

Memorandum zur Zukunft der Europäischen Union

21. Februar 2007



Europa entscheidet über seine Zukunft. Dafür bleibt wenig Zeit. Anders als bisher treibt die Erweiterungspolitik als Motor die EU nicht mehr voran. Dynamik kann dadurch nicht länger erzeugt werden.

Ob die Union im Inneren wie nach außen ein klares Profil und neuen Schwung erlangt, hängt von einigen wenigen Punkten ab.

Die Ungewissheit über den Verfassungsvertrag schwächt die EU. Die Integrationsinteressen der EU-Mitglieder benötigen jetzt einen Fahrplan für die institutionelle Reform: Ob Verfassungsvertrag, Vertrag zum Vertrag oder Mini-Vertrag – gleich mit welcher Variante, das Ziel bleibt dasselbe. Die Gemeinschaft muss vor den Europa-Wahlen 2009 ihr Reformziel erreicht haben, andernfalls droht ihr mehr als nur ein Denkmäler der Wähler. Ohne handlungsfähige Institutionen und robuste Verfahren wird es keine substantielle Weiterentwicklung der Integration mehr geben. Im Korsett des Vertrags von Nizza wird die europäische Integration stagnieren und allmählich verflachen.

Für den Herbst 2008 steht die Debatte um eine Reform der Budget- und Ausgabenpolitik auf dem Terminplan. Die zurückliegende Budgetrunde 2005 hat demonstriert, dass die EU eine Neubestimmung ihrer Politikfelder benötigt. Die alte Verteilungslogik funktioniert zu 27 Staaten nicht mehr. Der Konsens über die Ausgaben, die Ausnahmen wie das Maß der Solidarität im Gemeinschaftshaushalt besteht nicht länger. Die Gemeinschaft kann nicht weiter wirtschaften wie bisher und zugleich die selbst gesetzten Ziele des Lissabon-Prozesses erreichen. Das gilt für die Einnahmen- wie für die Ausgabenseite.

Ihrem Anspruch nach macht die EU ihre Mitgliedsstaaten fit für die Globalisierung: Viele Bürger teilen diese Ansicht jedoch nicht. Sie zweifeln an der EU als Schild und Schirm – und fordern zugleich ein Europäisches Sozialmodell. Das gibt es bislang nicht. Vielmehr muss die EU im Inneren größere soziale und regionale Unterschiede ertragen denn je. Darum wartet der Ruf nach einem Europäischen Sozialmodell auf Antwort.

Eine gemeinsame europäische Verteidigung steht auf der Agenda: Im Verfassungsvertrag haben sich der Konvent und 28 Staaten auf eine Beistandspflicht unter EU-Mitgliedern geeinigt. Dies ist ein Grundstein einer solchen Verteidigung. Der Aufbau von Krisenreaktionskräften ist ein weiteres Bauelement. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat sich seit ihrer Taufe beim Gipfel in Köln im Sommer 1999 in sieben Jahren zügig entwickelt. Noch freilich bleibt sie Stückwerk. Die Armeen der Europäer eilen weltweit von Krise zu Krise, doch die Landesverteidigung bleibt national, die Ausrüstung ist nicht effizient europäisch und eine schlüssige Strategie gemeinsamer Verteidigung wird nicht erkennbar.

Bei all diesen Punkten geht es nicht allein um eine bessere Politik. Vielmehr wird nur so die Selbstbehauptung Europas in der globalisierten Welt möglich.

I. Weltwirtschaftsmacht mit sozialem Antlitz

Längst ist die Europäische Union eine Weltwirtschaftsmacht. Gerade angesichts wachsender Konkurrenz darf sie das Erreichte und das Erreichbare nicht gering schätzen. Gemeinsame Ressourcen, der gemeinsame Markt und die gemeinsame Währung haben die Mitgliedstaaten untereinander in großer Tiefe vernetzt. Sowohl die Maastricht-Kriterien als auch die Lissabon-Ziele knüpfen dieses Netz immer dichter. Stärker wird die Union allerdings erst, wenn ihre Mitglieder stärker werden. Und sozial bewegen kann sich die Gemeinschaft nur, wenn sie wirtschaftlich trittfest ist.

Der Kommission und dem Europäischen Parlament erwächst hier eine Rolle, in der beide Institutionen die Mitgliedsstaaten ebenso deutlich rügen wie loben können. Dafür müssen beide über Instrumente verfügen, die ein besseres Funktionieren der europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik ermöglichen.

Denn jede Verbesserung wird zum einen durch den Willen zur Gemeinsamkeit, zum anderen durch die Leistungskraft der Mitgliedsstaaten vorangetrieben. Welche Aufgaben dabei künftig Europa und welche seine Nationen tragen sollen, ist weniger eine ideologische Frage zwischen Intergouvernementalisten und Föderalisten, als vielmehr eine Frage der Belastbarkeit der sozioökonomischen Systeme.

