedarf einer „Strategie der institutionellen Effizienz“, um die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des großen Europa zu sichern.*

Die institutionelle Effizienz der Europäischen Union auch über weitere Vertiefung und Erweiterung hinaus zu garantieren, bleibt eine Aufgabe für die Zukunft. Zwei Dinge werden dabei von besonderer Bedeutung sein: die Verfasstheit und die Differenzierung Europas.

Mit der Ablehnung der Verfassung durch die Bevölkerung in zwei EU-Gründerstaaten dürfte ein weiterer der großen historischen Versuche, Europa eine zuverlässige Ordnung zu geben, vorerst gescheitert sein. Dennoch braucht die EU-25+ eine neue primärrechtliche Grundlage. Nach den negativen Referenden liegt eine Vielzahl von Alternativen zum Inkrafttreten des Verfassungswurfs auf dem Tisch. Eine pragmatische Option besteht darin, den Kernbestand an Verfassungsneuerungen zu identifizieren und in Form eines Änderungsvertrags zum Vertrag von Nizza in das geltende

Primärrecht zu übertragen. Ein „Vertrag zum Vertrag von Nizza“ scheint eine realistische Alternative, die das Votum der französischen und niederländischen Bürger nicht übergeht, gleichzeitig aber eine Umsetzung des Grundbestands der Verfassungsreformen sicherstellt.

Die Effizienz des größeren Europa wird aber nicht allein durch die künftige Verfasstheit der EU bestimmt. Die zunehmende Vielfalt von Interessen und eine wachsende Komplexität von Entscheidungen in der erweiterten EU erfordern weit mehr als in der Vergangenheit den Einsatz der Möglichkeiten differenzierter Integration. In der politischen Praxis wird die Lösung von Sachfragen durch Instrumente der Differenzierung keinen geschlossenen Kern von Staaten, sondern wechselnde Führungskoalitionen hervorbringen. Aus der Summe einzelner Kooperationsprojekte und der Schnittmenge der beteiligten Länder wird das Bild eines „offenen Gravitationsraums“ entstehen, der eine Sogwirkung auf weitere EU-Staaten ausüben kann. Wird Differenzierung in dieser Form gedacht und praktiziert, bleibt Europa auch mit 30 und mehr Mitgliedstaaten regierbar und zukunftsfähig.

*(2) Die Behauptung nach außen bedarf einer „Strategie weltpolitischer Mitgestaltung“, um die Rolle Europas in seiner direkten Nachbarschaft und in der globalen Arena zu stärken.*

Die weltpolitische Lage ist gekennzeichnet von veränderten Konstellationen mit neuen Mächten und neuen Herausforderungen. Europa kann es sich nicht leisten, im Abseits zu stehen, wenn es darum geht, den wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen Ordnungsformen entgegen zu setzen, die Orientierung und Erwartungssicherheit bieten.

Nach der Erweiterung grenzt die EU an sensible Nachbarschaften, die spezifische strategische Antworten erfordern. Besondere Verantwortung kommt der EU im Südosten des Kontinents zu. Die Beitrittsperspektive für die Länder des Westbalkans fördert nicht nur Reformen und westlich-liberal orientierte politische Kräfte in den Balkanländern selbst, sondern liegt im ureigenen Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Die EU-Erweiterung in Richtung Westbalkan ist keine Frage des Ob, sondern des Wann und des Wie.

Die Attraktivität Europas endet jedoch nicht auf dem Balkan. Weitere Staaten drängen mit Vehemenz in Richtung EU. Mit dem Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ist Europa endgültig entgrenzt. Je früher Europa die Reichweite des eingeschlagenen Weges strategisch begreift, desto besser. Angesichts dieser Perspektive sollte die EU der bald 27 Mitgliedstaaten (i) ihre Türen nicht grundsätzlich verriegeln, (ii) gleichzeitig aber keine weiteren verbindlichen Beitrittsperspektiven jenseits des Westbalkans und der Türkei aussprechen, (iii) die Beziehungen zu den europäischen Nachbarstaaten in Kontext einer differenzierten Ostpolitik kontinuierlich vertiefen und (iv) die Partnerschaft zu Russland intensivieren.

Die Europäische Union ist schon aufgrund ihrer schieren Größe und wirtschaftlichen Stärke ein Faktor der Weltpolitik. Europa ist aber gleichzeitig ein sehr störanfälliger Akteur. Und kein Mitgliedstaat wird für sich alleine einen ausreichenden Beitrag zur Bewältigung der neuen Herausforderungen leisten können. Die globale Sicherung gemeinsamer Interessen erfordert eine konsequentere Bündelung europäischer Verteidigungskapazitäten durch die Schaffung einer Europäischen Armee mit den dazugehörigen Organisations- und Kommandostrukturen auf europäischer Ebene. Die Schaffung integrierter Streitkräfte würde zu einer Steigerung der militärischen

Leistungsfähigkeit Europas führen und die Staaten Europas sicherheitspolitisch enger zusammen rücken lassen als jemals zuvor in ihrer Geschichte. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Verzahnung würde den Druck auf die EU-Staaten erhöhen, das gegenwärtige Defizit an strategischem Denken abzubauen und bei sensiblen außenpolitischen Fragen mit einer Stimme zu sprechen.

(3) *Die Rechtfertigung gegenüber dem Bürger bedarf einer „Strategie für ein europäisches Selbstbewusstsein“, um die Unterstützung der Bevölkerung für Europa wieder zu gewinnen.*

Europa steckt in einer mentalen Orientierungskrise. Orientierungslosigkeit ist aber kein spezifisch europäisches, sondern ein allgemeines Phänomen. Im Zeitalter der globalisierten Moderne haben sich weltweit Interpretationsordnungen aufgelöst. Durch ein bisher beispielloses Maß an Mobilität, Pluralität und Flexibilität sind alte Identifikationsmöglichkeiten zerbrochen. Das Ergebnis ist ein elementarer Bedarf an Orientierung. Die Europäische Union als ein politisches System im Werden muss diese Orientierungsleistung für seine Bürger erbringen, um ihre gegenwärtige Legitimationskrise zu überwinden.

Zur Stärkung des europäischen Selbstbewusstseins braucht Europa zwei Dinge: eine graduelle Politisierung der Europapolitik und eine neue Begründungslogik, die durch ein Großprojekt vermittelt wird.

Politisierung bedeutet, (i) das Oppositionsprinzip als Lebensnerv jedes politischen Systems in der EU zu verankern, (ii) Meinungsverschiedenheiten bei Fragen der Europapolitik für die Bürger sichtbar auszutragen, (iii) nationale politische Debatten zu europäisieren, (iv) die Europapolitik zu personalisieren und (v) den Europawahlkampf dadurch zu dramatisieren, dass die Bürger durch die Wahl ihres Europaabgeordneten unmittelbaren Einfluss auf die Bestimmung des Kommissionspräsidenten nehmen können. Eine graduelle Politisierung der EU wäre ein entscheidender Schritt im Reifungsprozess ihres politischen Systems.

Was Europa heute außerdem benötigt ist eine überzeugende Formel für die künftige Notwendigkeit europäischer Integration. Wozu brauchen wir die EU auch in der Zukunft – jenseits der Wahrung des bereits Erreichten? Europa als wirtschaftliches, politisches und sicherheitspolitisches Projekt, das in einem dynamischen Umfeld gleichermaßen nach innen und außen mitgestaltend wirkt: Diesen Begründungszusammenhang zu konkretisieren ist entscheidend für die künftige Legitimation der Europäischen Union. Die Kunst der Europapolitik wird darin liegen, diese Begründungslogik mit einem ambitiösen aber zugleich realistischen Großprojekt zu verbinden, in dem sich die zentrale Idee des Europa der Zukunft widerspiegelt.

Die innere und äußere Verletzlichkeit Europas sprechen für ein Großprojekt im Bereich der Sicherheit. Eine engere sicherheitspolitische Integration ist für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger mit Vorteilen verbunden, die die Nationalstaaten im Alleingang nicht mehr erzielen können. Wenn es gelingt, die Europäische Union in allen Aspekten inneren und äußeren Handelns zu einem kohärenten Sicherheitsakteur heranreifen zu lassen, wird Europa in der Lage sein, einen zentralen Beitrag zur Mitgestaltung der künftigen Weltordnung zu leisten. Der epochale Beschluss zum Einigungsprojekt hat dem europäischen Kontinent einst Frieden und Wohlstand gebracht. Nun gilt es, dieses Europa als Erfolgsprojekt auch in globaler Perspektive zu denken.

## Die strategischen Antworten Europas

Europa hat zwei Gesichter. Es gab Zeiten, da waren die Europäer vom Wunder der Integration verzaubert. Nach Jahrhunderten leidvoller Erfahrung kriegerischer Gegnerschaften, nach imperialen Verwüstungen, nach nationalistischen Eruptionen hatten die Völker des Kontinents den inneren Hebel gleichsam komplett gewendet. Die Bildung einer europäischen Gemeinschaft wurde zur bewegenden Grundidee der Nachkriegszeit. Zwei große Vitalquellen lieferten ungeahnte Kraftreserven für diese historische Revolution: die Hoffnung auf Sicherheit zwischen den ehemals verfeindeten Staaten Europas und gegenüber der Bedrohung aus dem Osten sowie die Erwartung wirtschaftlicher Wohlfahrt durch den Gemeinsamen Markt. Beide Vorstellungen ließen sich realisieren. Europa wurde zu einem Modell für Frieden und Prosperität mit weltweiter Ausstrahlung. Als sich in den frühen achtziger Jahren erste Ermüdungserscheinungen zeigten und man von „Eurosclerose“ sprach, verhalf das strategische Denken eines Jacques Delors dem Integrationsprojekt zu einer Renaissance. Die Etablierung des Binnenmarkts, der Wegfall der Grenzen im Schengen-Raum und die Einführung des Euro sind eindrucksvolle Belege der europäischen Erfolgsgeschichte.

