



# Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen  
Ziele, Instrumente, Perspektiven



## Europäische Integration

Zukunftsperspektiven als  
Sicherheits- und Wohlfahrtsunion

Christos Katsioulis & Gero Maaß



# Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen  
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber  
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Referat Entwicklungspolitik  
Hiroshimastraße 17  
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972  
Fax +49-30-26935-959  
kompass2020@fes.de  
www.fes.de/kompass2020

# Europäische Integration Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion

Christos Katsioulis & Gero Maaß



Abstract .....	2
I. Zentrale Entwicklungsetappen der EU.....	3
I.1 Wechselspiel von Vertiefung und Erweiterung .....	3
I.2 Bilanz – Die EU zwischen Anspruch und Wirklichkeit.....	6
I.3 Neue Herausforderungen für die europäische Politik.....	8
II. Deutsche Europapolitik im Rückblick.....	10
II.1 Zentrale deutsche Beiträge für die Europäische Integration.....	11
II.2 Deutsche Europapolitik vor einem veränderten Hintergrund .....	11
III. EU-Zukunftsszenarien.....	13
III.1 Szenario: „Außen hui, innen pfui“ .....	13
III.2 Szenario: „Die Schweiz der Welt“ .....	14
III.3 Szenario: „Europa à la carte“ .....	16
IV. Handlungsperspektiven deutscher Europapolitik.....	17
IV.1 Flexibilisierung der Zusammenarbeit ohne Desintegration.....	17
IV.1 Zwölf Eckpfeiler einer Europäischen Wohlfahrts- und Sicherheitsunion .....	18
IV.2 Europa aktiv gestalten .....	21

## Abstract

Die Europäische Union ist der wichtigste Bezugspunkt nicht mehr nur der deutschen Außenpolitik. Sie hat ihren Charakter in den letzten Jahren so stark verändert, dass sie die Schnittstelle zwischen Innen- und Außenpolitik besetzt, deutsche Politik ist damit in fast jedem Bereich nur noch europäisch denkbar.

Das einzigartige Gebilde aus supranationalen und intergouvernementalen Normen steht momentan vor gewaltigen Herausforderungen: Die Erweiterung auf 27 Staaten ist vollzogen, die institutionelle Architektur hinkt dieser Entwicklung jedoch weit hinterher. Nach der Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden ist die Reform der Union vorerst auf Eis gelegt, zudem zeichnet sich eine tiefe Kluft zwischen den Gesellschaften und der EU ab. Dies hängt auch mit der zunehmenden Wahrnehmung Brüssels als „Steigbügelhalter“ der Globalisierung zusammen, für deren negative Auswirkungen auf den Alltag mehr und mehr die EU verantwortlich gemacht wird. Die Union sucht nach Antworten, um diesem sozialen Defizit zu begegnen.

Die Entwicklung der Europäischen Union kann sich in mehrere Richtungen vollziehen. Eine vollständige Auflösung der EU scheint angesichts des äußeren Drucks und der politischen Möglichkeiten der europäischen Kooperation höchst unwahrscheinlich. Dennoch kann es zu einem weitgehenden Stopp der Integration im Inneren kommen, dann würden die bestehenden Mechanismen innereuropäischer Solidarität demonstriert und die europäische Zusammenarbeit konzentrierte sich auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Wir befinden uns im Szenarium „*Außen hui, innen pfui*“. Im Gegensatz dazu kann auch eine Abschottung gegenüber den politischen Herausforderungen auf globaler Ebene stattfinden und eine europäische Nabelschau einsetzen. In diesem Szenarium – „*Die Schweiz der Welt*“ – könnte die Europäische Union ihre Kräfte nach innen bündeln und die zahlreichen Herausforderungen im wirtschaftlichen, technologischen und sozialpolitischen Bereich angehen. Sie wäre ein blühender Wirtschaftsraum mit marginalen ordnungspolitischen Fähigkeiten außerhalb des eigenen Horizonts. Ein drittes Szenarium geht von einer vertieften Integration einzelner Politikfelder durch Vorreitergruppen aus. Die heutige Europäische Union wäre in unterschiedliche Integrationsräume zerfasert, lose miteinander verbunden, doch ohne ein gemeinsames Ziel zu verfolgen: „*Europa à la carte*“.

Das Ziel deutscher Europapolitik sollte es sein, die positiven Elemente der Szenarien umzusetzen und daraus eine glaubwürdige und tragfähige Zielperspektive für die EU zu entwickeln. Dazu gehören die gemeinsame Garantie äußerer und innerer Sicherheit, ein europäischer Wirtschaftsraum mit hohem Innovationspotential, funktionierenden Mechanismen des Lastenausgleichs und gleichen Chancen für alle Bürgerinnen und Bürger. Auf diesem Weg bedarf es abgestufter Kooperationsebenen, die von einem gemeinsamen Ziel geeint werden und Desintegrationstendenzen vermeiden. In einem Europa der Sphären könnte eine Europäische Wohlfahrts- und Sicherheitsunion diese Perspektive bilden.

## I. Zentrale Entwicklungsetappen der EU

*„Wir beschließen etwas, stellen das dann in den Raum und warten einige Zeit ab, was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter – Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt“.* Seit 2004/2005 ist diese – von Luxemburgs Premierminister Jean-Claude Juncker (Spiegel Nr. 52, 1999, S.136) zugespitzt charakterisierte – moderne Interpretation der Methode Monnet überholt. Die Erweiterung um die zehn neuen Länder und die ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden zum Verfassungsvertrag markierten das Ende des „permissiven Konsenses“ in Europa über den Fortgang der europäischen Integration. Die Erweiterung und die Übertragung von Souveränität an die EU ist damit sehr viel deutlicher zum Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzung und der (nationalen) politischen Debatten geworden.

Das Rad der Geschichte lässt sich durch die europäische Zukunftsdebatte nicht mehr zurückdrehen. Es geht nicht um kurzfristige strategische Vorteile einzelner Mitgliedstaaten oder eine philosophische Diskussion über Sinn, Zweck und Finalität der Gemeinschaft, sondern um die Lösung handfester Probleme in einer Welt mit neuen internationalen Machtstrukturen, für die der Wirkungskreis und die Regelungskompetenzen europäischer Nationalstaaten zukünftig nicht ausreichen werden.

Die EU ist deshalb auch Ausdruck einer strukturellen Transformation des Staates, die u.a. mit einer sich in Zukunft noch verstärkenden Transnationalisierung staatlicher Aufgaben einhergeht. Sie repräsentiert eine Form von Staatlichkeit im Wandel, in deren Verlauf der Nationalstaat an Handlungsmöglichkeiten eingebüßt hat und sich neue Formen zwischenstaatlichen und zwischengesellschaftlichen Handelns herausgebildet haben. Die EU ist deshalb nicht mehr allein mit nationalstaatlichen Kategorien zu messen. Für langjährige Beobachter wie den Journalisten Gunter Hofmann ist sie ein Gebilde, das keine Nation ist, aber auch kein Europa der Vaterländer und keine Föderation, sondern ein Geflecht aus Kooperations- und Kompromissmechanismen auf vielen Ebenen.

### I.1 Wechselspiel von Vertiefung und Erweiterung

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 wurde ein Prozess in Gang gesetzt, der zunehmend Bereiche staatlicher Kompetenz an die Europäischen Gemeinschaften und später die Europäische Union delegiert. Die zentralen Meilensteine sind dabei die Verträge von Maastricht (1993), von Amsterdam (1999) und von Nizza (2003) sowie der zwar ausgehandelte, aber noch nicht ratifizierte Verfassungsvertrag. Die rasche Abfolge von Vertragswerken spiegelt den hohen Reform- und Adaptionbedarf des spezifischen institutionellen Gebildes der EU wider, das stets an neue innere und äußere Umstände, wie die Zahl der Mitgliedsstaaten, institutionelle Engpässe oder auch die Veränderung des internationalen Umfeldes, angepasst werden muss(te).

Die zentralen Errungenschaften der EU sind weiterhin im Bereich der Wirtschaft zu verzeichnen. Die 1993 vollendete Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, die stringent weitergeführt wurde und 2002 zur Einführung einer gemeinsamen Währung für 300 Mio. Europäer führte, ist der sichtbarste Aspekt der ökonomischen Integration. Mit der Lissabon-Strategie setzte sich die EU zum Ziel, bis 2010 der wettbewerbsfähigste und dynamischste Wirtschaftsraum der Welt zu werden. Dazu

sollten Innovationen gefördert, die Wissensgesellschaft vorangebracht sowie soziale Kohäsion und Umweltbewusstsein gestärkt werden. Während der Euro – außer in der öffentlichen Meinung – insgesamt als Erfolg gewertet werden kann, ist eine zunehmende Inkonsistenz zwischen der einerseits europäischen Währungspolitik und den andererseits national verbliebenen Wirtschaftspolitiken der Länder zu beobachten. Bislang gibt es keinen Konsens in Europa hinsichtlich einer Integration der makroökonomischen Instrumente, die dieses wachsende Ungleichgewicht austarieren könnten. Bis dahin bleibt die „Währung ohne Staat“, insbesondere aus demokratietheoretischer Sicht, aber auch aus Gründen der ökonomischen Ratio, ein unvollendetes Gebilde.

Eine zunehmend wichtige Rolle nimmt seit dem Vertrag von Amsterdam die europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres ein. Die sichtbarste Veränderung war die Übernahme des Schengener Abkommens in den *acquis* der Union und damit die Abschaffung der Personenkontrollen an innereuropäischen Grenzen. Damit verbunden sind gleichzeitig Regelungen zur Kontrolle der Außengrenzen, zur Einreise und zu den Visa für den gemeinsamen Raum. Weitere Schritte, die tief in das Souveränitätsverständnis der Mitgliedstaaten eingreifen, sind die Schaffung von Europol und Eurojust, europäischen Behörden der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Diese sind zwar keine den amerikanischen Bundesbehörden vergleichbaren Institutionen, sollen aber die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus verbessern. Der Arbeitsauftrag beider Behörden, der insbesondere den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten vorsieht, verdeutlicht die weiterhin bestehenden Vorbehalte der Regierungen, diese Politikfelder an die Europäische Union abzutreten. Die gleichen Vorbehalte sind auch in der Asyl- und Einwanderungspolitik zu beobachten, insbesondere die deutsche Regierung hat hierbei am Einstimmigkeitsprinzip für Entscheidungen festgehalten und damit eine weitere Integration vorerst gebremst.

