

19. Mai 2019

# Gesucht: ein tätiges Europa!

Warum ein „Weiter wie bisher“ nicht mehr ausreicht



„Zwischen ungläubigem Staunen und Angst vor den eigenen Möglichkeiten steht Europa einstweilen still in einer Welt, die nichts so sehr braucht wie ein tätiges Europa, das seine Aufgaben kennt und wahrnimmt.“ (Wieland Europa 1971, DIE ZEIT v. 16.07.1971)

## Die Europäische Union nach über sechzig Jahren

Die Geschichte der bisherigen europäischen Integration seit den Römischen Verträgen von 1957 war und ist geprägt durch eine sich erweiternde Zahl von Mitgliedstaaten und durch eine sich stetig weiterentwickelnde Vergemeinschaftung von Politikfeldern mit neuen legislativen Kompetenzen. Die europäischen Reformbemühungen, die sich vor allem in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon widerspiegeln, haben versucht, diesem Prozess Rechnung zu tragen. Die Gestaltung neuer Bereiche der Zusammenarbeit einerseits, sowie eine entsprechende effiziente und transparente Ausgestaltung andererseits gingen dabei nicht immer Hand in Hand.

Die Institutionen und die sie prägenden Handlungsmuster haben sich nur bedingt mit den veränderten Rahmenbedingungen und der wachsenden Heterogenität einer erweiterten Europäischen Union weiterentwickelt. Und nachvollziehbar gab es seither begleitend auch immer Kommentare und Analysen, denen das Tempo entweder zu schleppend oder zu flott erschien, immer oszillierend zwischen dem Modell eines häufig teleologisch ausgerichteten europäischen Bundesstaates auf der einen Seite und eines pragmatisch-funktionalistischen Europa der Vaterländer auf der anderen Seite.

Ohne Frage: die Geschichte der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union ist reich an Meilensteinen und Erfolgsgeschichten sowohl für

**Unternehmen als auch für die Bürger in den Mitgliedstaaten:** aber vor dem Hintergrund der sich signifikant verschiebenden internationalen Formationen und der Notwendigkeit in entscheidenden politischen Handlungsfeldern sowohl die Meinungsführerschaft als auch die Gestaltungshoheit (wieder) zu erlangen, ist ein tätiges Europa mehr denn je eine Überlebensgarantie! Vor diesem Hintergrund erscheint die eingangs zitierte und damals nicht unumstrittene politische Zustandsbeschreibung von Ralf Dahrendorf alias Wieland Europa von 1971 nach wie vor treffend aktuell.

### Reformprozesse

Es erscheint ratsam, den europäischen Einigungsprozess nicht nur als „self fulfilling prophecy“ zu deuten, sondern zu hinterfragen, welche Politikfelder von einer europäischen Koordinierung beziehungsweise von einem europäischen Motor profitieren sollten. Zu lange war der europäische Integrationsprozess von einem Kurs geprägt, der sich an das im Europäischen Weissbuch zur Zukunft Europas (2017) skizzierte Szenario „Weiter wie bisher“ anlehnte. Das politische Europa hat jedoch immer dann nachhaltig an Bedeutung gewonnen, wenn es auf Epochenumbrüche nicht nur reagiert, sondern nachhaltige Zeichen gesetzt hat.

Der Beginn einer politischen Institutionalisierung des europäischen Einigungsprozesses nach dem Zweiten Weltkrieg war eine Reaktion auf einen **Epochenumbruch**, in dem Europa seinen Weg zwischen den Weltmächten der Vereinigten Staaten

und der Sowjetunion suchte. Die europäische Einigung wurde vor allem als **Friedensprojekt** nach den Kriegswirren gesehen und war damit einer der wesentlichen Pfeiler des Integrationsprozesses der nächsten Jahrzehnte.

Der nächste **Epochenumbruch** ab 1989 hat Reformbemühungen in der Folge des Zusammenbruchs der kommunistischen Welt beschleunigt, die mit der europäischen **Erweiterung** den ehemaligen Ostblockstaaten in ihrer Demokratisierung eine politische Heimat boten und damit auch die Gemeinschaft selbst erstarken ließen.