Diese Erfolgsgeschichte hält an: Nach der Erweiterung um zehn neue Länder zum 1. Mai 2004 wird die Wiedervereinigung des Kontinents mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens fortgesetzt. Als erstes Neumitglied wird Slowenien am 1. Januar 2007 den Euro einführen; gleichzeitig gewinnt die Eurogruppe an politischem Profil. Die tragende Rolle der EU bei der Aushandlung des *Ohrid*-Abkommens in Mazedonien ist beispielhaft für die stabilisierende Kraft der Europäischen Union in ihrer direkten Nachbarschaft. Weltweite EU-Missionen des zivilen und militärischen Krisenmanagements, die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur sowie die Bildung von *Battle Groups* sind Belege für die kontinuierliche Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Einigung über den mittelfristigen Finanzrahmen 2007-2013, die Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie, der Beginn einer Debatte über Energiesicherheit, die Weiterentwicklung des europäischen satellitengestützten Navigationssystems *Galileo* sowie die anhaltende Attraktivität des Integrationsprojekts nach außen sind weitere Belege für die ungebrochene Vitalität der Europäischen Union.

Kontinuierliche  
Erfolgsgeschichte

Gleichzeitig aber erscheint die Erfolgsgeschichte Europas heute wie die Beschreibung einer entfernten Epoche. Die Rückkehr nationaler Egoismen und eine Erosion der Zustimmung prägen vielfach die Wahrnehmung der Europäischen Union. Gemeinsame Versuche zur Modernisierung des europäischen Wirtschaftsraums im Kontext der Lissabon-Strategie tun sich schwer. Der Stabilitätspakt um die gemeinsame Währung wird in vielen Mitgliedstaaten zunehmend als Fessel wahrgenommen. Die Gegenwehr bei europäischen Fusionen und Unternehmensübernahmen ist Anzeichen eines neuen ökonomischen Nationalismus. Gleichzeitig machen sich Erweiterungsmüdigkeit und Zweifel über die Vereinbarkeit von Vertiefung und Erweiterung breit. Die Fähigkeit der Europäischen Union, weitere Staaten aufzunehmen, wird in Teilen von Politik und Öffentlichkeit zunehmend angezweifelt. Der Verfassungsprozess kommt nicht voran und Reflexionen über die Zukunft der Konstitutionalisierung Europas bleiben ohne ernsthafte Resultate. Das Vertrauen und die Zustimmung bei den Bürgern und bei Teilen der Eliten zum Einigungsprojekt schwinden. Die Dynamik früherer Zeit scheint dahin. Europa wirkt erschöpft.

Symptome einer Krise:  
Nationale Egoismen und  
Erosion der Zustimmung

Kernproblem:  
das konzeptionelle Schisma

In dieser Situation ist es hilfreich, das eigentliche Kernproblem der Integration in den Blick zu nehmen: das konzeptionelle Schisma zwischen den Mitgliedstaaten. Unvereinbare Perspektiven über die Zukunft des Kontinents prallen aufeinander. Während die einen in den „Vereinigten Staaten von Europa“ eine Überlebenschance für den Kontinent sehen, betonen andere, sie seien nur einem Binnenmarkt beigetreten. Diese tiefe Diskrepanz in der finalen Perspektive droht der Erfolgsgeschichte der Integration ein abruptes Ende zu bereiten. Unübersehbar ist mittlerweile, dass der integrationspolitische Grundkonsens der Vergangenheit angehört. Vordergründig wird um Vertragstexte gestritten, im Kern geht es jedoch um antagonistische Zukunftsfixierungen. Ohne eine Verständigung über die künftige politische Ordnung des Kontinents könnte das Europa der 25 und bald mehr Staaten erodieren, möglicherweise sogar zerfallen. Solange dies nicht offen angesprochen wird, kann es keine positive Klärung der Problemlage geben.

Die zentrale strategische Frage bleibt bis heute unbeantwortet: Wozu neue Anstrengungen unternehmen, warum neue Kräfte mobilisieren?

Die Gestaltungskraft Europas  
in einer neuen Weltordnung

Die Antwort auf diese Frage liegt in den neuen Konstellationen und Bedingungen der Weltpolitik: Es geht um die künftige Gestaltungskraft Europas in einer neuen globalen Ordnung. Nach dem Ende des Kalten Krieges, mit dem Aufkommen neuer wirtschaftlicher und politischer Mächte in Asien und Südamerika und durch die Globalisierung von Ökonomie und Sicherheit wird die Zukunft Europas zunehmend durch Entwicklungen außerhalb des alten Kontinents entschieden. Es droht erneut die Gefahr einer schleichenden Marginalisierung des europäischen Kontinents. Europa muss nicht nur auf diese Entwicklungen reagieren, es hat vielmehr das Potenzial, die Regeln der neuen ökonomischen und politischen Weltordnung nach seinen Vorstellungen mitzugestalten.

Drei strategische Antworten  
zur Neubegründung Europas

Die europäische Einigung war und ist die Antwort der Europäer auf eine sich rasant verändernde Welt. Die Gestaltungskraft Europas wird sich an der Frage entscheiden, ob es den Europäern gelingt, die „europäische Antwort“ so zu erneuern, dass sie zukunftsfähig wird. Dazu muss das Rad nicht neu erfunden werden. Die Europäische Union der Zukunft wird sich ganz wesentlich aus den Leistungen und Strukturen ihrer Vergangenheit speisen. Europa als Friedensprojekt, dies bleibt auch weiterhin ein zentraler Grundstein des europäischen Hauses. Weitere Aspekte verdienen heute jedoch größeres Augenmerk: Ein Europa, dessen Strukturen transnationalen Regierens weiter optimiert werden müssen. Ein Europa, das globale Verantwortung übernimmt. Ein Europa, das kein Projekt der Eliten bleibt, sondern das seine Bürger in Entscheidungsprozesse einbezieht. Diese Grundsteine müssen zu einem Fundament für die Zukunft zusammengefügt werden. Die Neubegründung Europas erfordert, dass sich der Kontinent nach innen sowie nach außen behauptet und sich gegenüber seinen Bürgern erklärt und rechtfertigt. Aus diesem Dreiklang lassen sich drei strategische Antworten ableiten:

- (1) Die Behauptung der EU nach innen bedarf einer „Strategie der institutionellen Effizienz“, um die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des großen Europa zu sichern.
- (2) Die Behauptung nach außen bedarf einer „Strategie weltpolitischer Mitgestaltung“, um die Rolle Europas in seiner direkten Nachbarschaft und in der globalen Arena zu stärken.

- (3) Die Rechtfertigung gegenüber dem Bürger bedarf einer „Strategie für ein europäisches Selbstbewusstsein“, um die Unterstützung der Bevölkerung für Europa wieder zu gewinnen.

## I. Strategie der institutionellen Effizienz

Gleichsam ein Strukturprinzip der europäischen institutionellen Architektur ist ihre stetige Veränderung. Inhaltliche Vertiefung und geographische Erweiterung machen es notwendig, ein System zu etablieren, das gleichermaßen stabil und anpassungsfähig ist. Kritik an schleppenden Reformen mag zwar berechtigt sein, jedoch gilt es gleichermaßen zu berücksichtigen, dass es den Mitgliedstaaten bisher am Ende immer gelungen ist, Reformen zu beschließen und zu verwirklichen. In dieser Perspektive erscheint die Europäische Union reformfähiger als viele andere politische Systeme. Die institutionelle Effizienz auch über weitere Vertiefung und Erweiterung hinaus zu garantieren, bleibt eine Aufgabe für die Zukunft. Zwei Dinge werden dabei von besonderer Bedeutung sein: die Verfasstheit und die Differenzierung Europas.

### Die Verfasstheit Europas

Die Europäische Union ist nicht mehr ein relativ bedeutungsloses Ornament der Politik. Sie ist durch Verflechtung und Kompetenzübertragung zum Kern politischer Machtarchitektur auf dem europäischen Kontinent geworden. Die Dichte der europäischen Integration hat heute ein Niveau erreicht, das die Frage nach der inneren Struktur der Europäischen Union zwangsläufig aufwirft. Ein Europa, das magnetisch immer mehr Aufgaben und immer mehr Mitglieder an sich gezogen hat, lechzt geradezu nach verbürgter Zuverlässigkeit. Es ist nicht mehr nur ein Gegenstand von Pathos und Vision, sondern Produzent von öffentlichen Gütern, an den harte Leistungserwartungen gerichtet werden.