Der dritte und am stärksten wahrgenommene Bereich der Vertiefung in den neunziger Jahren war die europäische Außenpolitik, die nach dem Ende des Kalten Krieges und angesichts zunehmend komplexer werdender internationaler Beziehungen entwickelt wurde. Die Ansätze der Europäischen Politischen Zusammenarbeit von 1970, die in der EEA vertraglich festgehalten wurden, mündeten im Vertrag von Maastricht in der zweiten Säule der Europäischen Union – der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – und bildeten damit einen zentralen Pfeiler der politischen Union, die angestrebt wurde. Nach der Aufnahme in die Verträge wurde schnell deutlich, dass der Minimalkonsens zwischen den Mitgliedstaaten, der in Maastricht erreicht wurde, der Europäischen Union nur geringe Handlungsfähigkeit ermöglichte und sie als Akteur kaum oder eher negativ wahrgenommen wurde. Daher entwickelte sich dieses Politikfeld in den wenigen Jahren seit seiner Aufnahme in die Verträge äußerst dynamisch. Dazu trugen die Erfahrungen der Handlungsunfähigkeit Europas während der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien bei: Dort schlug zwar die „Stunde Europas“ – allerdings im gegenteiligen Sinne der Intention von Jacques Poos, der damit die hohen Erwartungen an die Union prägnant zusammengefasst hatte; die fehlende europäische Antwort auf die gewaltsamen Zerfallsprozesse Jugoslawiens muss vielmehr als „Stunde Null“ der europäischen Außenpolitik gesehen werden. Die anfangs noch unbefriedigende Struktur der GASP wurde noch in den neunziger Jahren verbessert und ausgeweitet. So wurden im Vertrag von Amsterdam der Hohe Vertreter, 1999 die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und im Vertrag von Nizza die Möglichkeit der „Verstärkten Zusammenarbeit“ für die GASP



eingeführt, um nur einige zentrale Aspekte hervorzuheben. Kennzeichnend bleibt für Europa die Balance zwischen militärischen und nichtmilitärischen Instrumenten sowie der Anspruch, eine multilaterale Ordnungspolitik zu verfolgen. Dieser Anspruch wird in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 deutlich gemacht.

Gerade in den letzten Jahren haben sich GASP und ESVP zu einem Motor der Integration entwickelt: So hat sich das Generalsekretariat des Rates, das federführend für diese Bereiche zuständig ist, einen festen Platz im Institutionengefüge geschaffen. Javier Solana hat der EU in außenpolitischen Fragen ein Gesicht nach außen gegeben, das die Union vertreten kann. Problematisch bleibt aber die Finanzierung der GASP/ESVP. Die Haushaltslinie für GASP reicht bei weitem nicht aus, um die vielen umfangreichen Operationen zu finanzieren. Zudem müssen alle militärischen und verteidigungspolitischen Maßnahmen außerhalb des EU-Haushaltes durch die Mitgliedstaaten finanziert werden. Nationale Interessen oder Vorbehalte dominieren damit nicht nur die Entscheidungsprozesse der GASP/ESVP, sondern insbesondere die Finanzierung. Angesichts des Handlungsdrucks ist es dennoch erstaunlich, wie diese Entwicklungen, die von der europäischen Öffentlichkeit mitgetragen werden, auf den Prozess der europäischen Integration zurückwirken.

Auch wenn die Erweiterungsdebatten stark von der großen Runde 2004 dominiert werden, begann die Vergrößerung der EU schon 1995. Mit Österreich, Schweden und Finnland kamen drei Staaten hinzu, deren ökonomische Beitrittsfähigkeit nie in Frage stand, deren Tradition der außenpolitischen Neutralität (außer Finnland) allerdings einen wichtigen Aspekt in die Union einbrachte, der bei der Diskussion um die außenpolitischen Instrumente und insbesondere die Balance zwischen zivilen und militärischen Mitteln von Bedeutung war.

Abgesehen von dieser „kleinen Erweiterung“, deren Absorption schnell und weitgehend problemlos vonstatten ging, waren die Jahre zwischen 1990 und 2004 bestimmt von der Heranführung Osteuropas an die EU. Mit dem Ende des Kalten Krieges verdeutlichte die EG/EU schnell, dass die Gemeinschaft allen europäischen Staaten offensteht. Die frühzeitig abgeschlossenen Europa-Abkommen mit den Staaten Osteuropas beeinflussten die Transformation dieser Länder nachhaltig im Sinne der Kopenhagener Kriterien: demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, funktionierende Marktwirtschaft sowie Übernahme des *acquis communautaire*. Gleichzeitig gewährleistete die EU ein breites Hilfsangebot für die Transformation durch materielle und ideelle Unterstützung der komplizierten und schmerzhaften Reformanstrengungen. Der friedliche und unter den Bedingungen ökonomischer Prosperität verlaufende Prozess des Übergangs kann somit als einer der wichtigsten Erfolge der Europäischen Union vermerkt werden. Die Beitrittsperspektive hat sich damit nach dem Ende der kommunistischen Regime in Osteuropa als stärkstes Instrument Europas erwiesen, seine unmittelbare Nachbarschaft zu gestalten.

Daher war es nur folgerichtig, dass die EU auch den Staaten des westlichen Balkans eine Beitrittsperspektive eröffnete und diese „Lücke“ in der europäischen Landkarte – nach dem jüngsten Beitritt von Rumänien und Bulgarien – füllt. Auch hier soll das bewährte Instrumentarium aus Heranführungshilfen, Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen, verbunden mit einer klaren Perspektive auf Mitgliedschaft, dazu beitragen, langfristig Stabilität und Prosperität zu erzeugen und Europa damit sicherer zu machen. Die große Herausforderung für die EU bleiben die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, die 1999 eröffnet wurden. Der Beitritt dieses dann bevölkerungsreichsten Landes der Union, dessen wirtschaftliche und institutionelle

Entwicklung zwar auf einem guten Weg ist, von europäischen Maßstäben allerdings noch weit entfernt, wird der Lackmustest für die EU hinsichtlich der eigenen Reformfähigkeit und Überzeugungskraft gegenüber den eigenen Bevölkerungen.

Durch die geografische Erweiterung wie durch die Besetzung neuer Politikfelder hat sich die institutionelle Architektur der Union noch weiter aufgefächert und stellt sich zunehmend kompliziert dar. Die Entscheidungsmechanismen zwischen Rat, Kommission und Parlament erschließen sich nur noch wenigen Eingeweihten und die demokratische Legitimation europäischer Regulation ist stärker in den Mittelpunkt der Debatte gerückt – auch weil die Zusammenarbeit der nationalen Parlamente mit ihren Regierungen sowie dem Europäischen Parlament große Defizite aufweist. Während die Regierungen ihren vergrößerten Spielraum durch die Kenntnisse und Mitentscheidungsbefugnisse auf europäischer Ebene dazu nutzen, ihre Politik über die „europäische Bande“ zu spielen und damit auf nationaler Ebene umzusetzen, sind die Volksvertreter bei der Ratifikation dieser Entscheidungen im Hintertreffen, weil sie auf die Informationen der eigenen Regierung (die sie kontrollieren sollen) angewiesen sind. Das Demokratiedefizit der EU ist daher nicht nur auf mangelnde Transparenz der Entscheidungen, sondern auch auf einen ausgeweiteten Spielraum der Exekutiven zurückzuführen, der legislativ nur mit zeitlicher Verzögerung aufgeholt wird.

Die Weiterentwicklung der vertraglichen Grundlage der Union – eine Chance, insbesondere Defizite der institutionellen Architektur zu beheben, aber auch Kompetenzen neu zu ordnen – ist nach der Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrages ins Stocken geraten. Mit diesem Dokument und dem einzigartigen Prozess des Europäischen Konvents, der zu seiner Ausarbeitung geführt hatte, sollte die zunehmende Selbstblockade der Mitgliedstaaten in einer Union der nun 27 verhindert werden. Wie schon die Verhandlungen in Nizza zeigten, nimmt die „Europhorie“ der mitgliedstaatlichen Regierungen stark ab und nationale Egoismen dominieren die Auseinandersetzungen zwischen den europäischen Staats- und Regierungschefs. Dies konnte auch bei den Verhandlungen zur „Finanziellen Vorausschau 2007–2013“ beobachtet werden, bei denen Fortschritte in der europäischen Integration weitgehend in den Hintergrund rückten und die Erhaltung traditioneller Politiken, wie der Gemeinsamen Agrarpolitik oder der Struktur- und Kohäsionsfonds, im Mittelpunkt der Debatte standen.

## 1.2 Bilanz – Die EU zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion und insbesondere die Einführung der gemeinsamen Währung haben zu einer verstärkten Wahrnehmung Europas als wirtschaftlicher Akteur geführt, innerhalb wie außerhalb der EU. Der Einfluss der EU in internationalen Wirtschaftsgremien, bei bilateralen und multilateralen Verhandlungen ist dadurch gewachsen. Die negativ verlaufenden Konjunkturzyklen in großen Teilen Europas und die teils tief greifenden Reformen, die insbesondere in Kontinentaleuropa durchgeführt wurden, haben allerdings gleichzeitig dazu geführt, dass die EU verstärkt als Verursacher oder zumindest Förderer dieser negativen Entwicklungen betrachtet wird. Die Folgen der *Globalisierung* werden von der Bevölkerung der EU angelastet, die Union wird als unsozial und wirtschaftsfreundlich eingeschätzt. Zu dieser Wahrnehmung hat auch die bislang unbefriedigende Bilanz des Lissabon-Prozesses beigetragen. Die europäische Offensive im Bereich Bildung, Technologie und Wissensgesellschaft krankt an einer übervollen Agenda, zu wenig Koordination, widerstreitenden Prioritäten und wenig entschlos-



senem politischen Handeln, so der Zwischenbericht einer Expertengruppe um Wim Kok. Zudem ist sie außerhalb des europäischen Institutionengefüges angesiedelt und damit nicht in die normalen Prozesse der EU integriert.