Aktuell befinden wir uns in einer Situation, in der sich ebenfalls Anzeichen eines Epochenumbruchs zeigen, auf die die EU reagieren und Lösungsangebote erarbeiten muss, will sie aus ihrer Vertrauenskrise herausfinden und wieder handlungsfähig sein. **Dabei wird es entscheidend sein, sich insbesondere auf die Veränderungen globaler geopolitischer Machtstrukturen, die Schwächung europäischer Bindungskräfte, die Migration sowie auf die Herausforderungen durch Digitalisierung und Klimawandel einzustellen.**

Die EU-Reformen, die sich in erster Linie in den bisherigen Vertragsänderungen abbildeten, haben bisher immer versucht, zum einen die europäische Integration im Sinne einer Vertiefung voranzutreiben, zum anderen die Bedeutung der Mitgliedstaaten nicht zu vernachlässigen und dabei gleichzeitig zu versuchen, Effizienz, Effektivität und Transparenz zu erhöhen: ein Teufelskreislauf!

Die EU-Vertragsänderungen mit dem Ziel, die Römischen Verträge auf die veränderten Rahmenbedingungen (Demokratisierung der institutionellen Strukturen und Erweiterung der EU) auszurichten, waren sehr stark durch intrinsische Motivationsmuster charakterisiert, die in erster Linie binnengetrieben die institutionelle Zusammenarbeit zum Inhalt hatten.

### **Der Charakter der Römischen Verträge von 1957**

Auch wenn sowohl der Schuman-Plan als auch der Monnetplan als französische Investitionsprogramme nach dem Zweiten Weltkrieg geplant waren, war man sich jedoch auf dem Kontinent sicher, dass eine politische Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg sich nicht mehr nur in einer intergouvernementalen Zusammenarbeit erschöpfen dürfe.

Léon Blum formulierte es bereits 1941 in seiner Vichy-Gefangenschaft: „Aus diesem Krieg müssen endlich durch und durch starke internationale Einrichtungen und eine durch und durch wirksame internationale Macht hervorgehen, sonst wird er nicht der letzte gewesen sein“. <sup>1</sup>

Eine Zusammenarbeit im Nachkriegseuropa über die bisherigen Grenzen und nationalen Institutionen hinaus war angesichts des Epochenumbruchs nach dem verheerenden Krieg und der Ausgestaltung einer neuen bipolaren neuen Weltordnung, in der Europa nicht zum Spielball werden wollte, notwendig geworden.

Schon damals war übrigens die Zurückhaltung Großbritanniens nach der berühmten Churchill Rede in Zürich (Vereinigte Staaten von Europa) in Bezug auf das eigene europäische Engagement deutlich erkennbar: man sah eine Gefährdung des Commonwealth-Projekts.

Die Institutionen und Entscheidungsprozesse wurden für sechs Mitgliedstaaten mit relativ homogener politischer und wirtschaftlicher Struktur geschaffen. Künftige Reformschritte mußten daher vor allem auf die steigende Ausdifferenzierung der Gemeinschaft reagieren. Aber die EU war und ist mit einem grundlegenden Dilemma konfrontiert: mit jeder Erweiterung wächst auch das Risiko vermehrter Konflikte: die Kosten der Integration wachsen überproportional zur Erweiterung.<sup>2</sup>

Im folgenden soll aufgezeigt werden, dass die Gemeinschaft, aber auch ihre Mitgliedstaaten nicht zuletzt aufgrund des Einstimmigkeitsgebots in vielen Politikfeldern nur kompromissfähige Antworten finden konnten, die hinter ihren Möglichkeiten und den Notwendigkeiten zurückblieben.

**Die Einheitliche Europäische Akte vom 1. Juli 1987** hatte zum Ziel, die europäischen Institutionen zur Vorbereitung des Beitritts von Portugal und Spanien (1986) zu reformieren und den Entscheidungsprozess bei der Verwirklichung des Binnenmarkts zu beschleunigen. Allein schon die Begrifflichkeit dieser europäischen Reform war jedoch alles andere als

<sup>1</sup> Léon Blum: Blick auf die Menschheit, 1945, Seite 104

<sup>2</sup> siehe auch Jürgen Habermas: Ach Europa, 2008, Seiten 104f.