Mit der Ablehnung der Verfassung durch die Bevölkerung in zwei Gründerstaaten der EU dürfte jedoch ein weiterer der großen historischen Versuche, Europa eine zuverlässige Ordnung zu geben, vorerst gescheitert sein. Dennoch braucht die EU eine Optimierung ihrer Verfahren, um auch in Zukunft entscheidungs- und handlungsfähig zu sein. Sie braucht Gesichter, um für die Bürger sichtbar zu werden und um Verantwortlichkeiten besser zuzuordnen. Sie braucht bessere Beteiligungsmöglichkeiten für die Parlamente und die Bürger. Eine Vielzahl von Alternativen zum Inkrafttreten des Verfassungswurfs liegt auf dem Tisch:

- Die Beibehaltung des geltenden Vertrags von Nizza ist im Grunde keine Option. Die EU-25+ kann nicht nach einem Regelwerk regiert werden, das im Kern ursprünglich für sechs Staaten konzipiert wurde. Ohne eine substanzielle Weiterentwicklung des Nizza-Vertrags wird die Europäische Union über kurz oder lang in eine dramatische Legitimationskrise geraten. Die massive Verzerrung, die sich aufgrund der geltenden Stimmgewichtung im Ministerrat ergibt, ist unter demokratischen Gesichtspunkten nicht länger tragbar. Die Zahl der Bürger und die Zahl der Staaten, die sich im Entscheidungsverfahren der „doppelten Mehrheit“ widerspiegeln, sind die einzigen Kategorien der Legitimation im Zeitalter der Demokratien.

Alternativen zum  
Verfassungsvertrag

Beibehaltung des Nizza-  
Vertrags keine Option

Geringe Erfolgchancen  
eines Festhaltens am  
Verfassungsvertrag

– Die Option eines Festhaltens am ursprünglichen Verfassungsvertrag setzt voraus, dass das neue Primärrecht in unveränderter Form den Franzosen und Niederländern erneut zur Abstimmung vorgelegt wird. Die Erfolgchancen eines wiederholten Referendums erscheinen jedoch gering.

„Herauspicken“ einzelner  
Verfassungsteile wird am  
Widerstand einzelner  
Mitgliedstaaten scheitern

– Die Option des „Ausschöpfens von Nizza“ ist nicht ausreichend, um die künftige Handlungs- und Funktionsfähigkeit sowie die demokratische Legitimation der erweiterten EU zu sichern. Die Umsetzung von Verfassungsneuerungen auf der Grundlage der bestehenden Verträge und damit unterhalb der Schwelle einer förmlichen Vertragsänderung – beispielsweise in Form Interinstitutioneller Abkommen oder modifizierter Geschäftsordnungen – wird sich in vielen wichtigen Fällen nicht umsetzen lassen. Versuche, das Gesamtpaket aufzuschnüren und einzelne Teile aus dem Verfassungsvertrag „herauszupicken“, werden auf den Widerstand einzelner Mitgliedstaaten stoßen und an dieser Hürde scheitern.

Zusammenlegung der  
Verfassungsteile I und II  
schwer vermittelbar und  
langwieriger Prozess

– Eine weitere Option besteht darin, den Bürgern eine „gekürzte Verfassung“ in der Terminologie eines „Grundvertrags“ vorzulegen, in dem Teil I und II des Verfassungsvertrags gebündelt werden. Auch diese Alternative bringt Probleme mit sich: Zum einen werden die Gegner der Verfassung argumentieren, dass es sich dabei um eine Mogelpackung handelt. Zum anderen bedingt diese Alternative, dass auch Teil III des Verfassungstextes überarbeitet wird: Absehbar ein äußerst langwieriger Prozess, der ohne die Einberufung eines Konvents nicht auskommen wird.

Pragmatische Option:  
Änderungsvertrag zum  
Vertrag von Nizza

Eine pragmatische Option besteht darin, den Kernbestand an Verfassungsneuerungen in Form eines Änderungsvertrags zum Vertrag von Nizza in das Primärrecht zu übertragen. Aus dem provozierenden Großtitel der „Verfassung“ würde die bescheidene Überarbeitung eines Vertrages gemacht. Der Kernbestand der Verfassungsneuerungen würde in die bestehenden Verträge übertragen werden. Hierzu müssten die zentralen Reformen der Verfassung identifiziert und in Gestalt eines Änderungsvertrages zum geltenden Primärrecht gebündelt werden.

Argumente für einen  
Änderungsvertrag

Ein „Vertrag zum Vertrag von Nizza“ scheint eine realistische Option, die das Votum der französischen und niederländischen Bürger nicht übergeht, gleichzeitig aber eine Umsetzung des Grundbestands der Reform sicherstellt. Keine der Kontroversen in den Mitgliedstaaten hat sich am Kern der Verfassung festgemacht. Der wesentliche Fortschritt, den die Verfassung im Blick auf die Handlungsfähigkeit, die Effektivität und die demokratische Legitimation Europas bringen sollte, wurde nicht in Frage gestellt. Die Verfassung war aber von Anfang an mit einem schweren Webfehler behaftet. Der Text ist zu umfangreich, zu kompliziert, zu unverständlich. Deshalb konnten die Gegner der Verfassung auch ungestraft alles Mögliche in die Verfassung hineingeheimnissen. Zudem lud der Text geradezu dazu ein, innenpolitische Frustrationen anzudocken. Das „Nein“ war eine Absage an nationale Regierungen und das Resultat von unbegründeten mythologischen Ängsten.

Zentrale Neuerungen im  
„Vertrag zum Vertrag  
von Nizza“

Der „Vertrag zum Vertrag von Nizza“ würde die Reformen am Primärrecht entdramatisieren und die zentralen Innovationen des Verfassungstextes aufgreifen. Dieser Änderungsvertrag sollte folgende Neuerungen der Verfassung umfassen:

- (1) die Reform des institutionellen Systems der EU,
- (2) die Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren,
- (3) die Reform und Ergänzung der Instrumente differenzierter Integration sowie
- (4) weitere Verfassungsinnovationen.

#### *(1) Reform des Institutionensystems*

Die zentralen institutionellen Reformen der Verfassung sollten in die geltenden Verträge inkorporiert werden. Dies betrifft vor allem die Einsetzung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers, die Verkleinerung der Europäischen Kommission sowie die Stärkung ihres Präsidenten. Diese Personalisierung der europäischen Führungsarchitektur ermöglicht eine klare Zurechenbarkeit von Verantwortung auf EU-Ebene und stärkt die Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz europäischer Politik.

Personalisierung als Basis für mehr Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz

#### *(2) Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren*

Will die EU handlungsfähig bleiben und ihre demokratische Legitimation ausbauen, muss sie die Entscheidungsverfahren im Ministerrat und im Europäischen Parlament reformieren und die nationalen Parlamente stärker einbeziehen. Vor allem die Einführung der „doppelten Mehrheit“ ist eine Zäsur in der Entwicklung der Europäischen Union. Die Zahl der Bürger und die Zahl der Staaten als Entscheidungsbasis bei Abstimmungen im Ministerrat spiegeln die beiden Legitimationsstränge der EU wider. Die doppelte Mehrheit erschwert die Bildung mitgliedstaatlicher Blockadekoalitionen und fördert konstruktive Mehrheiten. Darüber hinaus ist die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat unverzichtbar für die Problemlösungskompetenz einer erweiterten EU. Schließlich sollten die Rechte der nationalen Parlamente durch die Einführung des Subsidiaritäts-Frühwarnmechanismus ausgebaut, plebiszitäre Elemente (Bürgerbegehren) etabliert und die Haushaltsbefugnisse sowie die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess gestärkt werden.

„Doppelte Mehrheit“,  
Ausweitung von  
Mehrheitsentscheidungen,  
Rechte nationaler Parlamente

#### *(3) Reform und Ergänzung der Instrumente differenzierter Integration*

In der erweiterten EU werden die Interessen der Mitgliedstaaten immer heterogener. Strategien differenzierter Integration erlangen deshalb eine herausragende Bedeutung. Bereits in der Vergangenheit wurden in der Währungs-, Innen- und Sozialpolitik Blockaden oder der mangelnde politische Wille bestimmter Mitgliedstaaten mit den Mitteln der Differenzierung überwunden und der Integrationsprozess vorangebracht. Bei einer Veränderung der geltenden Verträge sollten die im Verfassungsvertrag vorgenommenen Reformen der bereits bestehenden Flexibilitätsinstrumente (Verstärkte Zusammenarbeit) sowie die Einführung neuer Instrumente vor allem im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) übernommen werden.

Reform der Verstärkten  
Zusammenarbeit, neue  
Differenzierungsinstrumente  
im Bereich der ESVP

#### *(4) Weitere Verfassungsinnovationen*

Abschließend sollte eine Reihe zentraler Bestimmungen der Europäischen Verfassung im Kontext einer Reform der geltenden Verträge übernommen werden. Hierzu gehören die rechtsverbindliche Verankerung der Charta der Grundrechte, die Einführung der Kompetenzkategorien, die Übernahme der so genannten

Verankerung der Grundrechtscharta, Kompetenzkategorien, „Passerelle-Klauseln“, Vertragsrevisionsverfahren

„Passerelle-Klauseln“ zur vereinfachten Weiterentwicklung der europäischen Verträge sowie die Übernahme der Solidaritätsklausel und die Einführung der gegenseitigen Beistandspflicht. Von zentraler Bedeutung ist zudem die Reform des Verfahrens zur künftigen Revision des Primärrechts. An diesem Punkt geht der Verfassungsvertrag nicht weit genug. Die Europäische Union benötigt ein verbindliches Verfahren für den Fall, dass das Inkrafttreten von neuem Primärrecht an der fehlenden Ratifizierung einiger weniger Mitgliedstaaten scheitert. Spätestens nach dem „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden hat sich gezeigt, dass die vereinbarte Regelung, wonach der Europäische Rat sich am Ende der Angelegenheit annehmen soll, nicht ausreicht.