Die größer werdende Divergenz in Europa wurde kurz vor dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten auf der außenpolitischen Bühne schmerzhaft deutlich. Der Krieg der USA gegen den Irak mit dem Ziel des Regimewechsels spaltete die Europäische Union. Während ein Teil der Mitgliedstaaten, zuvorderst Deutschland und Frankreich, sich vehement gegen eine solche Intervention stellte und ihr auch die völkerrechtliche Legitimation absprach, unterstützten die übrigen Mitgliedstaaten, prominent dabei vor allem Großbritannien und Spanien, die Regierung Bush in ihrem Vorhaben nicht nur rhetorisch, sondern auch mit teils substantiellen Truppenkontingenten. Wenngleich die Bevölkerungen in Europa sich in der Ablehnung des Krieges weitgehend einig waren, verdeutlichte das Verhalten der Regierungen vor allem in den neuen Mitgliedstaaten, dass die USA im Sicherheitsverständnis der einzelnen Eliten eine zentrale Rolle spielen, die von den europäischen Regierungen unterschiedlich wahrgenommen wird. Ebenso wurden völkerrechtliche Normen und nationalstaatliche Souveränität verschieden interpretiert. Die Europäische Sicherheitsstrategie, die nur wenige Monate später vorgestellt wurde, versucht die unterschiedlichen Konzeptionen hinsichtlich der Bedrohungen Europas, des Umgangs mit diesen Risiken und die Legitimation dieser Politik in Europa aufzunehmen und auf eine gemeinsame Basis zu stellen, die gewährleisten soll, dass ein solch tiefer Bruch (und die darauf folgenden scharfen Reaktionen) in Europa nicht mehr auftritt. Dennoch muss die GASP/ESVP als positives Element der europäischen Integration gelten, zum einen aufgrund der institutionellen und politischen Fortschritte auf diesem Gebiet und zum anderen, weil Außenpolitik mehr und mehr zu einem identitätsstiftenden Element der EU geworden ist.

Die Erweiterung 2004 hat unterstrichen, welche stabilisierende Wirkung die EU auf ökonomische und politische Transformationsprozesse hat. Das ursprüngliche „Friedensprojekt“ der EG in Europa hat somit vor allem einen positiven Einfluss nach außen entfaltet, der durch die Beitrittsperspektive seine volle Wirkung erzielt. Dies zeigt sich momentan auf dem westlichen Balkan und in der Türkei, wo die mögliche Mitgliedschaft in der EU als Legitimation für Reformen unter Erhalt gesellschaftlicher Kohäsion funktioniert. Daneben wurde das globale Profil der EU durch die Nachbarschaftspolitik, GASP/ESVP und die Außenwirtschaft geschärft.

Nach innen ist die Union dagegen deutlich schlechter aufgestellt. Neben den oben angeführten institutionellen Mängeln hat die Erweiterung 2004, die weitgehend ohne Beteiligung gesellschaftlicher Akteure beschlossen und umgesetzt wurde, die Kluft zwischen der EU und ihren Gesellschaften weiter vertieft. Die „nachholende“ Debatte, die sich vor allem an der Türkei entzündet, hat zum einen die Referenda zum Verfassungsvertrag beeinflusst, zum anderen aber vor allem Konkurrenzängste („Polnischer Klempner“) in den Gesellschaften geschürt. Der Vertrauensverlust führte zu einer intensiveren Debatte sozialer Aspekte im Rahmen der EU, die das Zutrauen der Bürger in die EU und deren Fähigkeit, sie im Prozess der Globalisierung zu unterstützen, stärken soll. Ein Lichtblick ist in diesem Zusammenhang die Rolle des Europäischen Parlaments, da es nach den Auseinandersetzungen über die Besetzung der Kommission, aber auch die Dienstleistungsrichtlinie sehr viel stärker im Blickpunkt der Öffentlichkeit steht und damit die Wahrnehmung der EU als „verwaltungslastige“ Institution zu korrigieren beginnt. Die Kluft zwischen der EU und den Bürgern in Verbindung mit einem intransparenten und schwerfälligen

Entscheidungssystem (nach dem Beitritt und ohne Verfassungsvertrag) lässt die Bilanz des Integrationsjahrzehnts gemischt ausfallen. Im Jahr 2007 befindet sich die EU in einer Krise, die ihre Legitimation, ihre Problemlösungskompetenz und ihre Integrationsfähigkeit nach innen und außen betrifft. Die hohen Ansprüche, die in zahlreichen Politikfeldern formuliert werden, können nicht eingelöst werden.

### 1.3 Neue Herausforderungen für die europäische Politik

Angesichts dieser Situation hat sich eine intensive Debatte in den Institutionen sowie den Mitgliedstaaten der EU entwickelt, die sich auf drei Fragestellungen konzentriert:

*Globalisierung:* Wie kann Europa mit dem Prozess der Globalisierung umgehen? Welchen Mehrwert hat die europäische Ebene dabei für die nationalen Gesellschaften? Wer soll der gestaltende Akteur sein – Europa oder die Nationalstaaten?

*Demokratische Legitimierung:* Wie kann den Bürgerinnen und Bürgern der Prozess der Europäischen Integration vermittelt werden? Wie können sie daran beteiligt werden und ihn in ihrem Sinne mitgestalten?

*Identifikation:* Wie kann die Identifikation mit der Europäischen Union, die in den Mitgliedstaaten zunehmend erodiert, wieder gestärkt werden? Es fehlt eine gemeinsame Zieldefinition, die dazu beitragen könnte, dass die Bürgerinnen und Bürger sich wieder stärker mit Brüssel identifizieren können, denn das Projekt des europäischen Friedens entfaltet nicht mehr genügend Zugkraft.

Aus diesen Fragestellungen und den genannten Schwierigkeiten im Prozess der Europäischen Integration lassen sich vier zentrale Herausforderungen für die Europäische Union in der nahen Zukunft ableiten:

1. *Steuerungsfähigkeit:* Die EU der 27 Staaten funktioniert immer noch nach den alten Regeln des Vertrages von Nizza, die in erster Linie noch die Erfahrungen aus der Gemeinschaft der 15 widerspiegeln. Die zahlreichen Möglichkeiten der Nationalstaaten, Entscheidungen zu beeinflussen oder zu blockieren, und die komplizierten Prozesse der Entscheidungsfindung behindern nachhaltig die Weiterentwicklung der EU und tragen wenig zur Transparenz bei. Wie die Verhandlungen über den neuen Haushalt 2007–2013 gezeigt haben, besteht auch nicht mehr die Möglichkeit (wie sie bei Spanien, Portugal und Griechenland noch existierte), über erhöhte Mittel aus den Struktur- und Regionalfonds sowie der Gemeinsamen Agrarpolitik eine Konsensfindung zu erleichtern. Die angespannte ökonomische Situation in der „alten EU“ verhindert eine entsprechende Politik und verschärft damit die Auseinandersetzungen über die (nun begrenzten) Mittel. Die Frage bleibt offen, wie Europa angesichts der gescheiterten Verfassung und begrenzter Mittel bei gleichzeitig festgefahrenen Prioritäten und verhärteten nationalen Positionen gesteuert werden soll.
2. *Erweiterung, Aufnahmefähigkeit und Nachbarschaft:* Das Beitrittsversprechen ist das erfolgreichste außenpolitische Instrument der EU. Nach den Erweiterungen 2004/07 und angesichts der langen Schlange weiterer Kandidaten (Kroatien, Türkei und Westbalkan) sowie der zunehmenden Skepsis gegenüber Neumitgliedern in den europäischen Gesellschaften wird von Neuem über die Grenzen der Erweiterung und die Möglichkeiten zur Gestaltung der Nachbarschaft diskutiert.

Ein zentraler Aspekt der Debatte ist die „Aufnahmefähigkeit“ der Union selbst, die als Kriterium für folgende Erweiterungen im Gespräch ist. Gesucht wird daher ein für alle Seiten attraktiver Zwischenstatus in der Nachbarschaftspolitik, zwischen „drinnen“ und „draußen“, der stärkere Bindewirkung entfaltet und der EU die Möglichkeit gibt, ihr Umfeld positiv im Sinne der Stabilisierung und Demokratisierung zu beeinflussen, ohne ein Beitrittsversprechen zu geben.

3. *Veränderung des globalen Umfeldes:* Nach der Auflösung des bipolaren globalen Systems, das Europa über vierzig Jahre lang in ein enges Korsett der Außenbeziehungen band, findet momentan eine radikale Veränderung des globalen Umfelds statt. Neben der allein verbliebenen militärischen Supermacht USA etablieren sich China und Indien mit zunehmender Geschwindigkeit zu globalen Akteuren und Russland sucht seine Position im internationalen Umfeld. Das Konkurrenzverhältnis insbesondere auf dem Gebiet der Ressourcenversorgung lässt sich bislang auf dem afrikanischen Kontinent beobachten, es ist allerdings zu erwarten, dass es sich in vielen Bereichen verstärken wird. Der Gestaltungswille dieser drei Akteure lässt ein zunehmend multipolares globales System erwarten, innerhalb dessen die Europäische Union noch ihren Platz suchen muss. Klar ist dabei lediglich, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU darin allein keine Rolle spielen können. Die Herausforderung für die EU wird sein, zu vermeiden, dass es zu einem System der multiplen Unilateralismen kommt. Sie muss versuchen, China und Indien in ein verbindliches System globaler Regelwerke einzubinden, auch und gerade auf bisher nur wenig erschlossenen Politikfeldern wie Umwelt, Wasserversorgung etc. und zudem die USA wieder als treibende Kraft in dieses Unternehmen zurückzuholen.
4. *Fehlende gesellschaftliche Akzeptanz der EU:* Die negativen Referenden zum Europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden zeigen nur die Spitze des Eisberges an gesellschaftlichem Misstrauen, das der EU entgegenschlägt. Der Rücktritt der Santer-Kommission aufgrund von Korruptionsvorwürfen, die fehlende Einbindung der Gesellschaften in den Erweiterungsprozess und der Reflex der nationalen Regierungen, sich Erfolge selbst zuzuschreiben und unliebsame Entscheidungen der EU anzulasten, haben das Image der EU weiter beschädigt. So identifiziert sich zwar immer noch die Mehrheit der Bürger mit Europa, die Union und insbesondere das Synonym „Brüssel“ sind jedoch deutlich schlechter angesehen. Dies ist auch auf die Wahrnehmung der Globalisierungsfolgen und das Handeln der Kommission in diesem Zusammenhang zurückzuführen. Während mit Marktliberalisierung, dem Abbau von Handelshemmnissen und der Durchsetzung europaweiter Regelungen „negative Integration“ (im Sinne des gemeinschaftlichen Abbaus von Regeln) stattfindet, finden sich nur wenige Minimalregelungen „positiver Integration“ (gemeinsamer Aufbau von Regeln), so z.B. beim Arbeitsschutz. Dies erzeugt den Eindruck, bei der EU handle es sich um das „Trojanische Pferd der Globalisierung“, während einzig die Nationalstaaten noch eine Schutzfunktion ausüben. Das soziale Defizit behindert eine positive Identifikation mit der EU und bleibt damit eine der wichtigsten Herausforderungen der Union nach innen.