geeignet, über Politikwissenschaftler und die unmittelbar involvierte Politik hinaus, Begeisterung für den europäischen Reformprozess zu entfachen. Die wichtigsten Neuerungen waren denn auch vor allem technischer Natur: neben der Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat wurden die sogenannten Zusammenarbeits- und Zustimmungsverfahren eingeführt, die zum Ziel hatten, die Rolle des Europäischen Parlaments zu stärken. So wurden damals schon Reformideen zwischen den institutionellen Mühlsteinen zerrieben. Bei aller Kritik: die Einheitliche Europäische Akte legte jedoch die Grundlage für die Entwicklung eines wirklichen Meilensteins: den europäischen Binnenmarkt. Gleich zu Beginn seiner Amtszeit als Präsident der Europäischen Kommission im Januar 1985 kündigte Jacques Delors mit seinem Weissbuch zum Binnenmarkt den ambitionierten Plan an, bis 1992 alle inngemeinschaftlichen Grenzen aufzuheben.

### Vertrag von Maastricht

Der Vertrag von Maastricht, der am 01. November 1993 in Kraft trat, hatte das Ziel, die Europäische Währungsunion vorzubereiten und Elemente einer Politischen Union (Bürgerschaft, gemeinsame Außen- und Innenpolitik) einzuführen. In der Zwischenzeit waren mit Griechenland (1981) und mit Spanien und Portugal (1986) drei Staaten zu Mitgliedern der damaligen Europäischen Gemeinschaft geworden, die selbst nach dem Überwinden ihrer Diktaturen demokratische Reformen in ihren eigenen Ländern

umsetzen mußten. Selten wurden bis dahin die Ergebnisse eines europäischen Gipfels so kontrovers diskutiert wie vor und nach dem Treffen der damaligen EG-Staats- und Regierungschefs am 9. und 10. Dezember 1991 im niederländischen Maastricht. So räumte der damalige Staatssekretär im Bundesfinanzministerium und spätere Bundespräsident Horst Köhler in einem SPIEGEL-Interview vom 06. April 1992 Fehler in der Konzeption der Maastrichter Verträge ein, betonte jedoch, dass die Chancen die Risiken überwiegen:  
 „Wir haben zwei Fehler gemacht. Erstens haben wir zu wenig und zu spät in der Öffentlichkeit darüber diskutiert. Die Menschen waren zu wenig vorbereitet. Und zweitens hätte ich mir auch für die politische Union eine stärkere konzeptionelle Präzisierung gewünscht, wie wir es für die Wirtschafts- und Währungsunion getan und durchgesetzt haben.“<sup>3</sup> Horst Köhler legte schon damals die Schwäche der europäischen Reformbemühungen frei: **fehlende Öffentlichkeit und mangelnde konzeptionelle Präzisierung bei den über den Binnenmarkt hinausgehenden politischen Themen.**

Die **Verträge von Amsterdam und Nizza**, die jeweils am 1. Mai 1999 beziehungsweise am 1. Februar 2003 in Kraft traten, hatten zum Ziel, die europäischen Institutionen vor dem Hintergrund der geplanten Osterweiterung zu reformieren und entscheidungsfest zu machen. Auch im Rahmen dieser Vertragsreformen standen institutionelle Neuerungen, wie die geänderte Zusammensetzung der Europäischen Kommission und

<sup>3</sup> Tobias Weiler: Maastricht und die Deutschen; in Gegenwartskunde 2/1992

die neue Stimmengewichtung im Ministerrat im Vordergrund.

Die zuvor in 1995 erfolgte Erweiterung der Gemeinschaft um Finnland, Österreich und Schweden fand dagegen relativ geräuschlos statt, da deren Fähigkeit und die Bereitschaft, den „acquis communautaire“ zu übernehmen und zu leben, niemals wirklich in Frage gestellt wurde.

### **Eine Verfassung für Europa?**

Zwar hatte der Europäische Rat von Laeken im Dezember 2001 einen neuen Kurs gewagt und einen „Konvent zur Zukunft Europas“ einberufen, der in offener Debatte das gesteckte Ziel, nämlich Europa demokratischer, transparenter und effizienter zu machen, angehen und umsetzen sollte. Ein zu erarbeitender Verfassungsentwurf sollte die Gesamtheit der in den letzten Jahren geschlossenen Verträge (siehe oben) ersetzen und das sich erweiternde Europa sollte eine gemeinsame Verfassung erhalten. Nachdem sich jedoch sowohl Frankreich als auch die Niederlande in Volksabstimmungen im Mai und im Juni 2005 gegen den Verfassungsentwurf ausgesprochen haben (in Deutschland wurde der Vertrag vom Deutschen Bundestag angenommen), setzte die Europäische Union auf Zeit, die für weitere Debatten genutzt werden sollten.