Verschlinkter Verfassungstext in Form einer „Zweiteilung“

In der neuen Bescheidenheit eines Änderungsvertrags zum Vertrag von Nizza liegt eine realistische Lösung für die gegenwärtige Verfassungskrise. Auf diese Weise könnte für Europa das Scheitern eines Projekts erneut zum entscheidenden Aufbruch werden. Auf der Grundlage eines „Vertrags zum Vertrag von Nizza“ kann in einem nächsten Schritt die Erarbeitung und Verabschiedung eines verschlankten Verfassungstextes in Angriff genommen werden, der lediglich zentrale konstitutionelle Bestimmungen enthält, und die Ausführungsbestimmungen in einen Text unterhalb des Verfassungsniveaus ausgliedert. Diese „Zweiteilung der Verträge“ wäre die Basis für ein lesbares Verfassungsdokument, das sowohl den Erfordernissen europäischen Regierens als auch den Erwartungen der Bürger stärker entgegenkommt.

Strategische Entwicklung auf EU-30+ ausrichten

Grundsätzlich muss sich die Europäische Union darauf einstellen, dass sie mittel- bis langfristig weit mehr als 30 Staaten umfassen wird. Anstatt darüber zu lamentieren, dass der Integrationsprozess in einem großen Europa zum Erliegen kommen könnte, sollten bald weitere Reformen folgen. Die strategische Entwicklung der EU muss auf das Ziel ausgerichtet werden, die Union auf eine Mitgliedschaft von weitaus mehr Ländern als heute vorzubereiten.

### Die Differenzierung Europas

Interessenvielfalt und Entscheidungskomplexität erfordern verschiedene Geschwindigkeiten

Die Effizienz des größeren Europa wird nicht allein durch die künftige Verfasstheit der EU bestimmt. Die zunehmende Vielfalt von Interessen und eine wachsende Komplexität von Entscheidungen erfordern ein höheres Maß an aktiver und sichtbarer politischer Steuerung. Diese wird über die traditionellen Führungsimpulse der Vergangenheit hinausgehen müssen. Dazu braucht Europa mehr als in der Vergangenheit verschiedene Geschwindigkeiten. Ob in der Innen- und Justizpolitik, in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Steuer-, Umwelt- oder Sozialpolitik, auf allen diesen Feldern erwarten die Bürger, dass die EU staatsähnliche Leistungen erbringt. Diese können und wollen jedoch nicht alle Mitgliedstaaten zum gleichen Zeitpunkt und mit gleicher Intensität leisten. Wie bereits in der Vergangenheit im Falle der gemeinsamen Währung, bei Schengen oder in der Sozialpolitik kann eine engere Zusammenarbeit in einem kleineren Kreis von Ländern zur Überwindung von Blockaden und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Europäischen Union beitragen.

Die Bildung von Inseln differenzierter Integration ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Schaffung eines geschlossenen Kerneuropas, in dem eine kleine Gruppe von Staaten die Geschehnisse der Integration dominiert. Die Diskussionen über ein Europa der Triumvirate, der Direktorien oder Pioniergruppen – wie es manche for-

dern und andere befürchten – sind unrealistisch und kontraproduktiv. Unrealistisch, weil sich die Idee eines geschlossenen Kerneuropas, in dem eine begrenzte Länderzahl den Einigungsprozess im kleinen Kreis fortführt, nicht umsetzen lässt. Eine überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten wird der Differenzierungs-koalition angehören wollen – schon allein, um die Etablierung eines engen Führungszirkels zu verhindern. Die Schaffung eines exklusiven Kerneuropas würde daher voraussetzen, dass eine kleine Staatengruppe den Beteiligungswunsch seiner EU-Partner aktiv verneint. Eine solche Ablehnung würde keines der potenziellen Kernländer aussprechen.

Inseln differenzierter  
Integration nicht gleich  
geschlossenes Kerneuropa

Direktoriumsdebatten sind zudem kontraproduktiv. Drohgebärden und konzeptionelle Missverständnisse verstellen den nüchternen Blick auf die Möglichkeit, Differenzierung als strategische Chance zu verstehen. Die Idee der differenzierten Integration wird diskreditiert, ihr Gestaltungspotenzial kann nicht ausgeschöpft werden. Durch die Gleichsetzung von Differenzierung und Kerneuropa wird die Chance unterlaufen, sinnvolle Kooperationsvorhaben auch ohne die Unterstützung und Teilnahme aller EU-Länder umzusetzen. Erfolg versprechende Projekte bleiben in einem Klima des Misstrauens in der Schublade.

Kontraproduktive  
Direktoriumsdebatte

Die eigentlichen Potenziale einer zunehmenden Differenzierung Europas werden sich erst in der Praxis offenbaren. In den kommenden Jahren sollten die unterschiedlichen Möglichkeiten differenzierter Integration stärker genutzt werden als bisher. Dabei wird es vor allem darum gehen, dass die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten Erfahrungen mit dem im Vertrag von Amsterdam eingeführten und in Nizza und im Verfassungsvertrag modifizierten Differenzierungsinstrument der Verstärkten Zusammenarbeit sammeln. In einem ersten Schritt sollte dieses Instrument, das bisher noch nie eingesetzt wurde, im Kontext kleinerer Differenzierungsprojekte in unterschiedlichen Politikbereichen eingesetzt werden. Nur so kann überprüft werden, inwieweit die bisherigen primärrechtlichen Bestimmungen praxistauglich sind und an welchen Stellen nachgebessert werden muss, um das zentrale Instrument der Differenzierung handhabbar zu machen.

Einsatz der Verstärkten  
Zusammenarbeit

In der politischen Praxis wird die Lösung von Sachfragen durch Instrumente der Differenzierung keinen Kern von Staaten, sondern wechselnde Führungs-koalitionen hervorbringen. Aus der Summe einzelner Kooperationsprojekte und der Schnittmenge der beteiligten Länder wird somit das Bild eines „offenen Gravitationsraums“ entstehen, der eine Sogwirkung auf weitere EU-Staaten ausüben könnte. Die prinzipielle Offenheit für weitere Mitgliedstaaten darf aber die Erfolgchancen der Differenzierung nicht unterlaufen. Deshalb muss die Teilnahme an den einzelnen Differenzierungsprojekten an bestimmte Beteiligungsvoraussetzungen geknüpft werden. In der Konsequenz wird der offene Gravitationsraum in manchen Politikbereichen für einen gewissen Zeitraum zu einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten führen.

„Offener Gravitationsraum“

Dieser Wandel der Integrationslogik wird das Gesicht der Europäischen Union, die bisher durch eine Logik des gemeinsamen Vorgehens aller Mitgliedstaaten und einer rechtlichen Einheitlichkeit dominiert war, verändern. Ein solcher Schritt beinhaltet auch Risiken – bis hin zur Zerfaserung der Integration. Der Übergang zu einem differenzierten Europa sollte daher mit Augenmaß vorgenommen werden und ein für alle Mitglieder verbindlicher Integrationskern gewahrt bleiben. Wird Differenzierung in dieser Form gedacht und praktiziert, bleibt Europa auch mit 30 und mehr Mitgliedstaaten regierbar und zukunftsfähig.

Wandel der Integrationslogik

## II. Strategie weltpolitischer Mitgestaltung

Die einzelnen Staaten Europas verfügen für sich genommen nicht mehr über signifikante weltpolitische Gestaltungskraft. Aber auch die Europäische Union, die lange als Garant für eine Kompensation des Verlusts nationaler Handlungsfähigkeit galt, kann keinen selbstverständlichen Schutz mehr bieten. Im globalen Maßstab ist die Bedeutung Europas immer kleiner geworden. Nachdem die Grundsatzentscheidung „für Europa“ bereits vor Jahrzehnten getroffen wurde, liegt es heute im vitalen Interesse ihrer Mitglieder, die Europäische Union mit den notwendigen Ressourcen und Instrumenten auszustatten, damit sie den nationalen Gestaltungsverlust effektiv kompensieren kann.

Europa:  
Der verletzte Kontinent

Die weltpolitische Lage ist gekennzeichnet von veränderten Konstellationen mit neuen Mächten und neuen Herausforderungen. Die globale Vernetzung fordert insbesondere auf dem Sektor der Sicherheit die besondere Leistungsfähigkeit der Europäischen Union. Neue Konfliktformationen bestimmen die Lage, die von der Professionalisierung des internationalen Terrors und der asymmetrischen Kriegsführung über die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bis hin zu regionalen Krisen und den Konsequenzen von Staatsversagen reichen. Die neue Bedrohungslage, gepaart mit der eigenen Energieabhängigkeit, dem wachsenden Migrationsdruck, der geographischen Nähe zu künftigen Krisenregionen und der existentiellen Bedeutung eines reibungslosen Welthandels für die EU-Ökonomien macht Europa zu einem besonders verletzlichen Kontinent. Europa kann es sich daher nicht leisten, im Abseits zu stehen, wenn es darum geht, den wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen Ordnungsformen entgegen zu setzen, die Orientierung und Erwartungssicherheit bieten.

Die internationale Verantwortung der Europäischen Union beginnt in ihrem direkten geographischen Umfeld. Aber auch jenseits dieser Perspektive muss Europa über ausreichende Mittel der Interessensicherung und Machtprojektion im globalen Umfeld verfügen.