Mit der Übernahme der Ratspräsidentschaft zu Beginn des Jahres 2007 steht Deutschland im Zentrum der krisengeschüttelten Union. Die Erwartungen an Berlin sind von allen Seiten enorm hoch. Nicht nur soll das Vertrauen zwischen den Bürgern und der Union gestärkt, die Verfassung wiederbelebt und der Modernisierung des EU-Haushaltes der Weg geebnet werden, das Duo Merkel und Steinmeier soll der EU auch

ein „neues Projekt“ schenken, das Bindewirkung auf die gesamte Union entfaltet und damit wieder Begeisterung für Europa weckt. Im schmalen Zeitfenster nach den französischen Wahlen und dem Ende der Präsidentschaft soll ein Vorschlag für einen Weg aus der Verfassungskrise vorgestellt werden – ein umso schwierigeres Unterfangen, als in Großbritannien ein Wechsel im Amt des Premierministers von Blair zu Brown ansteht und sich in den Niederlanden eine neue Koalition in die Regierung einarbeitet.

## II. Deutsche Europapolitik im Rückblick

Die europäische Bindung der Bundesrepublik Deutschland ist ein fester Bestandteil der außenpolitischen Staatsräson des Landes. Aus der nach dem Zweiten Weltkrieg von den Alliierten entwickelten Strategie der Einbindung Deutschlands in europäische und atlantische Strukturen entwickelte sich ein spezifisches deutsches Rollenverständnis, das nach der Vollendung der deutschen Einheit noch fester im Grundgesetz verankert wurde. Dieses Verständnis von Außenpolitik betrachtet es als selbstverständlich, nationale Interessen in und durch internationale Organisationen zu verfolgen, in enger Absprache mit den Verbündeten zu handeln und internationale Normen zum Maßstab des eigenen Handelns zu machen. Die klare Orientierung nach Westen und die engen Beziehungen insbesondere zu Frankreich führten dazu, dass die europäische Einigung nicht allein ein Instrument deutscher Außenpolitik wurde, sondern ein Ziel, das es abgelöst von Kosten-Nutzen-Kalkülen zu verfolgen galt. Die Verwirklichung eines anhaltenden Friedens und stabiler Prosperität in Europa war eine Aufgabe, die die Nationalstaaten durch die Abgabe von Souveränität an eine europäische Gemeinschaft verwirklichen sollten.

Deutschland spielte gemeinsam mit Frankreich eine Hauptrolle in diesem Prozess, da die glaubhafte Versöhnung zwischen den beiden europäischen Kernstaaten die Grundlage der europäischen Friedensgemeinschaft bildete und damit Vorbildcharakter für die anderen Mitgliedstaaten hatte. Der deutsch-französische „Motor“ lebte somit nicht nur von seinen Ideen und Persönlichkeiten, sondern insbesondere durch die Vorwegnahme und Verwirklichung des europäischen Friedensprojekts im bilateralen Verhältnis. Nach 1990 wurde dieser spezifische Charakter der europäischen Integration für Deutschland auch im Grundgesetz verankert, worin es nun heißt: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europa wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, ...“.

Deutsche Außenpolitik wirkt gleichzeitig *in* und *für* Europa. Die Europäische Union bildet den am stärksten institutionalisierten Rahmen, innerhalb dessen sich deutsche Außenpolitik bewegt. Parallel dazu wirkt Deutschland auch *durch* Europa, indem durch diesen Rahmen und die darin gebündelten Kräfte, in den klassischen Feldern der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, die Ziele und Interessen Deutschlands verfolgt werden. Die Europäische Union wirkt somit in beinahe allen Politikfeldern als Verstärker deutscher Interessen und damit als Instrument deutscher Außenpolitik. Die doppelte Natur der Union – als Ziel und als Instrument deutscher Außenpolitik – macht die Wirkung deutscher Europapolitik komplex und oft schwer greifbar.

## II.1 Zentrale deutsche Beiträge für die Europäische Integration

Die Entwicklungsfortschritte der EU in den neunziger Jahren sind auch dem Umstand zu verdanken, dass sich Deutschland als einer der großen Mitgliedstaaten dafür eingesetzt hat. So geht der Schengen-Raum auf eine bilaterale deutsch-französische Initiative zurück, die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion, v.a. die Rolle der EZB, wurde von Berlin maßgeblich beeinflusst und die ESVP wurde während der deutschen Ratspräsidentschaft 1999 aus der Taufe gehoben. Der Regierungswechsel 1998 hat zudem bestätigt, dass europapolitisches Engagement eine Grundkonstante deutscher Regierungen ist. So hat die rot-grüne Regierung die Union während des schwierigen Übergangs nach dem Rücktritt der Santer-Kommission auf Kurs gehalten, sie hat bei den Verhandlungen von Nizza ein Ergebnis erreicht sowie die Charta der Grundrechte in die EU eingebracht. Bei den Verhandlungen im Verfassungskonvent wurde die Einführung der „doppelten Mehrheit“ bei Abstimmungen im Rat beschlossen, ein Procedere, das Berlin schon seit längerem befürwortete.

Zudem knüpfte die Regierung Schröder-Fischer an die Tradition der Vorregierungen an und gab wichtige intellektuelle Impulse für den Prozess der europäischen Integration. Wie das Schäuble/Lamers-Papier 1994 die Debatte zur „verstärkten Zusammenarbeit“ öffnete, ebnete die Rede von Joschka Fischer in der Humboldt-Universität den Weg zu einer europäischen Verfassungsdebatte, die Gerhard Schröder in seiner Rede vor dem SPD-Parteitag 2001 exemplarisch in Beziehung zur Erweiterung Europas setzte. Dabei hob er zum einen die ökonomischen Vorteile für die EU insgesamt und für Deutschland im Besonderen hervor und forderte gleichzeitig eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in den europäischen Entscheidungsprozess. Im Zusammenhang mit einer verbesserten Verankerung der Bürgerrechte in der Union sprach er von einer europäischen „Gesellschaft der Bürgerinnen und Bürger“.

Die rot-grüne Regierung hat dazu beigetragen, dass sich in Deutschland und Europa das Selbstverständnis einer EU, die an strategischen Interessen ausgerichtet ist, wie sie beispielsweise von Großbritannien unterstützt wird, in der Beitritts- und Nachbarschaftspolitik niederschlägt. Sie lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die EU soll nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ihre Verantwortung für Sicherheit und Stabilität im eigenen Umfeld an die erste Stelle setzen, der Beitritt der Türkei ist der erste Schritt dahin. Dadurch kann die EU verdeutlichen, dass sie kein christlicher Club, sondern vielmehr ein offenes Gebilde ist, das auch einen mehrheitlich islamisch geprägten Staat aufnimmt. Zum einen wird dies als positives Zeichen gegenüber den Gesellschaften des Nahen Ostens gedeutet, zum anderen ermöglicht ein EU-Mitglied Türkei eine direkte Beeinflussung der Räume des Schwarzen und des Kaspischen Meeres sowie des Nahen Ostens. Es erleichtert den präventiven Umgang mit den zahlreichen Konflikten in der Nachbarschaft und sichert auf Dauer die notwendigen Ressourcen vor allem im Energiebereich.

## II.2 Deutsche Europapolitik vor einem veränderten Hintergrund

Trotz der Weiterführung einer Europapolitik, die Entscheidungen im Sinne der Gemeinschaft befürwortete und sich für eine weitere Vertiefung der Union aussprach, hat unter der rot-grünen Regierung ein Wandel in der deutschen Europapolitik stattgefunden:

Erstens sind die finanziellen Ressourcen deutscher Politik durch die Sonderbelastungen der deutschen Einheit und das schwächere Wirtschaftswachstum, verbunden mit hoher Arbeitslosigkeit, geringer geworden. Dies führte dazu, dass Deutschlands Möglichkeiten, neue Politiken in der EU zu implementieren oder bestehende Regeln, wie den Stabilitäts- und Wachstumspakt, einzuhalten, schrumpften.

Zweitens haben vor allem die deutschen Länder, aber auch der Bundestag sich zunehmend den Spielraum (zurück-)erobert, den die Exekutive durch Souveränitätstransfer an die EU und gleichzeitige Mitentscheidungsbefugnisse gewonnen hatte. Es sind damit mehr Akteure an der Europapolitik beteiligt, die Entscheidungsprozesse sind in Deutschland komplizierter geworden.

Drittens ist der überparteiliche Konsens über die Weiterführung der europäischen Integration geschwunden. Das Beitritts-gesuch der Türkei spaltete die beiden Volksparteien: Während die CDU der Türkei mit geografischen und werteorientierten Argumenten die Vollmitgliedschaft verwehren möchte, plädiert die SPD für eine mehr an strategischen Interessen ausgerichtete Beitrittspolitik.

Viertens hat sich das Bild der EU in den Augen der Bevölkerung stärker differenziert. Einerseits wird die europäische Außen- und Verteidigungspolitik von mehr als 80% der Deutschen befürwortet und die EU soll auch eine stärkere Rolle in den Bereichen der Terrorismusbekämpfung einnehmen. Andererseits wird die EU mit Kategorien wie Geldverschwendung, Bürokratie und Arbeitslosigkeit verknüpft. Wichtiger noch ist die Angst vor einer Verlegung von Arbeitsplätzen aufgrund der Lohnkonkurrenz anderer EU-Staaten und vor dem Verlust von Sozialleistungen, falls eine an Wettbewerb und Binnenmarkt orientierte EU noch mehr Kompetenzen erhalten sollte.

Vor allem verdeutlicht die verstärkte innenpolitische Auseinandersetzung um Europa deshalb den Grad der europäischen Vertiefung, der erreicht wurde: Die Verteilungskämpfe, die bislang ausschließlich in den nationalen Arenen stattfanden, erstrecken sich nun auch auf die Europapolitik, weil diese mehr und mehr direkten Einfluss auf nationale Politiken und gesellschaftliche Gegebenheiten hat.