Aber wurden die Beweg- und Hintergründe der Ablehnung bzw. mindestens zurückhaltenden Unterstützung für eine europäische Verfassung überhaupt nachhaltig analysiert und die daraus zu

ziehenden Konsequenzen in den nachfolgenden Strategieprozess einbezogen?

Die eklektischen Reparaturarbeiten, wie nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden in 2005 auf die artikulierte Kritik reagiert wurde, trugen nicht zur Vertrauensstärkung in das europäische Projekt bei.

Bei der darauffolgenden Diskussion über eine Verfassung für Europa wurde auch wieder die Diskrepanz zwischen Erweiterung und Effizienz auf der einen Seite und die von Horst Köhler identifizierten Schwachpunkte europäischer Reformbemühungen auf der anderen Seite deutlich.

### **Vertrag von Lissabon**

Im Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2007 unterzeichnet wurde, wurden einzelne Elemente des Vertragsentwurfs recycelt. Mangelnde konzeptionelle Präzisierung war auch hier wieder auszumachen. Schon vor der Erweiterung der Europäischen Union von 12 auf 15 Mitglieder Mitte der 1990er Jahre war klar, dass die EU sich einer institutionellen Reform unterziehen muss, um auch mit einer größeren Mitgliederzahl handlungsfähig zu bleiben. Da institutionelle Fragen jedoch Machtfragen sind, ist es weder durch den Vertrag von Amsterdam, noch durch den Vertrag von Nizza gelungen, das Institutionenengelüge der EU zu modernisieren. Obwohl Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat ausgeweitet wurden (doppelte Mehrheit aus Stimmen (55 Prozent) und Bevölkerungsanteil (65 Prozent)), der Präsident der Europäischen Kommission vom

Europäischen Parlament gewählt wird und der Austritt eines Mitglieds aus der EU geregelt wird, sorgt das Verhältnis zwischen EU- und nationaler Ebene weiterhin für komplexe und wenig transparente Entscheidungsstrukturen: so können nationale Parlamente nicht nur Widerspruch gegen ein Gesetz einlegen, sondern auch bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip den EuGH anrufen. Auch die Regionen und Kommunen können bei Missachtung ihrer Rechte vor dem EuGH klagen. Und die aus Effizienzgründen sicherlich sinnvolle personelle Verkleinerung der Europäischen Kommission wurde auf polnisches Drängen erst einmal auf Eis gelegt. Aber der Nationalproporz wirkt sich lähmend auf die Arbeitsfähigkeit der EU aus. Mit der Methode, einen Vertreter pro Mitgliedstaat auf Kollegiumsebene zu benennen, konterkariert man eine sinnvolle und politische notwendige Portfoliostruktur einer europäischen Regierung. Auch in Deutschland hat gerade bei Regierungsbildungen auf Bundesebene der Regionalproporz an Bedeutung verloren, wenngleich er noch immer regelmäßig von den entsprechenden Protagonisten ins Feld geführt wird, insbesondere wenn es um die Ansprüche der größeren Bundesländer geht. Jedoch finden sich im aktuellen Bundeskabinett keine Vertreter aus Baden-Württemberg, dafür aber zwei aus dem Saarland.

### Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit

Jürgen Habermas hat recht, wenn er das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit als ein wesentliches Defizit des europäischen Projekts bezeichnet und von einem

ängstlichen Abkoppeln des europäischen Projektes von der Meinungs- und Willensbildung der Bürger spricht:

„Denn solange sich nicht im Rahmen der nationalen Öffentlichkeit das übliche Spektrum der Meinungsbildung um einschlägige Themen erweitert und solange sich nicht die nationalen Öffentlichkeiten selbst füreinander öffnen, können die Bürger von einer formal gestärkten Stellung des Parlaments keinen Gebrauch machen.“<sup>4</sup>