### Stabilisierung der Nachbarschaft

Der Beitritt zehn neuer Länder zur Europäischen Union im Mai 2004 war ein zentraler Beitrag zur Stabilisierung Europas. Mit der Osterweiterung hat die Europäische Union die Spaltung des Kontinents hinter sich gelassen und das Fundament für die Einigung Europas gelegt.

Stabilisierung der direkten  
Nachbarschaft

Nach der Erweiterung grenzt die EU jedoch an sensible Nachbarschaften: Sie grenzt im Osten von der Barentssee im hohen Norden bis zum Schwarzen Meer an den postsowjetischen Raum, im Südosten an den Nahen und Mittleren Osten und im Süden an die Staaten Nordafrikas. Die Stabilisierung dieser Nachbarschaften ist nicht nur im Interesse Europas, sondern gleichzeitig auch ein entscheidender Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens.

Besondere Verantwortung für  
Südosteuropa

Besondere Verantwortung kommt der Europäischen Union im Südosten des Kontinents zu. Mit seinen Potenzialen sowie den eigenen historischen Erfahrungen ist das große Europa heute in der Lage, einen effektiven Beitrag zur Lösung der Problemkomplexe in Südosteuropa zu leisten. Das Versagen des europäischen Krisenmanagements zu Beginn der neunziger Jahre hat die europäischen

Nationalstaaten gemeinsames Handeln gelehrt und ihre substanziellen Interessen zusammengeführt.

Die Beitrittsperspektive für die Länder des Westbalkans fördert nicht nur Reformen und westlich-liberal orientierte politische Kräfte in den Balkanländern selbst, sondern liegt auch im ureigenen Interesse der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Die Anbindung an die Union eröffnet sowohl der EU als auch den Ländern des Balkans vielfältige Chancen. Die positive ökonomische Entwicklung der Region, die durch die EU-Beitrittsperspektive befördert wird, liegt im wirtschaftlichen Interesse der Union. Die Beteiligung am Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gewährleistet gleiche Standards und verringert das gegenseitige Misstrauen in sensiblen Bereichen zwischenstaatlicher Kooperation wie Grenzsicherung, Verbrechensbekämpfung, Einwanderungs-, Flüchtlings- und Asylpolitik. Um die Kosten einer Südosterweiterung zu ermessen, müssen auch die Kosten einer Nichterweiterung oder langfristigen Verzögerung der Erweiterung berücksichtigt werden. Angesichts einer schwindenden EU-Perspektive könnte der bereits erreichte Status quo in der Region erneut in Frage gestellt werden. Enttäuschung und Perspektivlosigkeit könnten sich in neuen Gewaltakten zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen entladen, deren Kosten nicht nur die Region, sondern auch die EU und ihre Mitgliedstaaten zu tragen hätten. Ein Rückfall in autoritäre Reflexe, die den Demokratisierungsanstrengungen nachhaltig Schaden zufügen, wäre in einigen Staaten nicht auszuschließen.

Beitritt des Westbalkans im Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten

Angesichts dieser Perspektive scheint klar, dass erst eine zeitlich absehbare volle und gleichberechtigte Einbindung der Balkanländer in die Union die strategischen Vorteile sichern kann, die die EU bereits heute aus der Assoziierung und Heranführung zieht. Der Europäische Rat hat allen Staaten des westlichen Balkans – Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien und Montenegro – bereits 1999 eine konkrete Beitrittsperspektive eröffnet und diese wiederholt bestätigt. Mit Kroatien werden Beitrittsverhandlungen geführt. Mazedonien wurde der Status eines Beitrittskandidaten zugesprochen. Durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens wird der Druck weiter steigen, das „schwarze Loch“ auf der Karte Europas zu schließen. Die EU-Erweiterung in Richtung Westbalkan, die in ihrer Dimension nicht mit der Beitrittsrunde von 2004 zu vergleichen wäre, ist damit keine Frage des Ob, sondern des Wann und des Wie.

Ende des „schwarzen Lochs“ auf der Karte Europas keine Frage des Ob, sondern des Wann und des Wie

Die Attraktivität Europas endet jedoch nicht auf dem Balkan. Weitere Staaten drängen mit Vehemenz in Richtung EU. Der Vision eines vereinten Europa, politisch organisiert in der Europäischen Union, ist man mit der Erweiterung 2004 einen großen Schritt näher gerückt, da folgt bereits die nächste historische Zäsur: Mit dem Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ist Europa endgültig entgrenzt. Der Kern des Beschlusses zur Türkei bedeutet die Eröffnung eines großen Erweiterungsprozesses, der weit über den Balkan hinausreicht und dessen Ende heute nicht definiert werden kann. Je früher Europa die Reichweite des eingeschlagenen Weges strategisch begreift, desto besser. Angesichts der Perspektive eines Europa der kontinuierlichen Erweiterung gilt es folgendes zu berücksichtigen:

Folgen der Entgrenzung Europas

(1) *Die Europäische Union der bald 27 Mitgliedstaaten darf ihre Türen nicht grundsätzlich verriegeln.* Die Chance europäischer Staaten auf einen, wenn auch noch zeitlich fernen, Beitritt zur Europäischen Union muss grundsätzlich bestehen

Keine Verriegelung der EU-27

bleiben. Die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft ist für die meisten Länder im geographischen Umfeld der Union wesentlicher Anreiz für die Einleitung beziehungsweise Fortsetzung ihrer politischen und ökonomischen Transformation. Ohne die langfristige Perspektive einer Erweiterung Europas jenseits des Westbalkans wäre die EU nicht in der Lage, den Transformationsprozess in den europäischen Nachbarstaaten nachhaltig zu beeinflussen. Dabei sind individuelle nationale Reformfolge prägend für die Entwicklung weiterer Länder in der direkten Nachbarschaft. So sind der Erfolg und die Nachhaltigkeit innerer Reformen in der Ukraine und Georgien von entscheidender Bedeutung für Veränderungsprozesse in anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Dabei bleibt das autokratische geführte Weißrussland eine besondere Herausforderung für das demokratische Europa.

Keine weiteren verbindlichen Beitrittsperspektiven jenseits des Balkans und der Türkei

(2) *Die EU sollte jedoch heute noch keine weiteren verbindlichen Beitrittsperspektiven jenseits des Westbalkans und der Türkei aussprechen.* In vielen Unionsländern würde dies den Unmut der Bevölkerung gegenüber der EU-Erweiterungspolitik unnötig verschärfen. Um der zunehmenden Erweiterungsmüdigkeit in der EU-25 Rechnung zu tragen, sollte eine Erweiterung jenseits des Balkans und der Türkei für einen überschaubaren zeitlichen Rahmen – beispielsweise bis 2015/2020 – ausgeschlossen werden. Durch die übereilte Gewährung einer verbindlichen Beitrittsperspektive würde die Europäische Union eines ihrer zentralen Druckmittel auf die Staaten in ihrer direkten Nachbarschaft unnötig früh aus der Hand geben. Darüber hinaus könnte die Eröffnung einer konkreten EU-Perspektive in den Nachbarstaaten zu überhöhten Erwartungen führen. Im Falle nicht eingehaltener Versprechungen würde das Frustrationspotenzial in den betroffenen Ländern steigen und Transformationsanstrengungen gebremst werden.

Schwarzmeerdimension und Zentralasienstrategie

(3) *Die EU sollte die Beziehungen zu den europäischen Nachbarstaaten im Kontext einer differenzierten Ostpolitik kontinuierlich vertiefen.* Der unterschiedliche Stand der Demokratisierung und Hinwendung zu Europa erfordert die Berücksichtigung spezifischer Besonderheiten. So braucht die EU eine genuine Strategie für Weißrussland ebenso wie für den Schwarzmeerraum, eine Region, die nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens eine noch wichtigere strategische Bedeutung haben wird. Die Europäische Union sollte in Anlehnung an die Nordische Dimension für den Ostseeraum auch eine Schwarzmeerdimension initiieren. Auch Zentralasien, das sicherheits- und energiepolitisch für Europa immer bedeutsamer wird, sollte die EU verstärkt und gesondert in den Blick nehmen.

Aktive Partnerschaft mit Russland

(4) Die Kooperation mit den direkten Nachbarn der EU in Osteuropa, in der Schwarzmeerregion und in Zentralasien erfordert eine *aktive Partnerschaft mit Russland*. Russland bleibt ein unverzichtbarer Akteur in Gesamteuropa. Die Beziehungen zwischen Russland und der EU basieren bisher in erster Linie auf einer wirtschaftlich definierten Interessengemeinschaft zwischen Moskau und einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Künftig sollten die Beziehungen verstärkt europäisiert werden, und spätestens im Jahr 2007, wenn das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ausläuft, inhaltlich und formal neu bestimmt werden. Damit sind die EU und die Russische Föderation erstmalig gefordert, überlappende Integrationsräume gemeinsam zu gestalten. Strategisches Ziel des Westens muss dabei einerseits sein, Russland ernst zu nehmen und einzube-

ziehen. Zugleich müssen aber die wertgebundenen Grundlagen der Zusammenarbeit und die Notwendigkeit demokratischer Reformen in Russland verdeutlicht werden. In diesem Sinne sollten die europäische Nachbarschaftspolitik und die Russlandpolitik im Zuge der Neuverhandlungen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aufeinander abgestimmt werden. Auf diesem Weg können die EU und Russland eine Brücke zu einer abgestimmten Politik im Kaukasus und in Zentralasien schlagen.