Diese Entwicklungen haben in Deutschland dazu geführt, dass deutsche Europapolitik konditionierter geworden ist. Bislang waren kurzfristige deutsche Interessen hinter den Fortschritt der europäischen Integration zurückgestellt worden und Deutschland hatte auch finanziell die Kompromissbereitschaft in der Union durch die Übernahme zusätzlicher Verantwortungen erhöht. Dies hat sich unter Schröder und Fischer gewandelt, deutsche Europapolitik soll nun auch kurzfristig messbare Ergebnisse im Sinne deutscher Interessen erzielen und wird sehr viel stärker unter einem Kosten-Nutzen-Kalkül betrachtet. Dieser neue Stil artikulierte sich in den Auseinandersetzungen mit Frankreich um die Agenda 2000, die Mehrheitsregel im EU-Vertrag und die Gemeinsame Agrarpolitik, sowie jüngst bei der Abschwächung der CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für Autos. Aber auch gemeinsam mit Frankreich trat Berlin als Blockierer in Europa auf, sei es bei der Altautorichtlinie, den Schutzbestimmungen nach der Erweiterung 2004 und vor allem bei der Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.



### III. EU-Zukunftsszenarien

Aus den oben dargelegten Entwicklungen der EU bis dato und den Erfolgen und Bedingungen deutscher Europapolitik ergeben sich aus unserer Sicht drei mögliche Szenarien der EU für 2020. Dabei haben wir uns auf folgende Wirkfaktoren konzentriert:

1. das Potential der europäischen Wirtschaft und Gesellschaften, Innovationen hervorzubringen und die hervorgehobene wirtschaftliche Position Europas unter den Bedingungen eines veränderten globalen Umfeldes zu bewahren;
2. die Interpretation innereuropäischer Solidarität angesichts einer gewachsenen Gemeinschaft mit größeren Unterschieden hinsichtlich der Leistungsfähigkeit, der sozialen Traditionen und Identitäten;
3. die Verankerung der EU in ihrer Nachbarschaft, in welchem Maße die EU also in der Lage ist, ihre Nachbarschaft in ihrem Sinne zu gestalten, sei es mit den Instrumenten des Beitritts, der Nachbarschaftspolitik, Strategischen Partnerschaften o.ä.;
4. die Einbettung Europas in sich verändernde globale Zusammenhänge und damit verbunden die Fähigkeit der EU, die sich verändernde Struktur ordnend zu beeinflussen;
5. die Funktionsweise des europäischen Entscheidungssystems, unter Einbeziehung von Kriterien wie Effizienz, Geschwindigkeit, Reichweite von Entscheidungen und Transparenz;
6. die Bereitschaft der Gesellschaften, den Prozess der europäischen Integration mitzutragen, sich daran zu beteiligen und ihn als selbstverständlichen Teil des politischen Alltags zu akzeptieren.

#### III.1 Szenario: „Außen hui, innen pfui“

Die Europäische Union besteht aus mehr als 30 Mitgliedstaaten, nachdem die Staaten des westlichen Balkans sowie die Türkei beigetreten sind. Die zunehmend strategische Ausrichtung und Begründung der Union hat dazu geführt, dass diese Beitritte weitgehend geräuschlos und unproblematisch zustande kamen. Größere Auseinandersetzungen gab es lediglich über den Beitritt der Türkei aufgrund der Machtverschiebungen im Rat, der Beitrag Ankaras zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik überzeugte dann jedoch auch die Skeptiker. Wirtschaftlich ist eine zunehmende Zerklüftung Europas in erfolgreiche und hinterherhinkende Regionen zu beobachten. Der Ausgleich dieser Disparitäten ist nicht mehr gewünscht, das Instrumentarium der Struktur- und Kohäsionsfonds wurde seit 2008 nicht mehr angepasst und der Stabilitäts- und Wachstumspakt extrem aufgeweicht. Die Gemeinsame Agrarpolitik ist ebenfalls kaum reformiert worden, sie dient weiterhin der Subventionierung der europäischen Landwirtschaft – allerdings nur noch auf minimalem Niveau. Das Beharren einiger Staaten, v.a. Frankreichs, auf der Beibehaltung der GAP hat die Haushaltsverhandlungen 2014–2020 beinahe zum Scheitern gebracht. Das Ergebnis war ein drastisch reduzierter EU-Haushalt, da insbesondere Großbritannien, Deutschland, die Niederlande sowie einige Nettozahler aus den mittelosteuropäischen Staaten, v.a. die Tschechische Republik, nicht bereit waren, diese rückwärtsgewandte Politik weiter zu finanzieren.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU krankt dadurch ebenfalls an Finanzierungsproblemen. Allerdings sind die *battle groups* der Union aufgestellt und haben sich in Krisen global bewährt. Die europäischen Interventionen sind weitgehend auf militärische Komponenten reduziert, da eine engere Verzahnung mit zivilen Kapazitäten zu viele Mittel in Anspruch nehmen würde. Die in diese Richtung weiterentwickelte EU-Sicherheitsstrategie hat sich als effektives und zielführendes Instrument erwiesen, da Mandatierungen durch die UN bei Krisenprävention und -bewältigung eher die Ausnahme als die Regel darstellen. Die globalen Akteure, China, Russland, Indien, Brasilien, Südafrika und Indonesien, beteiligen sich zwar an globalen Regimes im Bereich des Klimaschutzes und der Energieeinsparung, verfolgen aber im Bereich der Sicherheitspolitik strikt nationale oder regionale Ziele. Dies gilt mit Einschränkungen auch für die USA, die allerdings in Fragen der Intervention sowie der Terrorismusbekämpfung zunehmend den Schulterschluss mit der EU suchen.

Die Gesellschaften akzeptieren die Schutzfunktion der EU nach außen, sie wird als notwendiges Übel in einer zunehmend instabilen Welt angesehen, das die nationalen Bemühungen um Prosperität gegen gewaltsame Eingriffe von außen schützt. In allen anderen Bereichen wird aber der Wert nationaler Souveränität und Unabhängigkeit höher eingeschätzt als multilaterale Lösungsansätze. Durch die weitverbreitete Wahrnehmung der EU als Beschleuniger negativer wirtschaftlicher Entwicklungen und verwaltender „Wasserkopf“ in Brüssel sind nationale Parteien an die Regierung gekommen, die ein Null-Summen-Modell der EU favorisieren und der Union konsequent Kompetenzen entzogen haben. Diese Entwicklung wurde noch beschleunigt durch zahlreiche nationale Alleingänge von Regierungen in der EU, die offensichtlich darauf abzielten, Teilgruppeninteressen zu befriedigen bzw. den eigenen Wohlstand auf Kosten der europäischen Solidargemeinschaft zu erhöhen. Gravierende Fälle von Subventionsbetrug und Korruption runden dieses negative Bild ab. Die europäischen Institutionen wurden im Verlaufe dieses Prozesses weitgehend entmachtet, die EU stellt sich als intergouvernementales Gebilde dar, in dem die nationalen Regierungen die Entscheidungen treffen. Dies sorgt zwar für Transparenz und Effizienz, ein Gemeinschaftsinteresse ist aber nicht mehr zu erkennen.

Insgesamt stellt sich die EU als Union der äußeren Sicherheit dar, dies ist der einzige Bereich, in dem noch ein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen ist. Die Wirtschafts- und Währungsunion besteht zwar weiterhin, die Unterschiede zwischen den Regionen in Europa sind jedoch so groß und die Ausgleichsmechanismen so schwach, dass ein Lastenausgleich nicht mehr möglich ist.

### III.2 Szenario: „Die Schweiz der Welt“

China, Indien und die USA wetteifern wirtschaftlich um die globale Führungsposition. Brasilien, Russland, Südafrika und Indonesien versuchen sich daneben in wechselnden Koalitionen mit einer der drei Weltmächte in der jeweiligen Region als Führungsmacht zu etablieren. Die Aufrüstung dieser Staaten schreitet schnell voran, der Vorsprung der USA bleibt aber weiterhin bestehen. „Problemstaaten“ wie Pakistan, Iran und Nordkorea, die über Nuklearwaffen verfügen, versuchen regionales Erpressungspotential aufzubauen. Diese Konkurrenz führt dazu, dass die UN als Problemlösungsinstanz nicht funktionsfähig sind. Ihre Funktion besteht nur noch darin, die größten Spannungen zwischen den Kontrahenten durch Dialog abzuschwächen, ansonsten sind sie zum Schauplatz rhetorischer Scharmützel geworden.

Die EU beteiligt sich nicht am militärischen Wettrüsten, sondern wendet sich nach innen. Der nukleare Schirm Großbritanniens und Frankreichs sowie die hochmodernen *battle groups* genügen den Ansprüchen Europas im Bereich der Verteidigung sowie der Krisenprävention und -bewältigung. Die Ansprüche sind in dieser Hinsicht deutlich heruntergeschraubt worden, sodass ein gut abgestimmtes zivil-militärisches Instrumentarium zur langfristigen Stabilisierung von Regionen nur in der unmittelbaren Nachbarschaft zu den Zielen der EU zählt. Die globalen ordnungspolitischen Möglichkeiten der EU sind sehr begrenzt, sie fährt weitgehend im Kielwasser der USA.

Der äußere Druck, v.a. durch die wirtschaftliche Konkurrenz aus Asien und das Nuklearwaffenpotential von problematischen Staaten, hat die Europäer dazu bewogen, viele Vorbehalte gegenüber einer weiteren Souveränitätsabgabe aufzugeben. Die Reformen des VVE sind umgesetzt, ein weiterer Vertrag ist ebenfalls verabschiedet. Das Institutionengefüge ähnelt nun sehr stark dem einer Regierung: Die Kommission fungiert als Exekutive, das Parlament kontrolliert sie und der Rat tritt nur noch bei Erweiterungen, Vertragsänderungen und militärischen Fragen in Erscheinung. Gleichzeitig verfügt die EU über einen deutlich höheren eigenen Haushalt, gespeist aus einem festen Prozentsatz der europaweiten Mehrwertsteuer, der für die vergemeinschafteten Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit, der Entwicklungszusammenarbeit, Forschungsförderung, Hochschulbildung u.a. verwendet wird. Damit wird ein Großteil der momentan bestehenden Umverteilungsverfahren obsolet, die europäischen Regionen profitieren stattdessen von den Ausgleichsmechanismen eines gemeinsamen Haushaltes. Die EU ist ein politisiertes Gebilde, der Präsident der Kommission ist gleichzeitig Spitzenkandidat europäischer Parteienbünde bei den Wahlen zum Europaparlament und wird von den Mitgliedstaaten bestätigt. Die Mitgliedstaaten regulieren ihre Sozialpolitiken im Rahmen der bestehenden europäischen Übereinkünfte selbst, die Standards und Methoden haben sich aber stark angenähert. Die Bereiche der grenzüberschreitenden Kriminalität, des Terrorismus, der Krisenprävention und -intervention sowie der Entwicklungszusammenarbeit werden auf europäischer Ebene koordiniert. Dazu gehört auch eine mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattete Antiterrorereinheit aus Staatsanwälten und Ermittlern, die Verfahren übernehmen kann.