Wer für was zuständig ist, wird zwar in der Union ein ständiges Streitthema bleiben. Gleichwohl muss hier institutionelle Klarheit geschaffen werden, für den Bürger wie für die Mitgliedsstaaten. Sonst werden die Systeme unnötig und an falscher Stelle belastet. Auch darum ist eine institutionelle Reform überfällig.

Längst hat die EU auch ein soziales Antlitz. Heute nimmt sie Aufgaben wahr, die tief in die individuelle Daseinsfürsorge, Existenz- und Wohlstandssicherung der Bürger hineinreichen. Sie wirkt weit über die Organisation der Wirtschaftsbeziehungen und die Umsetzung des Prinzips der solidarischen Risikoteilung unter ihren Mitgliedstaaten hinaus. Das alles ist noch relativ neu – Stichwort Dienstleistungsrichtlinie oder Antidiskriminierungsgesetze. Die Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung auf nationaler und europäischer Ebene befördert und beschleunigt aber diese Tendenz. Die Politik muss diese Entwicklung nicht nur tragen und treiben, sondern auch erklären.

Als Wirtschaftsmacht mit sozialem Antlitz schreibt die Gemeinschaft ihre alte Devise vom stetig wachsenden Wohlstand auf neue Weise fort.

II. Die Gemeinschaft als Gestaltungsraum der Globalisierung

Gefährlich wäre der Versuch, sich dem Einfluss der Globalisierung und ihrer Schattenseiten zu entziehen. Statt als brüchige Schutzmauer muss die Europäische Union als stabiler Gestaltungsraum ausgebaut und vermittelt werden. Das Projekt Europa ist nicht Teil des Problems, sondern Antwort auf die Globalisierung.

Die Sehnsucht nach Sicherheit und Solidarität kann dabei nicht einfach als Festhalten am Bestehenden abgetan werden. Das würde viele Bürger dem europäischen Projekt (weiter) entfremden. Im Ruf nach Solidarität und Sicherheit, in der Debatte um ein Europäisches Sozialmodell drücken sich auch europäische Prinzipien und nicht nur ängstliche Gefühle aus. Auch wenn es den Rufern nicht bewusst sein sollte - fordernd formen sie die Umriss einer europäischen Identität, eines Wir-Gefühls in einer zunehmend heterogenen Gemeinschaft.

Die Europäische Union wird auch in ihren wirtschaftlichen Außenbeziehungen jene Prinzipien und Werte befördern, die für sie im inneren Aufbau maßgeblich sind. Konflikte in den globalen Wirtschaftsbeziehungen müssen in multilateralen Foren gelöst werden. Soziale Standards und Umweltfragen dürfen dabei nicht zur lästigen Nebensache werden.

Nur ein neu strukturierter EU-Haushalt kann auf die Herausforderungen der Globalisierung antworten. Ein Budget, das über 40 Prozent seiner Ausgaben auf einen Sektor verwendet, der nur noch 3 Prozent des BIP und 5 Prozent der Arbeitsplätze stellt, verweigert eine solche Antwort. Besitzstandsdenken wird so zur Verfallsgarantie.

Das Dilemma zwischen Besitzstandswahrung und Innovationszwang ist lösbar. Eine zügige Umlenkung der Ausgaben weg vom agrarisch-ländlichen Bereich und hin zu Forschung und Infrastruktur kann begleitet werden von Auffang- und Übergangshilfen. Europa braucht in Zukunft weniger den produzierenden Bauern als den Landschaftspfleger, was der Union auch in den internationalen Handelsrunden weiterhelfen würde. Der Erfolg der Ökobauern am Markt verdeutlicht die Absurdität einer Agrarpolitik, die den Markt zu meiden sucht. Bislang ist der Zwang zum Wandel zwar anerkannt, in die EU-Politiken aber ist er auf viel zu zaghafte Weise eingeschrieben. Eine Beschleunigung des neuen Denkens ist notwendig, ohne dass dies für die Betroffenen zur Bedrohung werden muss.

Eine neue Dynamik ist auch auf der Einnahmenseite nötig. Die EU kann nicht länger Bestellungen seitens der Mitgliedsstaaten entgegen nehmen, ohne dafür bezahlt zu werden. Zwei Wege bieten sich an: Eine EU-Steuer oder ein nationaler Abgabenschlüssel nach Wirtschaftskraft. Der eine Weg sucht direkt den Bürger, der andere geht über die Budgets. Der Unterschied ist politischer wie psychologischer Natur: Der bürgernahe Weg kann zu Populismus führen, der etatistische Weg hingegen in einer schwer verständlichen Beitragsformel enden.