### Sicherung des Weltfriedens und globale Interessenvertretung

Schon aufgrund ihrer schieren Größe und wirtschaftlichen Stärke ist die Europäische Union ein Faktor der Weltpolitik. Sie ist es auch, weil die freiwillige Bündelung von Souveränität zur Gewinnung gemeinsamer Handlungsfähigkeit nicht nur an der Peripherie Europas Strahlkraft entwickelt, sondern weit darüber hinaus. Die Integration zeigt sich nicht nur als Überlebenskonzept der kleinräumigen Staatenwelt des alten Kontinents, sondern auch als eines der zentralen Konzepte für die Gestaltung der internationalen Ordnung in einer zusammenwachsenden Welt. Wie ein Magnet zieht die Europäische Union Staaten an, erweitert sich, erzielt mit der Perspektive des Beitritts beachtliche Transformationserfolge und exportiert so Stabilität auf dem europäischen Kontinent und in seine Nachbarregionen.

Europa als Magnet  
und Vorbild

Europa ist aber gleichzeitig ein sehr störanfälliger Akteur. Entgegen der Erwartung und dem Lebensgefühl vieler Europäer, die sich nach dem hochgerüsteten Patt der Blockkonfrontation von großer Unsicherheit befreit sahen, durchlebt die Weltpolitik eine Epoche der Unordnung, der Risiken, Krisen und der neuen Gefahren. Es liegt daher im wohlverstandenen Eigeninteresse Europas, globale Verantwortung zu übernehmen.

Störanfälligkeit Europas

Jeder Mitgliedstaat wird für sich alleine keinen ausreichenden Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderungen leisten können. Die Europäer müssen gemeinsam eine tragfähige Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufbauen. Seit der Etablierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Jahre 1999 sind wichtige Schritte vollzogen worden. Die Entwicklung operativer Fähigkeiten und die Etablierung institutioneller Strukturen des zivilen und militärischen Krisenmanagements, der Aufbau einer Europäischen Verteidigungsagentur, die weltweite Entsendung ziviler und militärischer EU-Missionen sowie die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie spiegeln den Willen der Europäer wider, sich als glaubwürdige ordnungspolitische Gestaltungskraft zu etablieren.

Erfolge in der Europäischen  
Sicherheits- und  
Verteidigungspolitik

Trotz der Erfolge vergangener Jahre sind die Bereiche Sicherheit und Verteidigung immer noch geprägt von unterschiedlichen nationalen Ansätzen und Wahrnehmungsmustern sowie der Wahrung mitgliedstaatlicher Souveränitätsansprüche. Die potenziellen Synergieeffekte einer engeren verteidigungspolitischen Zusammenarbeit werden nur unzureichend genutzt. Mit dem bisherigen Ansatz einer punktuellen Zusammenarbeit wird Europa der globalen Verteidigung europäischer Interessen nicht gerecht. Die Bereitstellung limitierter Kapazitäten des zivilen und militärischen Krisenmanagements auf europäischer Ebene ist nicht ausreichend. Die globale Sicherung gemeinsamer Interessen erfordert eine konsequentere Bündelung europäischer Verteidigungskapazitäten durch die Schaffung einer Europäischen Armee mit den dazugehörigen Organisations- und Kommandostrukturen auf europäischer Ebene.

Schaffung einer  
Europäischen Armee

Steigerung militärischer  
Leistungsfähigkeit, Abbau des  
strategischen Defizits, größere  
gestalterische Relevanz

Die Bildung integrierter Streitkräfte würde zu einer Steigerung der militärischen Leistungsfähigkeit Europas und zu einem deutlich effizienteren Einsatz nationaler Verteidigungshaushalte in Zeiten angespannter Haushaltslagen führen. Der Druck auf die teilnehmenden Staaten, einen Binnenmarkt für Rüstungsgüter zu etablieren, würde steigen. Durch die Schaffung einer Europäischen Armee würden die Staaten Europas sicherheitspolitisch enger zusammen rücken als jemals zuvor in ihrer Geschichte. Diese sicherheits- und verteidigungspolitische Verzahnung würde den Druck auf die EU-Staaten erhöhen, das gegenwärtige Defizit an strategischem Denken abzubauen. Dadurch könnte eine gemeinsame europäische Kultur strategischen Denkens und Planens nicht nur in Fragen regionaler Reichweite, sondern in globaler Perspektive befördert werden. Der Druck auf die EU und ihre Mitgliedstaaten, auch bei sicherheitspolitisch sensiblen Fragen mit einer Stimme zu sprechen, würde steigen. Damit würde das Profil der Europäischen Union auf der internationalen Bühne gestärkt, so dass Europa sich im Konzert der internationalen Mächte verantwortungs- und selbstbewusst einbringen und eine markante gestalterische Relevanz erhalten könnte. Ein Europa, das eine gemeinsame Verteidigung aufbaut, wird auch weit reichende Konsequenzen für die transatlantischen Sicherheitsstrukturen haben. Für die USA wird Europa als gleichberechtigter Partner auf Augenhöhe bei der Verfolgung und Umsetzung gemeinsamer Ziele am wertvollsten sein.

Besondere Verantwortung von  
Deutschland, Frankreich und  
Großbritannien

Möglicherweise ist der gegenwärtige sicherheits- und verteidigungspolitische Konsens zwischen den EU-25 von der Idee einer Europäischen Armee überfordert. In diesem Fall muss es den kooperationswilligen und kooperationsfähigen Staaten möglich sein, auch ohne die Beteiligung aller EU-Länder voranzuschreiten. Die im europäischen Verfassungsvertrag vorgesehenen Möglichkeiten einer strukturierten militärischen Zusammenarbeit weisen dabei in die richtige Richtung. Eine besondere Verantwortung liegt bei Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Die „großen Drei“ verfügen – gemessen an der Höhe ihrer Verteidigungsausgaben, der Existenz nationaler Hauptquartiere und ihrer Fähigkeit, Krisendiplomatie auf höchster Ebene zu betreiben – über Mittel und Fähigkeiten, ohne die eine Europäische Armee nicht realisiert werden kann.

### III. Strategie für ein europäisches Selbstbewusstsein

Europa steckt in einer mentalen Orientierungskrise. Europäische Identität war immer schon kompliziert und vergleichsweise dünn entwickelt, überlagert von nationalen und regionalen Selbstverständnissen. In den letzten Jahrzehnten hat die europäische Selbsterfahrung an Profil gewonnen – gezeichnet durch gemeinsames Leiden und daran anschließend durch eine gemeinsame Erfolgsgeschichte. Beides bildet die Grundlage gemeinsamer europäischer Werte.

Europa als gemeinsamer  
Schicksals- und Zukunftsraum

Nun aber ist dieser Halt aus seiner Verankerung gerissen. Rufe nach einer Stärkung der europäischen Identität werden lauter. Das bisherige Resultat: Hilflöse Versuche europäischer Kulturkongresse, die sich immer wieder neu auf die Suche nach der Seele Europas machen, um dann lediglich Material für die Satire der Feuilletons zu liefern. Die strategische Unentschiedenheit der Politik über die Zukunft Europas hat die Verwirrung in den Köpfen der Bürger befördert. Das Ergebnis ist ein elementarer Bedarf an Orientierung zur Frage nach Europa als unserem gemeinsamen Schicksals- und Zukunftsraum. Wenn es nicht gelingt, ein neues Identität förderndes europäisches Selbstbewusstsein zu entfachen, wird Europa die gegenwärtige Orientierungs- und Legitimationskrise nicht überwinden können.

Orientierungslosigkeit ist kein europäisches Phänomen, doch es betrifft Europa in besonderem Maße. Im Zeitalter der globalisierten Moderne haben sich weltweit vorgefundene tradierte Interpretationsordnungen aufgelöst. Durch ein bisher beispielloses Maß an Mobilität, Pluralität und Flexibilität sind alte Identifikationsmöglichkeiten zerbrochen. Dem modernen Menschen fehlt es an wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Orientierung. Der Bedarf an gemeinsamen Umweltbeschreibungen und Zuordnungen ist entsprechend hoch. Die Europäische Union als ein unvollendetes politisches System im Werden ist unter diesen Bedingungen besonders gefordert, Antworten auf den Verlust an Orientierung zu bieten.

EU muss Antworten auf Orientierungsverlust bieten

Die Erbringung einer europäischen Orientierungsleistung wird jedoch durch den Vertrauensverlust der Bürger in die Gestaltungsfähigkeit der Politik erschwert. Das schwindende Vertrauen ist kein spezifisches Problem der europäischen Ebene, sondern ein weit verbreitetes Phänomen in allen Bereichen des politischen Lebens. Für das vornehmlich von den politischen Eliten geprägte Projekt Europa hat dieser Vertrauensverlust jedoch besonders drastische Auswirkungen. Die Europäische Union genießt einen geringeren Vertrauensvorsprung als die Nationalstaaten und wird schneller und substanzieller in Frage gestellt als ihre Mitglieder. Während das fehlende Vertrauen in die Politik eine Renaissance der nationalen und vor allem der regionalen Ebene befördert, wird die europäische Ebene zunehmend geschwächt.

Vertrauensverlust in die Politik für Europa besonders dramatisch

Zur Stärkung des europäischen Selbstbewusstseins braucht Europa zwei Dinge: eine graduelle Politisierung der Europapolitik und eine neue Begründungslogik, die Orientierung bietet und durch ein Großprojekt vermittelt wird.