Die Erweiterungspolitik der EU wurde in den 2006 feststehenden Bahnen fortgesetzt, der westliche Balkan wurde integriert, während in der Türkei das Referendum zum EU-Beitritt negativ ausfiel. Seither ist die Türkei ein enger Partner der EU vor allem im Bereich der Nachbarschaftsstabilisierung und der Energiesicherheitspolitik, das Ziel des Beitritts bleibt erhalten, wurde aber auf 2030 verschoben.

Auch in wirtschaftlicher Hinsicht hat die Konkurrenz durch China und Indien die EU stärker zusammenrücken lassen. Die Ziele der Lissabon-Agenda sind weitgehend erreicht, nachdem diese in das Institutionengefüge der EU integriert wurde, Europa hat sich v.a. durch Forschungs- und Technologievorsprung eine Ausnahmeposition in zukunftssträchtigen Wachstumsmärkten wie Klimaschutz, Energieeffizienz oder Biotechnologie erarbeitet, die für eine hohe Zahl hoch qualifizierter Arbeitsplätze sorgen. Ein breites Netz an Freihandelsabkommen mit den größten Wirtschaftsräumen der Welt sorgt für stetige Nachfrage nach diesen europäischen Erzeugnissen und stabile Wachstumszahlen.

Die wirtschaftlich gesunde Grundlage speist ein gut ausgebautes Netz an Fördermaßnahmen in Europa, die alle dem Zweck dienen, die Kapazitäten der europäischen

Wissensgesellschaft zu steigern. Sie kommen nicht einzelnen Gruppen oder Regionen bevorzugt zugute und werden daher breit akzeptiert. Dazu gehört auch ein Fonds für die Pflege des ländlichen Raums, der die GAP abgelöst hat, sowie ein europäisches Programm von Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose. Die EU erfreut sich einer breiten Zustimmung der Bevölkerungen und stellt ein attraktives Modell für Staaten in der Nachbarschaft dar.

### III.3 Szenario: „Europa à la carte“

Die Europäische Integration hat sich in unterschiedliche Integrationssphären ausdifferenziert: Die umfassendste Sphäre ist der weiterhin bestehende Binnenmarkt, der alle Mitglieder (aktuelle EU-27 plus Westbalkan, Türkei und Moldau) beinhaltet. Daneben gibt es den Schengenraum, eine GASP-Gruppe, die Eurozone, den europäischen Sozialraum, die JHA-Gruppe sowie mehrere kleinere Gruppen von Staaten, die sich untereinander koordinieren und integrieren. Wie das Modell Schengen zeigte, wird bei der Bildung all dieser Gruppen darauf verwiesen, dass sie irgendwann in die Union integriert werden können. Der Wille der Mitglieder, die Gruppen in den gemeinsamen Raum zu integrieren, ist allerdings sehr schwach ausgeprägt, da die Entscheidungsmechanismen auch in diesen Untergruppen weiterhin auf Konsens beruhen und die Aufnahme neuer Mitglieder mithin das Konfliktpotential erhöht. Je nach politischen Präferenzen und nationalen Besonderheiten suchen sich die Mitgliedstaaten ihre europäischen Karten zusammen und gestalten die europäische Integration nach ihren individuellen Bedürfnissen.

Im Bereich der klassischen europäischen Kompetenzen aus der ersten Säule (Außenhandel, Binnenmarkt, Freizügigkeit) wurde eine Reform der Institutionen durchgeführt, die zu einer Entflechtung der Entscheidungsprozesse geführt hat, die Kompetenzen von Kommission, Rat und Parlament begrenzt und klarer ins Verhältnis setzt sowie generell die Mehrheitsentscheidung im Rat einführt. Die Bereiche der zweiten und dritten Säule werden jedoch weitgehend ausdifferenziert, sodass sich dort integrationswillige und -fähige Staaten zusammenschließen. So entsteht eine europäische Armee, der verschiedene Mitgliedstaaten Truppen zur Verfügung stellen, eine Pioniergruppe GASP, die ihre Außenpolitiken eng aufeinander abstimmt und einen Hohen Repräsentanten mit größeren Kompetenzen ausstattet. Im europäischen Sozialraum verbünden sich Staaten, die eine engere Kooperation in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik anstreben und in einem ersten Schritt ihre Arbeitsvermittlungsstrukturen vereinheitlichen. Die wirtschaftlichen Divergenzen in der EU bleiben somit erhalten, weil auch das Prinzip der europäischen Solidarität nur noch in den gewählten Untergruppen Wirkung entfaltet. Ein gemeinsames Budget zur Abschwächung von Ungleichheiten existiert nicht mehr, die Ausgleichsfunktionen des gemeinsamen Währungsraumes erstrecken sich wie bisher nur auf die existierende Eurogruppe. Innerhalb der einzelnen Gruppen gilt wiederum das Einstimmigkeitsprinzip, sodass es im Interesse der beteiligten Akteure bleibt, die Größe der Gruppe überschaubar zu gestalten. Die Mitbestimmungsrechte von Kommission und Parlament in den jeweiligen Gruppen bleiben diffus, sie werden regelmäßig informiert und können sich bei anbahnenden Konflikten zwischen einzelnen Integrationsgruppen einschalten. Dennoch wird die Europäische Union mit diesen zahlreichen unterschiedlichen Integrationsräumen zunehmend intransparenter und muss ihre Legitimation allein über Ergebnisse unter Beweis stellen. Ein Integrationsfortschritt durch Vorreitergruppen wird somit verhindert.

Das Auftreten der EU nach außen wird zwar konturierter, in den Bereichen Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit entsteht ein klareres Profil der EU, weil

sich hier die Arbeit der Kommission und ihre Erfahrung in einer kohärenten Politik über Jahre hinweg niederschlagen. Im Gegensatz dazu basieren die Kriseninterventionsfähigkeiten der GASP-Gruppe auf dem Willen und den Fähigkeiten einer kleinen Staatengruppe. Ein Gesamtkonzept zur Krisenintervention kann somit nicht entstehen, weil eine langfristige Planung von Kapazitäten und Mitteln nicht möglich ist. Europa wird als inkonsistenter Akteur wahrgenommen, der in wichtigen Fragen der internationalen Ordnungspolitik keine einheitliche Position einnehmen kann. Für die Außenwelt wird es noch komplizierter, die Strukturen in Europa zu verstehen und politisch gestaltend damit umzugehen. Infolgedessen entfaltet sich ein dichtes Netz von bilateralen und Sonderbeziehungen. Als positives Gegenbeispiel gelten EU-Initiativen für den Klimaschutz und die Verbesserung der Energieeffizienz, die globale Regime in diesen Bereichen maßgeblich prägen.

## IV. Handlungsperspektiven deutscher Europapolitik

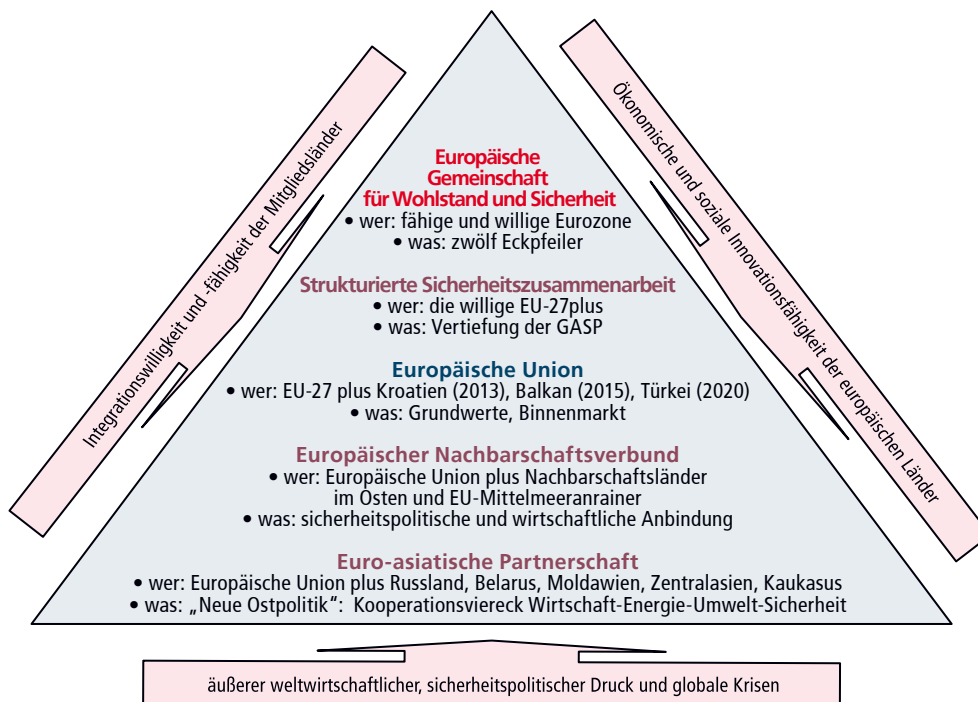
### IV.1 Flexibilisierung der Zusammenarbeit ohne Desintegration

Ziel deutscher Europapolitik sollte es sein, eine Gemeinschaft zu verwirklichen, die Wohlstand und Sicherheit für ihre Bürgerinnen und Bürger gewährleistet. Angesichts der zunehmenden internationalen Krisen, weltwirtschaftlichen Entwicklungen und globalen Negativtrends ist es notwendig, die Zusammenarbeit in Europa unter dem Leitbild einer zukünftigen gemeinsamen Wohlfahrts- und Sicherheitsunion zu flexibilisieren. Dieses Leitbild ist notwendig, um die im Szenario C deutlich gewordenen Desintegrationstendenzen zu vermeiden. Ausgehend vom aktuell erreichten Integrationsstand sollte Deutschland gemeinsam mit willigen und fähigen Partnern eine offene Vorreitergruppe zur Verwirklichung einer intensiveren Kooperation in der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie der inneren und äußeren Sicherheit bilden.

Letztlich bildeten sich Formen vertiefter Zusammenarbeit schon seit den Römischen Verträgen heraus, sodass die EU schon heute über ein (manchmal informelles, indes nicht minder wirkungsvolles) Geflecht differenzierter Kooperationstiefen verfügt, das von der regionalen Zusammenarbeit der Benelux-Länder (schon 1957 im EG-Vertrag anerkannt), dem Élysée-Vertrag (1963), der Teilnahme am Wechselkursmechanismus des EWS (1979), den Schengen-Abkommen (1985), den Extra-treffen der Eurofinanzminister mit einem ständigen Vorsitzenden der Eurogruppe (2004) bis zu vielfältigen regionalen und städtischen Kooperationsvereinbarungen und -räten reicht.