Um in ihrem politischen Handeln künftig wirkungsvoller aber auch für die Öffentlichkeit sichtbarer zu werden, erscheint es sinnvoll, sich vom bisherigen „Weiter wie bisher“ zu lösen und sich auf ausgewählte Politikbereiche zu konzentrieren, die die wesentlichen Herausforderungen für Europa darstellen und mittels derer Synergieeffekte zwischen den Mitgliedstaaten hergestellt werden können. Vor dem Hintergrund der wachenden Heterogenität innerhalb der EU erscheinen flexible Entscheidungsstrukturen (Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten), vermehrt eingesetzte Mehrheitsentscheidungen, dauerhafte Ratspräsidentschaften sowie eine Reduzierung der Zahl der Kommissare sinnvoll. Um bei der Gestaltung der aktuell drängenden gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen als ernstzunehmender global player zu agieren und damit auch öffentlich präsenter zu sein, sollte sich die Europäische Union stärker auf **ausgewählte Kernaufgaben** wie Außen- und Sicherheitspolitik,

<sup>4</sup> Jürgen Habermas: Ach Europa, 2008, S. 99

Welthandel, Migration sowie Forschung und Entwicklung (Digitalisierung) fokussieren.

Angesichts der veränderten geopolitischen Machtstrukturen (Vereinigte Staaten, Russland, China) ist eine handlungsfähige EU in der **Außen- und Sicherheitspolitik** unverzichtbar: diese Handlungsfähigkeit wird vor allem durch Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit, durch eine Stärkung der Befugnisse des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik sowie eine verbesserte supranationale Koordinationsleistung im Bereich der Verteidigungspolitik („pooling & sharing“) erreicht werden können.

Der aktuelle globale Trend im **Welthandel**, sich stärker protektionistischer Maßnahmen zu bedienen, schwächt das weltweite Wirtschaftswachstum im allgemeinen und das der Europäischen Union im besonderen. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission würde sich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU bei einem erfolgreichen Abschluss aller derzeitigen geplanten Freihandelsabkommen um mehr als zwei Prozent erhöhen. Mit der Wiederaufnahme bereits begonnener Vertragsverhandlungen (TTIP) sowie weiterer Handelsabkommen kann die Europäische Union an der Erfolgsgeschichte offener Märkte festhalten.

Auch offene Gesellschaften müssen ihre **Außengrenzen** schützen: die Schaffung eines

verbindlichen Quotensystems für Asylberechtigte innerhalb der EU, verstärkte Investitionen zum Schutz der EU-Außengrenzen (Frontex-Ausbau) einerseits, sowie **eine intelligente Einwanderungspolitik** als Reaktion auf Fachkräftemangel und demographischen Wandel andererseits, gehören zu den Aufgaben, mit denen die EU auch in diesem Feld Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit beweisen kann.

Die **Digitalisierung** wird wie keine andere Entwicklung gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturen und Prozesse verändern. Um auch künftig die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu gewährleisten, muss die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten den europaweiten Breitbandausbau und das mobile Internet (5G) vorantreiben sowie klare und einheitliche Regeln für den elektronischen Geschäftsverkehr umsetzen.

Vor zu viel Euphorie sei jedoch im Sinne Rainer Maria Rilkes gewarnt: „Wer spricht von Siegen? Überstehn' ist alles.“<sup>5</sup>

In einer sich mehr und mehr ausdifferenzierenden Welt bleibt „Europa“ ein Experimentierfeld, für Peter Sloterdijk sogar ein psychopolitisches Experiment: „Wo Europa ist, da geschehen Regeneration, Therapien, Rückkehren in den Erfolg und in das gelingende Leben.“<sup>6</sup>

Europa sei, so Sloterdijk, für die meisten seiner Bewohner als Kinder des Nationalzeitalters noch

<sup>5</sup> Rainer Maria Rilke: Gedichte. Für Wolf Graf von Kalckreuth, 1908

<sup>6</sup> Peter Sloterdijk: Europa - ein psychopolitisches Experiment, 2014, S. 16

immer ein zu großer Mantel, unter dem die „pragmatischen Unentbehrlichkeiten“ nicht wahrgenommen werden.<sup>7</sup>

Mit vorzeigbaren Erfolgen in den ausgewählten Politikfeldern kann die Europäischen Union jedoch die verlorengegangene Anerkennung zurückerobern und unter Beweis stellen, dass sie ein tätiges Europa verkörpert, in dem der Sloterdijksche Mantel immer besser passt und inhaltliche Erfolge mehr zählen als institutionelle Zuständigkeiten.

Dr. Tobias Weiler

---

<sup>7</sup> Ebd., S.4