#### Politisierung als Reifeschritt

Eine vitale transnationale Demokratie setzt voraus, dass sich die Bürger mit dem politischen System der Europäischen Union identifizieren und europäische Politik demokratisch legitimiert wird. Die Legitimation Europas erfordert eine stärkere demokratische Teilhabe der Bürger. Der Schlüssel hierfür liegt in der zunehmenden Politisierung der Europapolitik als entscheidender Schritt im Reifungsprozess des politischen Systems der EU.

Ogleich die institutionelle Architektur der Europäische Union in den letzten Jahrzehnten erheblich weiterentwickelt wurde, offenbart sich zusehends eine entscheidende Schwachstelle des Systems: Europa fehlt es an belastbaren politischen Auseinandersetzungen über die Inhalte der Europapolitik. „Brüssel“ wird in weiten Teilen der Bevölkerung als bürokratisches, nicht aber als politisches Handlungszentrum begriffen. Diese Wahrnehmung entspringt vor allem der Tatsache, dass sich das Oppositionsprinzip, die Dialektik politischer Auseinandersetzung und die Personalisierung der Konflikte im politischen System der Europäischen Union kaum wieder finden.

Europa fehlen politische Debatten

Der Europapolitik fehlt der fundamentale Lebensnerv jeder vitalen Demokratie. Ein politisches System lebt vom argumentativen Schlagabtausch, von dem, was Politik im Kern ausmacht. Die EU dagegen ist strukturell auf Konsens angelegt. Konkurrierende europapolitische Ideen und Konzepte werden weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene ausreichend angeboten und im politischen Raum

diskutiert. Im Ergebnis findet kein öffentlicher und medialer Meinungsbildungsprozess über europäische Frage statt.

Dissens als Teil  
europapolitischer Normalität

Wie kann diesem Defizit begegnet werden? Dazu ist zunächst ein Wandel in den Köpfen notwendig. Das übertriebene Harmoniebedürfnis gegenüber Europa ist längst überholt. Dissens ist konstitutiver Bestandteil jedes politischen Prozesses und sollte als solcher auch auf europäischer Ebene entdramatisiert werden. Im Gegensatz zu nationalen innenpolitischen Debatten führen europapolitische Konflikte jedoch immer wieder dazu, dass Politiker und Medienvertreter eine fundamentale Krise der Integration ausrufen. Nach 50 Jahren hat die EU einen Grad der inneren Reife erreicht, der es zulässt, Meinungsverschiedenheiten sowie Interessen- und Zielkonflikte als Belege für die politische Vitalität der europäischen Willensbildungsprozesse und nicht als existenzielle Bedrohung zu betrachten. Die Glaubwürdigkeit vergangener EU-Vermittlungsinitiativen hat darunter gelitten, dass die Europäischen Union nur in einem positiven Licht dargestellt wurde. Im öffentlichen Raum sollte ein realistisches und differenziertes Bild der Europäischen Union vermittelt und kritische Aspekte thematisiert werden.

Personalisierung  
der europäischen  
Führungsstruktur

Zur Politisierung gehört auch, auf europäischer Ebene zu beherzigen, was das Erfolgsrezept für die nationale Ebene ist: Politik ist Personenwerk – nicht die Ansammlung seelenloser Apparate. Wer Politik verstehbar gestalten will, der muss ihr konkrete Gesichter geben. Auch Europa lebt von dieser unverzichtbaren Personalisierung. Eine Vielzahl von Neuerungen im europäischen Verfassungsvertrag weisen dabei in die richtige Richtung: Durch die Einsetzung eines Präsidenten des Europäischen Rates, die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers sowie die Stärkung des Kommissionspräsidenten würde die EU fassbare Gesichter bekommen, auf die sich Vertrauen und Misstrauen, Zustimmung und Ablehnung fixieren lassen. Diese Neuerungen sollten auch im Falle eines Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages Eingang in die politische Praxis der EU finden.

Europäisierung nationaler  
politischer Debatten

Die Politisierung der Europäischen Union bedeutet zudem, dem Bürger größere demokratische Teilhabe an europäischer Politik zu ermöglichen. Dies setzt voraus, dass Europathemen selbstverständlicher Bestandteil der politischen Debatten auf allen Ebenen werden. Bisher begegnet Europa den europäischen Bürgern selten unmittelbar, sondern durch eine nationale, regionale oder kommunale Übersetzungsleistung. Europapolitik wirkt nach innen in die Mitgliedstaaten hinein – bleibt als politische Einheit im persönlichen Lebensumfeld jedoch unsichtbar. Europa ist nach wie vor ein artifizieller Nebenschauplatz. Um seiner Nebenrolle zu entfliehen, muss das Thema EU zum integralen Bestandteil politischer Debatten in den Mitgliedstaaten werden. Die Abschottung der nationalen von der europäischen Ebene im politischen Diskurs muss aufgehoben werden, denn sie entspricht im komplexen Mehrebenensystem der EU nicht mehr der Realität. Gelingt dies nicht, so besteht die Gefahr, dass Politik zwar zunehmend auf europäischer Ebene gemacht wird, aber dabei abgekoppelt bleibt von der Legitimation der Bürger. Anders formuliert: Der Bürger muss den politischen Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene auch ein Mandat für ihre Politik in der EU geben. Und dies vermag er nur, wenn der Europapolitik ein größerer Raum in der tagespolitischen Debatte eingeräumt wird. Ein Raum, in dem auch Kontroversen ihren Platz haben, durch die der Bürger die Wahl zwischen politischen Alternativen hat.

Schließlich erfordert ein höherer Grad der Politisierung auch eine Dramatisierung der Europawahlen: Die Bürger sollten durch die Wahl ihrer Europaabgeordneten unmittelbaren Einfluss auf die Besetzung des Amtes des Kommissionspräsidenten nehmen können. Um den Einfluss des Bürgervotums bei den Europawahlen zu steigern, sollte das Verfahren zur Wahl des Kommissionspräsidenten vom Kopf auf die Füße gestellt werden: Der Kommissionspräsident würde dann nicht von den Staats- und Regierungschefs vorgeschlagen und bestimmt, sondern künftig von den europäischen Parteien im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament auf der Basis eines gemeinsamen Wahlprogramms nominiert und nach der Konstituierung des neuen Parlaments von diesem gewählt werden. Der vom Parlament gewählte Kommissionspräsident müsste daraufhin von den Staats- und Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit bestätigt werden. Dieses Verfahren würde die Bedeutung der Europawahlen als Wahl- und Kontrollakt festigen und die Legitimation und die Machtbasis der Kommission und ihres Präsidenten sowie die Bedeutung des Europäischen Parlaments stärken.

Dramatisierung des  
Europawahlkampfes

Ein höheres Maß an Politisierung wird das Interesse der Bürger am politischen Raum Europa erneuern. Politiker auf nationaler und europäischer Ebene wären gezwungen, europapolitische Debatten mit ihren Bürgern zu führen. Ein höherer Grad der Politisierung würde die Konkurrenz bei der Formulierung politischer Innovationen beleben. Debatten um konkurrierende Antworten auf Fragen der Europapolitik werden den Druck erhöhen, stabile sektor- und organübergreifende Koalitionen einzugehen. Die Bildung von Institutionen übergreifenden Allianzen und dauerhaften Mehrheits- und Minderheitskoalitionen könnte dazu beitragen, Blockaden im System einer EU-25+ aufzubrechen. Und schließlich würde eine stärkere Politisierung die Legitimität und die Wirkungskraft supranationaler Akteure stärken. Dies wäre von besonderer Bedeutung für die Europäische Kommission, die in den letzten Jahren erheblich an strategischer Wirkungs- und Gestaltungskraft eingebüßt hat. Im Ergebnis wäre die zunehmende Politisierung der Europäischen Union ein entscheidender Schritt im Reifungsprozess ihres politischen Systems.

Effekte einer  
zunehmenden  
Politisierung

### Neue Begründungslogik und Großprojekt

Die Stärkung der Europäischen Union gegenüber dem Bürger erfordert neben einer graduellen Politisierung auch eine Neubegründung des Integrationsprojekts. Europa ist mehr als die gefestigten Nationalstaaten gefragt, zur Sicherung seiner künftigen Daseinslegitimation eine eigenständige Orientierungsleistung zu erbringen. Doch bisher gilt das Projekt Europa vielen Menschen nicht als Antwort auf die vielschichtigen Herausforderungen der Globalisierung. Im Gegenteil: Die Europäische Union ist in den Augen vieler Bürger der Katalysator einer ungebremsten Globalisierung – wie die von diffusen Ängsten dominierte Debatte über die Erweiterung 2004 in einigen EU-Staaten belegt. Europa als Teil der Antwort auf eine neue weltweite Dynamik – dies müssen die Europäische Union und die Mitgliedstaaten ihren Bürgern vermitteln. Nicht abstrakt, sondern ganz konkret.

Dazu muss die Europäische Union nicht neu erfunden werden. Sie wurde in der Gründerzeit auf ein solides Fundament gebaut: Die friedliche Einigung des Kontinents sowie wirtschaftliche Prosperität in einem Binnenmarkt mit einer gemeinsamen Währung bleiben Motive für die Zukunft. Die alten Begründungen sind aber nicht länger ausreichend, um dem Bürger den künftigen Mehrwert des

Europa nicht neu erfinden,  
sondern neu interpretieren

Integrationsprojekts zu vermitteln. Die Europäische Union sollte unter Bezugnahme auf aktuelle Herausforderungen neu interpretiert werden. Ein innovativer, zukunftsfähiger Zugriff auf den Europagedanken, der Vergangenheit und Zukunft, Stabilität und Wandel, Altes und Neues gleichermaßen einbezieht: Diese intellektuelle Leistung gilt es unter den europäischen Eliten zu organisieren und in einer neuen Begründungslogik zu bündeln.