Die Basis dieser Europäischen Gemeinschaft für Wohlstand und Sicherheit sollte dabei der von Grundwerten und Binnenmarkt geprägte Integrationsstand der „EU-27 plus“ bleiben, der gleichzeitig nach außen durch differenzierte Partnerschaftsmodelle erweitert werden kann (Nachbarschaftsverbund, euro-asiatische Partnerschaft). Diese differenzierte Integration würde die unterschiedlichen Interessenlagen in der Union berücksichtigen und integrationswilligen Staaten mehr Handlungsspielraum erlauben. Die sich überlappenden Sphären der Integration wären insbesondere im Inneren der „EU-27 plus“ nach oben etwa zunächst im Sinne einer strukturierten Sicherheitsgemeinschaft durchlässig und würden somit eine kontinuierliche Vertiefung der europäischen Integration befördern. Unsere Vorstellung besteht somit in einer Verschmelzung der positiven Elemente der Szenarien B und C, wobei der Zeithorizont für eine solche Architektur Europas über 2020 hinausreichen dürfte:

## Europa in Sphären



## IV.1 Zwölf Eckpfeiler einer Europäischen Wohlfahrts- und Sicherheitsunion

Das Zentrum der sich überlappenden Sphären in der EU sollte eine politische Gemeinschaft für Wohlstand und Sicherheit sein. Mit der Zielperspektive einer gemeinsamen Wohlfahrts- und Sicherheitsunion vermag die EU eine klarere Vision von einem Europa des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu entwickeln, in der die sozialen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Erwartungen der Bevölkerungen integriert sind. Gleichzeitig wird die ordnungspolitische Rolle der EU im regionalen und globalen Kontext gestärkt.

Die Perspektiven der EU als Wohlfahrtsunion knüpfen an das Europäische Gesellschaftsmodell an. Es basiert auf dem Bewusstsein, dass soziale Gerechtigkeit und sozialer Zusammenhalt die ökonomische Entwicklung fördern und nicht als bloßer Kostenfaktor anzusehen sind, so wie steigende Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum auch dem sozialen Ausgleich zugutekommen müssen. Eine nachhaltige, langfristig stabile soziale und wirtschaftliche Entwicklung bedingen einander.

Die sozialen Sicherungssysteme und weite Teile des staatlichen wirtschafts- und finanzpolitischen Interventionsinstrumentariums werden auch in Zukunft in nationaler Verantwortung bleiben, wenngleich die nationalen Spielräume von den bereits bestehenden europäischen Regelungen wie dem Stabilitätspakt und Wettbewerbsbeihilfen u.a. eingehegt werden. Angesichts der Tatsache, dass weltweite und europäische Entwicklungen jedoch nationalstaatlich nicht mehr kontrollierbare Auswirkungen auf die jeweiligen Wirtschaften, Sozialsysteme und Gesellschaften haben, bedarf es zusätzlicher europäischer Justierungen.



Die schrittweise Entwicklung der Kernbereiche der EU zu einer Wohlfahrts- und Sicherheitsunion würde auf zwölf Eckpfeilern fußen:

1. *Innovationsprojekt Lissabon II nach 2010*: Konzentration auf wenige Kernbereiche mit Blick auf Innovationsfähigkeit (Bildung, Technologieförderung), demografische Entwicklung (Gender, Familien- und Kinderpolitik), sozialen Zusammenhalt und ökologische Verträglichkeit;
2. *Europäisches Sozialmonitoring*: bestehend aus drei Elementen: dem Setzen von Mindeststandards, der Einführung von „Sozialverträglichkeitsprüfungen“, die EU-Politiken und Gesetze auf ihre sozialen Auswirkungen hin bewerten, und der Weiterentwicklung der eher unverbindlichen „Offenen Methode der Koordinierung“ durch die Einführung von Indikatoren;
3. *Sicherung vorsorgender staatlicher Regelungskompetenz*: durch eine Fundierung der Rolle der öffentlichen Daseinsvorsorge, eine Koordinierung und in Teilbereichen des gemeinsamen Währungsraumes auch Harmonisierung der Haushalts-, Wirtschafts- und Lohnpolitiken und eine europäische Steuerpolitik, um angesichts erodierender nationaler Steuerbasis staatliche Handlungsfähigkeit auf nationaler und europäischer Ebene sicherzustellen (wobei es nicht um eine Europasteuer geht, sondern um die Harmonisierung von Steuersätzen wie Bemessungsgrundlagen vor allem mit Blick auf die Unternehmensteuer);
4. *Entwicklung einer europäischen Kultur der Wirtschaftsdemokratie*: durch die Wiederbelebung des sozialen Dialoges, die Einführung eines Europäischen Betriebsverfassungsgesetzes (anknüpfend an die Richtlinie zu den Europäischen Betriebsräten) und den Ausbau der bislang nur beratenden Kompetenzen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses.

In der Sicherheitspolitik sollte sich die Union an folgenden Leitlinien orientieren, denn eine Abkopplung von globalen Risiken wie in Szenario B erscheint eher problematisch:

5. *Glaubwürdige und integrierte Interventionspolitik*: Die Einsätze zur Konfliktbewältigung, Prävention oder Friedensbewahrung der EU müssen nach klaren Kriterien erfolgen, die zum einen auf den Werten der Union basieren (hier bietet sich das Konzept der *human security* an) und gleichzeitig die Fähigkeiten der EU berücksichtigen. Neben einer engen Verzahnung der militärischen und zivilen Instrumente gehört dazu auch eine kohärente Einbeziehung der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Außenwirtschaftspolitik (s.u.).
6. *Kohärente Gestaltung der außenpolitischen Instrumente*: Die zahlreichen Instrumente der EU zur Gestaltung regionaler oder globaler Politik müssen anhand klarer Kriterien (den europäischen Werten und Interessen) strukturiert werden, um Transparenz nach außen und innen zu gewährleisten und unnötige Reibungsverluste zu vermeiden. Dazu gehören die Entwicklungszusammenarbeit, GASP und ESVP, Außenwirtschaftspolitik, Nachbarschaftspolitik sowie die Entwicklung der Beitrittsperspektive. Gleichzeitig ist eine europäische Position in den multilateralen Gremien (UN, IMF etc.) anzustreben, um die notwendige Kohärenz auch in diesen Bereichen zu kommunizieren.

7. *Gemeinsame Verteidigungspolitik*: Die Duplizierung militärischer Fähigkeiten innerhalb der europäischen Union ist ressourcenintensiv und verhindert eine stärkere europäische Profilierung der EU im Bereich der weltweiten Intervention. Ein Hoher Repräsentant für die Europäische Verteidigung könnte der erste Schritt zu einem gemeinsamen Oberbefehl sein, der die defensiven Ressourcen in der EU bündelt, auf die aktuellen Gefahrenherde ausrichtet und damit Potential für eine bessere Ausstattung der *battle groups* und des zivilen Instrumentariums sowie Mittel in den nationalen Haushalten freisetzt.
8. *Europäische Dimension der inneren Sicherheit*: Terrorismus und Kriminalität werden schon heute als grenzüberschreitende Phänomene wahrgenommen. Die Bekämpfung sollte daher auf der europäischen Bühne erfolgen, durch gemeinsame Instrumente, die dem Informationsaustausch dienen (Europol und Eurojust), grenzüberschreitende Ermittlungs- und Einsatztruppen, die auch der Öffentlichkeit deutlich machen, wie Europa in diesem sensiblen Bereich funktioniert.

An der Schnittstelle zwischen Wohlstand und Sicherheit finden sich weitere zentrale Pfeiler einer solchen Union:

9. *Intensivierung der europäischen Migrationspolitik*: Einwanderung nach Europa sollte im Sinne einer den zukünftigen demografischen Herausforderungen auf dem Arbeitsmärkten begegnenden nachhaltigen Einwanderungspolitik organisiert werden, orientiert an den Bedürfnissen der europäischen Gesellschaften sowie den europäischen Werten im Hinblick auf eine glaubwürdige Flüchtlingspolitik. Eine „Festung Europa“ kann nicht das Ziel sein.
10. *Entwicklung einer europäischen Energiesicherheitspolitik*: Eine funktionierende Wohlstands- und Sicherheitsunion basiert auf der stabilen Versorgung Europas mit Energie. Dazu sind gemeinsame europäische Abkommen mit den Versorgerländern, eine harmonisierte Praxis hinsichtlich der Energiereserven auf hohem Niveau sowie eine europäische Initiative für Energieeffizienz notwendig. Verbunden mit einer europäischen Forschungsinitiative im Bereich der erneuerbaren Energie sollten diese Maßnahmen Europas Energieversorgung auf längere Sicht sicherstellen.
11. *Vermeidung eines „Europa à la carte“*: Die Erleichterung flexibler Zusammenarbeit in Europa muss mit einer klaren Richtungsvorgabe für den Integrationsprozess verbunden sein. Dieser muss auf fortschreitende Integration gerichtet sein und sollte nicht durch die Schaffung unterschiedlicher Sphären integrationsunwilligen Mitgliedstaaten ein Verhalten von „pick and choose“ ermöglichen. Das gemeinsame Ziel muss die Wohlstands- und Sicherheitsunion sein, die auf dem Integrationsstand von 2007 basiert.
12. *Klare Heranführungsstrategie mit attraktiven Vorstufen*: Der Beitritt zu einer Wohlstands- und Sicherheitsunion muss auf klaren Kriterien beruhen, die neben der ökonomischen auch die institutionelle Steuerungsfähigkeit der Union berücksichtigen müssen. Interessierte Staaten können vorher schon in die „EU-27 plus“ eingebunden werden, es muss jedoch deutlich werden, unter welchen Bedingungen sie in die vertiefte politische Gemeinschaft aufrücken können. Die Türkei ist dabei Präzedenzfall, würde sie doch nach ihrem Beitritt das Machtgefüge der Union grundlegend ändern (Stimmengewichtung, Parlamentssitze). Ein weiter auf-

gefächertes Europa bietet mehr Möglichkeiten, dem türkischen Wunsch nach Zugehörigkeit zu Europa nachzukommen. Auch mit Blick auf die wachsende türkische Skepsis gegenüber nationalen Souveränitätsverlusten, die mit einer EU-Mitgliedschaft verbunden sind, böte ein Europa in Sphären Vorteile, wenn in der Türkei selbst eine vollständige Integration in die „EU-27 plus“ nicht mehr konsensfähig wäre.