Der Euro-Gruppe kommt eine besondere politische Gestaltungsrolle in der Europäischen Union zu. Ihre Vorreiterfunktion beschränkt sich nicht auf Fragen der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung. Sie umfasst auch eine allgemeine politische Koordinierung. Die Eurogruppe kann diese Verantwortung im Sinne der differenzierten Integration selbstbewusst wahrnehmen.

Als Gestaltungsraum der Globalisierung gibt die Union eine Antwort auf die Sehnsucht der Bürger nach Sicherheit und Solidarität. Sie sichert sich und ihren Mitgliedstaaten im globalen Kontext Souveränität und Wettbewerbsfähigkeit.

III. Die EU als globale Friedens- und Gestaltungsmacht

Das gesellschaftlich-politische Modell der Europäischen Union ist in der Welt einzigartig. Angesichts ihrer Erfolgsgeschichte und der andauernden Anziehungskraft für künftige Mitglieder sollte die Union mehr Selbstbewusstsein zeigen und nicht in verschämten Kulturrelativismus verfallen. Ganz oben auf der Wunschliste der Bürger stehen die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Fortentwicklung der europäischen Innen- und Justizpolitik.

Integrierte Streitkräfte sollten geschaffen und die zivilen Fähigkeiten der Gefahrenabwehr und Konfliktbearbeitung verbessert werden. Dazu braucht es etwa mit einem EU-Außenminister und einem Auswärtigen Dienst wirksame und sichtbare institutionelle Strukturen, die die EU mit einer Stimme sprechen lassen. Nicht zuletzt kann die EU eine sichere Energieversorgung nur mit einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik gewährleisten.

Die EU ist auch ein Modell internationaler Beziehungen dank ihrer friedensstiftenden Geschichte. Jenen Grundsätzen, die für ihre eigene Entstehung und Entwicklung maßgeblich waren und sind, will sie weltweit stärker zur Geltung verhelfen. Ihr Ehrgeiz ist auf die Anerkennung als Verhandlungs- und Zivilmacht gerichtet.

Europa will als Stimme des Westens neben den Vereinigten Staaten von Amerika anerkannt sein. Dafür sind erhebliche Anstrengungen auf globaler Bühne nötig, vom Welthandel über globale Umweltpolitik bis zum zivilen und militärischen Krisenmanagement.

Als Sicherheitsunion tritt die EU auch in ihrer Innen- und Justizpolitik auf. So etwa in der Migrationspolitik: Noch bleibt legale Einwanderung zwar Sache der Mitgliedsstaaten. Aber sie müssen auch hier zu gemeinsamen Standards und Verfahren finden. Genauso dringlich erscheint die Entwicklung eines gemeinsamen Asylrechts. Die Bekämpfung illegaler Einwanderung erfordert den Ausbau von gemeinsamen Grenzkontrollen und den dafür nötigen Polizeikräften.

Die strafrechtliche und polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität steht ganz oben im Aufgabenkalender. Zügig muss die operative grenzüberschreitende Zusammenarbeit im „Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ ausgebaut werden. Im Schengen-Raum soll dafür eine gemeinsame Grenzpolizei entstehen. Europol und Eurojust werden zu zentralen Sicherheitsbehörden. Dafür ist eine demokratische Kontrolle nötig, die der üblichen nationalen Aufsicht durch die Parlamente zumindest vergleichbar ist. Am Ende darf nicht nur ein „Raum der Sicherheit“ stehen.

Als permanente Sicherheitsstruktur nach innen und nach außen schreibt die Gemeinschaft ihre alte Devise von Frieden und Freiheit auf neue Art fort.

Europas Selbstbehauptung und Selbstbewusstsein in der Globalisierung

Die Europäische Union kommt derzeit auf allen genannten Feldern nur schleppend voran. Das schwächt die Gemeinschaft nach außen wie im Inneren. Nicht ein Mangel an Erkenntnis oder an Projekten, sondern ihr Vollzugsdefizit ist dabei die größte Schwäche der EU. Das nagt am Selbstbewusstsein und untergräbt die Fähigkeit zur Selbstbehauptung in einer globalisierten Welt. Die politische Schwäche nährt den Zweifel, der Zweifel lässt zaudern, aus Zaudern wird politische Schwäche.

Logisch wie psychologisch gibt es nur einen Ausweg aus diesem Teufelskreis: Europa muss endlich handeln, will es sich selbst behaupten. Nur durch energisches Handeln kann die Union ihre Kritiker und sich selbst von ihrer Notwendigkeit, ihrer Raison d'être in einer globalisierten Welt überzeugen. Inmitten rapider Veränderungen fehlt ihr dabei die Zeit, die genannten Probleme nacheinander abzuarbeiten. Alle Herausforderungen liegen jetzt auf dem Tisch, alle müssen gleichzeitig angepackt werden.

So wird die EU sich behaupten können. So entsteht das selbstbewusste Europa.