Erneute Finalitätsdebatte  
wäre kontraproduktiv

Die Entfaltung neuer Dynamik erfordert keine gemeinsame Festlegung der Finalität des Einigungsprozesses. Eine solche Debatte wäre angesichts des konzeptionellen Schismas zwischen den EU-Staaten gegenwärtig kontraproduktiv. Gegenseitiges Misstrauen würde noch weiter geschürt, Lähmung statt Aufbruch wären die Folge. Darüber hinaus erschwert die anhaltende Globalisierungsdynamik die Einigung über Finalitätskonzepte: Zu wenig ist absehbar, in welche Richtung sich die Welt und Europa entwickeln wird. Angesichts der Ungewissheiten innerhalb und außerhalb des alten Kontinents können weder die Grenzen der Erweiterung noch die Grenzen der Integration heute definitiv bestimmt werden.

Was Europa heute dringender benötigt als Finalitätsdebatten ist eine überzeugende und verständliche Formel für die künftige Notwendigkeit europäischer Integration. Eine schlichte Antwort auf die einfache Frage: Wozu brauchen wir die EU auch in der Zukunft – jenseits der Wahrung des bereits Erreichten?

Europa als Erfolgsmodell

Europa als wirtschaftliches, politisches und sicherheitspolitisches Projekt, das in einem dynamischen Umfeld gleichermaßen nach innen und außen mitgestaltend wirkt: Diesen Begründungszusammenhang zu konkretisieren ist entscheidend für die Vermittlung künftiger Integrationsschritte. Viele Beispiele untermauern schon heute die globale Rolle Europas: die Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung in den WTO-Verhandlungen, die Bedeutung der erweiterten EU im globalen Handel, die Rolle Europas als Stabilisierungsanker und Unterstützer von friedlichen Transformationsprozessen, die Vorbildfunktion der EU-Integration für die ökonomische und politische Zusammenarbeit in anderen Regionen der Welt sowie das „Erfolgsmodell“ der pluralistischen EU, die Vielfalt nicht nur zulässt, sondern von ihr sogar profitiert, und damit ein gelebtes Gegenmodell zum „Clash of Cultures“ bietet.

Legitimation und Dynamik  
durch Großprojekt

Es wird jedoch nicht ausreichen, den neuen Begründungszusammenhang in Form einer feierlichen Erklärung mit Gruppenbild zu proklamieren. Das Projekt Europa wird erst dann eine neue Faszination für Bürger und Eliten ausstrahlen, wenn es in der konkreten Lebensrealität überzeugt. Im Gegensatz zu den Nationalstaaten ist die Europäische Union auch heute noch kein Selbstläufer und noch nicht stabil genug, um ohne ein Legitimation stiftendes Großprojekt auszukommen.

„Europa der kleinen Projekte“  
nicht ausreichend

Zur Steigerung europäischer Outputlegitimität werden einzelne Projekte in unterschiedlichen Politikbereichen nicht genügen. Einzelprojekte reichen nicht aus, da sie für den Bürger entweder individuell nicht spürbar genug sind, oder in ihrer Gesamtheit wie ein aus Einzelmaßnahmen bestehender Flickenteppich ohne gemeinsames Dach erscheinen. Die Revitalisierung des Integrationsprojekts braucht ein neues Großprojekt jenseits eines „Europa der kleinen Projekte“. Europapolitik war immer dann besonders dynamisch und erfolgreich, wenn ein großes, ambitioniertes Gestaltungsziel verfolgt wurde. Eindrucksvollstes Beispiel ist hier das Binnenmarktprogramm „Europa '92“. Die Kunst der Europapolitik

wird heute darin liegen, die neue Begründungslogik mit einem ambitionierten aber zugleich realistischen Großprojekt zu verbinden, in dem sich die zentrale Idee des neuen Europa widerspiegelt.

Zwei Bereiche bieten sich für ein Großprojekt zur Stärkung europäischer Gestaltungskraft an, in denen der Handlungsdruck und die Erwartungshaltung der Bürger erheblich sind: der Themenkomplex Wirtschaft und Soziales sowie der Bereich der Sicherheit.

Unabhängig von seiner unumstrittenen Bedeutung für die Bürger Europas erscheint der Themenkomplex Wirtschaft und Soziales jenseits kleinerer Projekte aus mehreren Gründen wenig geeignet für ein neues europäisches Großprojekt. Zum einen verfügt die Europäische Union nur über unzureichende Kompetenzen und es ist nicht davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten bereit sein werden, weitere Zuständigkeiten zu zentralisieren. Darüber hinaus wäre ein Großprojekt mit dem Ziel einer europäischen wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung für viele Menschen mit harten Einschnitten verbunden – eine „neue Begeisterung“ der Bürger für Europa ließe sich auf diesem Weg kaum erreichen. Und schließlich wäre eine wirtschafts- und sozialpolitische Integration, die über Einzelmaßnahmen zur Vervollkommnung des Binnenmarkts, über das gegenseitige Lernen im Kontext der Offenen Methoden der Koordinierung und über eine engere wirtschafts- und sozialpolitische Abstimmung zwischen den EU-Staaten hinausgeht, auch aus ökonomischer Sicht kritisch zu hinterfragen. Sind nicht gerade die Konkurrenz der Systeme und der Wettbewerb zwischen den EU-Staaten ein wesentlicher Pfeiler für den ökonomischen Erfolg Europas?

Themenkomplex  
Wirtschaft und Soziales

Die innere und äußere Verletzlichkeit Europas spricht für ein Großprojekt im Bereich der Sicherheit. Eine engere sicherheitspolitische Integration ist für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger mit Vorteilen verbunden, die die Nationalstaaten im Alleingang nicht mehr erzielen können. Gemeinsame Antworten auf transnationale Probleme wie grenzüberschreitende Kriminalität, illegale Migration, Proliferation, Terrorismus sowie neue regionale und globale Risiken würden durch die Bündelung von sicherheitspolitischen Ressourcen Effizienz- und Kostenvorteile für die Mitgliedstaaten bieten.

Großprojekt im  
Bereich Sicherheit

Die EU-Staaten haben diesen Mehrwert der Kooperation längst erkannt. Seit Maastricht hat die Europäische Union in der Innen- und Justizpolitik und in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erhebliche Fortschritte erzielt. Doch viele der bereits initiierten Einzelmaßnahmen stehen bisher unverbunden nebeneinander, ohne ein schlüssiges Gesamtbild zu vermitteln. Darüber hinaus fehlt es an einer engen konzeptionellen Verzahnung der Aspekte innerer und äußerer Sicherheit. Bereits bestehende Einzelprojekte im Bereich der Sicherheit müssten in einen klaren Rahmen mit ambitionierten, aber zugleich realistischen Zielvorgaben gefasst werden. Für den Bereich der äußeren Sicherheit wäre die Schaffung einer Europäischen Armee eine entsprechende Zielvorgabe, die jedoch durch ein äquivalentes Projekt im Feld der inneren Sicherheit ergänzt werden müsste. Grundsätzlich setzt die Realisierung eines Großprojekts im Bereich Sicherheit die Entwicklung eines kohärenten Konzepts voraus, das europäische Sicherheitsinteressen in einem umfassenden Verständnis definiert, innere und äußere sowie zivile und militärische Aspekte von Sicherheit aufeinander abstimmt, und die zu erbringenden Einzelmaßnahmen identifiziert und mit einem verbindlichen Zeitplan versieht.

Europa als kohärenter  
Sicherheitsakteur nach  
innen und außen

Europa als Erfolgsprojekt in  
globaler Perspektive

Wenn es gelingt, die Europäische Union in allen Aspekten inneren und äußeren Handelns zu einem kohärenten Sicherheitsakteur heranreifen zu lassen, wird Europa in der Lage sein, einen zentralen Beitrag zur Mitgestaltung der künftigen Weltordnung zu leisten. Der epochale Beschluss zum Einigungsprojekt hat dem europäischen Kontinent einst Frieden und Wohlstand gebracht. Nun gilt es, dieses Europa als Erfolgsprojekt auch in globaler Perspektive zu denken.

*Die Autoren danken Franco Algieri, Thomas Bauer, Martin Brusis, Alfred Clayton, Armando Garcia Schmidt, Olaf Hillenbrand, Dominik Hierlemann, Josef Janning, Iris Kempe, Kurt Klotzle, Roman Maruhn, Patrick Meyer, Kristina Notz, Cornelius Ochmann, Bettina Thalmaier und Jürgen Turek für Ihre äußerst konstruktiven Kommentare, inhaltlichen Vorschläge und ihre Unterstützung.*



C·A·P  
Centrum für angewandte  
Politikforschung  
© 2006

Maria-Theresia-Str. 21  
81675 München  
Telefon 089 · 2180 1300  
Telefax 089 · 2180 1320  
E-Mail [redaktion@cap-lmu.de](mailto:redaktion@cap-lmu.de)  
[www.cap.lmu.de](http://www.cap.lmu.de)

---