#### IV.2 Europa aktiv gestalten

Für die kommenden Jahre zeichnet sich schon heute eine konkrete Arbeitsagenda für die Union ab, die Deutschland zu Vorschlägen für Weichenstellungen in Richtung auf eine Wirtschafts- und Sicherheitsunion im Rahmen flexibler Kooperationsbünde nutzen könnte:

Bis zum Jahr 2009 (Europawahlen) muss eine Verfassung oder eine adäquate Ersatzvereinbarung die Gemeinschaft innerlich (institutionell) konsolidieren und klare Perspektiven für neue Legitimationsstrukturen aufzeigen. Erst demokratischere Legitimitätsstrukturen schaffen die Voraussetzungen für eine sinnvolle Personalisierung von Führungsstrukturen (Außenminister etc.) und Ansatzpunkte für eine Differenzierung der Gemeinschaft. Nach den Europawahlen könnte im Rahmen einer neuen EU-Kommission die Institution eines europäischen Außenministers etabliert, in den folgenden Jahren ein gemeinsamer Auswärtiger Dienst auf- und ausgebaut werden. In ihren sicherheitspolitischen „Headline goals 2010“ verpflichteten sich die Mitgliedstaaten zum Aufbau einer schnellen Eingreiftruppe von insgesamt 60.000 Soldaten unter voller Einsatzfähigkeit. Im selben Jahr steht auch die Fortführung des Lissabon-Prozesses an, die es ermöglicht, erste Schritte mit Blick auf eine Wohlstandsunion zu unternehmen. Bis spätestens 2013 muss zudem ein Konsens zur innovationsorientierten Neuausrichtung des EU-Haushalts geschaffen sein, der durch signifikant reduzierte Agrarausgaben neue Spielräume schafft. In diesen Budgetverhandlungen können Grundlagen für eine europäische Steuerpolitik gelegt werden. Erst danach könnte es ab 2015 eine neue Erweiterungsrunde um Kroatien und später die Länder des westlichen Balkans geben. Um das Jahr 2020 muss dann definitiv über den Beitritt der Türkei entschieden werden, wobei es abzuwägen gilt zwischen der weiteren Spreizung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebenslagen innerhalb der Union und dem geostrategischen Mehrwert (der sich am Fortgang des nahöstlichen Friedensprozesses und den Entwicklungen um das Schwarze Meer und in Zentralasien messen lassen würde).

Die Verwirklichung einer Wohlfahrts- und Sicherheitsunion in Europa bedarf daher von Beginn an einer kontinuierlichen Unterstützung und Förderung durch den wichtigsten und größten Mitgliedstaat. Dazu ist eine stabile Vertrauensbasis zwischen allen europäischen Partnern notwendig. Die deutsche Europapolitik sollte ihre Integrationsbereitschaft inhaltlich und methodisch erkennen lassen, indem sie zum einen in den ausgesuchten Bereichen der Wohlstands- und Sicherheitsunion eine Vorreiterrolle übernimmt und zum anderen wieder auf das bewährte Instrumentarium der Einbindung möglichst vieler Akteure durch Vorverhandlungen und institutionelle Regelungen zurückgreift.

Das bedeutet, dass Deutschland seine exponierte Position als größter Mitgliedstaat auch im Inneren deutlicher zum Ausdruck bringt und die Kernbereiche einer Wohlstands- und Sicherheitsunion durch einen breit geführten öffentlichen Diskurs legitimiert. Dazu gehören die deutschen Beiträge im Rahmen der europäischen Kri-

senbewältigungsmechanismen, die europäische Koordinierung wirtschaftlicher und sozialer Aspekte sowie die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU. Die „Nettozahlerdebatte“ sollte positiv umgedeutet werden, immerhin bedeutet diese Position, dass Deutschland die führende Wirtschaftskraft in der Union darstellt und damit auch Gestaltungsmöglichkeiten hat. Auf europäischer Ebene sollte die deutsche Regierung ihre Initiativen für eine intensivere Nachbarschaftspolitik sowie eine zivil-militärische Kooperation im Bereich der GASP fortsetzen und verstärken und darauf dringen, dass die EU ein umfassendes und glaubwürdiges Procedere zur Krisenbewältigung entwickelt, das auch die Entwicklungszusammenarbeit einbezieht.

Die europäische Selbsteinbindung Frankreichs und Deutschlands sowie deren engste Zusammenarbeit bleibt auch in Zukunft vorrangige Notwendigkeit. Gegenüber den Partnern in der EU ist es indes wichtig, dass Deutschland die kleinen Mitgliedstaaten wieder stärker in die europäischen Prozesse einbezieht und gemeinsam mit ihnen zu Entscheidungen findet. Neben Frankreich bleiben zwar Großbritannien, Polen und Spanien zentrale Partner, der Eindruck eines europäischen Direktoriums der Großmächte muss aber vermieden werden. Dies wird umso wichtiger, wenn die Kleinstaaten des westlichen Balkans beigetreten sind. Ihnen gegenüber sollte Berlin seine konsequente Befürwortungspolitik weiterführen und gleichzeitig darauf dringen, die EU bis dahin auch institutionell aufnahmefähig zu machen. Nur diese doppelte Anstrengung gewährleistet für die deutsche Europapolitik eine „Beitrittsdividende“ in Form von Koalitionen und Mehrheiten nach dem Beitritt. Daher ist es auch unabdingbar, die Nachverhandlung spezifischer Klauseln im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit o.ä. zu vermeiden.

Im Einvernehmen mit breiteren Koalitionen kann dann auch die Sogwirkung von Vorreitergruppen von Deutschland genutzt werden. Wie das Beispiel der Schengenländer gezeigt hat, entfalten Staatengruppen, die gemeinsam eine Initiative beginnen und diese erfolgreich umsetzen, eine Sogwirkung auf die übrigen Mitglieder der Europäischen Union. Dieses Vorgehen bietet sich demnach für ein Vorantreiben der Integration an, wenn die innervertraglichen Möglichkeiten zur Konsensbildung nicht ausreichen. Allerdings sollte sich das spezifische Projekt der jeweiligen Vorreitergruppen an einer gemeinsamen Vision der Union orientieren, um „integrationsistischen Wildwuchs“ zu vermeiden. Mit dieser Methode kann auch das in den Verträgen erlaubte Instrument der „verstärkten Kooperation“ zu der Integrationslokomotive werden, als die es ursprünglich gedacht war.

Auch wenn die momentane Ausgestaltung Europas den Regierungen einen großen Spielraum einräumt, so ist es doch im langfristigen Interesse Deutschlands, die EU demokratisch auszugestalten. Eine stabile Unterstützung durch die Gesellschaften kann nur durch eine Politisierung der Institutionen durch Direktwahl des Kommissionspräsidenten, europäisch sichtbare Parteienbünde in einem mit mehr Kompetenzen ausgestatteten Europaparlament sowie eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Europapolitik erfolgen. Insbesondere bei einer stärkeren Differenzierung der Integrationsräume in Europa fällt den nationalen Parlamenten eine Schlüsselrolle in der demokratischen Legitimierung dieser Prozesse zu. Dazu sollten europaweit gemeinsame Strukturen geschaffen werden, die es ihnen ermöglichen, Entscheidungen mitzugestalten und an Europa direkter mitzuwirken. So wäre im Bundestag die Schaffung eines Europaausschusses nach dänischem Vorbild denkbar, der sehr viel mehr Konsultations- und Vetorechte gegenüber der Regierung hätte als bisher.

Die Integration Europas ist nach außen hin ein technischer Prozess, der sich auf den Aufbau von Institutionen konzentriert, Regelwerke erstellt und das Regieren oft komplexer macht. Er implizierte jedoch von Beginn an auch immer eine identitätsstiftende Dimension, d.h. er führte zur Schaffung gemeinsamer Wahrnehmungen in Europa, gemeinsamer Perspektiven, mithin zur Entstehung einer, wenn auch rudimentären, gemeinsamen Identität als Basis für eine europäische Öffentlichkeit. Der Aufbau einer Wohlstands- und Sicherheitsunion in Europa, mit transparenten Strukturen und Entscheidungsmechanismen, wird diese europäische Identität stärken, sie wird das Zusammenwachsen der Gesellschaften in Europa beschleunigen und das gegenseitige Grundvertrauen in die Fähigkeit, gemeinsam Verantwortung zu übernehmen und zu tragen, zwischen den europäischen Partnern vertiefen. Dies ist der Schlüssel zu einer auch in Zukunft funktionierenden europäischen Integration, deren Fundament stets das gegenseitige Vertrauen war, das europäische Regelungen zum allseitigen Vorteil akzeptabel und damit bindend macht.

Nur wenn Europa im Inneren Handlungsfähigkeit beweist, hat es angesichts der globalen Herausforderungen überhaupt eine Chance, auch Außenwirkung im Rahmen des sich neu formierenden weltweiten Machtgefüges zu entfalten. Auch mit neuem Schwung in der europäischen Integration wird Europa trotz struktureller Veränderungen der (National)Staatlichkeit aufgrund tief verwurzelter Interessenunterschiede und national-kultureller Identitäten ein Europa der Nationalstaaten bleiben. Eine zieloffene Integration wird dabei zu Unverständnis bei den Bürgern führen. Die mit der europäischen Einigung verbundenen Einschnitte in die nationale Souveränität können nur vermittelt werden, wenn klar ist, wofür dies geschieht. Die Perspektiven einer Sicherheits- und Wohlstandsunion liegen somit sowohl im Interesse der politischen Eliten als auch der sich europamüde gerierenden Bürger der Union.

*Über die Autoren: Gero Maaß ist Leiter des Referats Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung. Christos Katsioulis ist Mitarbeiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brüssel.*

## Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
  - Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
  - Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
  - Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
  - Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
  - Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen – neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
  - Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, März 2007
  - Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
  - Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
- 
- Auslandseinsätze
  - China
  - Demografie und Migration
  - Demokratieförderung
  - Energiesicherheit
  - Indien
  - Friedensförderung
  - Gestaltung der Globalisierung
  - Lateinamerika
  - Menschenrechte und soziale Frage
  - Organisierte Kriminalität
  - Postkommunistischer Raum
  - Religion und Politik
  - Sub-Sahara-Afrika
  - Südostasien
  - Terrorismus
  - Transatlantisches Verhältnis
  - Umwelt





