

Europa im Glück? Die Perspektiven der EU als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion

CHRISTOS KATSIOLIS/GERO MAASS

Wir Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind zu unserem Glück vereint.« (Bundesregierung 2007) Mit diesem zentralen Satz und den erfolgreichen Verhandlungen zu einem Reformvertrag hat die deutsche Ratspräsidentschaft die selbst auferlegte Denkpause der EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden beendet. Die 27 Staats- und Regierungschefs haben sich auf einen Reformvertrag geeinigt, der noch in diesem Jahr beschlossen und bis 2009 ratifiziert werden soll. Damit ist die institutionelle Blockade der Union vorerst gelöst, doch die Frage bleibt, ob Europa mit den kleinen und dennoch hart umkämpften Reformen zukunftsfähig ist oder ob schon bei den fälligen Ratifizierungsprozessen oder spätestens den kommenden Finanzverhandlungen die nächste Sackgasse droht. Denn es fehlt weiterhin ein gemeinsames Ziel, das Europa nach der 50-jährigen Erfolgsgeschichte neuen Schwung verleihen könnte.

»Europe has lost the plot«, so klagte jüngst der britische Historiker Timothy Garton Ash (2007). Die bisherige Integrations-»Erzählung« vom Frieden in Europa, später ergänzt durch den europäischen Binnenmarkt und angereichert mit einer eigenen Währung in der Euro-Zone, bedarf neuer Perspektiven. Die Entwicklung hin zu einer Sicherheits- und Wohlfahrtsunion böte neue politische Gestaltungsspielräume angesichts weltwirtschaftlicher Umbrüche, der Wachstumsschwäche europäischer Ökonomien und sozialer Globalisierungängste sowie neuer außenpolitischer Bedrohungen und Risiken nach 1989 und dem »11. September«. Europa, mit seinem Gesellschafts- und Sicherheitsmodell, könnte in der möglicherweise entstehenden multipolaren instabilen Welt zu einem Hort von Wohlstand, Sicherheit und Demokratie werden (Judt 2005, Leonard 2007). Der Weg dorthin ist indes steinig und welches der richtige ist, ist umstritten. Eine Voraussetzung ist allerdings, mit den vier zentralen Zukunftsherausforderungen fertig zu werden, die sich der EU 2007 stellen.

Die Zukunftsherausforderungen für Europa

1. *Steuerungsfähigkeit*: Die EU der 27 Staaten funktioniert immer noch nach den alten Regeln des Vertrages von Nizza, die die Erfahrungen der EU-15 widerspiegeln. Die zahlreichen Möglichkeiten der Nationalstaaten, Entscheidungen zu beeinflussen oder zu blockieren, und die Kompliziertheit der Entscheidungsprozeduren behindern nachhaltig die Weiterentwicklung der EU und tragen wenig zur Transparenz bei. Mit der Einigung über den Reformvertrag ist zwar ein Ende dieses Zustands absehbar, allerdings erst in etwa zehn Jahren. Wie die Verhandlungen über den Haushalt für die Jahre 2007 bis 2013 gezeigt haben, besteht auch nicht mehr die Möglichkeit (die im Fall von 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 dies und verschärft die Auseinandersetzungen über die (nun begrenzten) Mittel. Die Frage bleibt offen, wie Europa angesichts der Beschränktheit des Reformvertrags 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. Seit der Erweiterung des Jahres 2004 wird die Schlange der Beitrittskandidaten (Kroatien, Türkei und Westbalkan) immer länger, während die Skepsis gegenüber Neumitgliedern in den europäischen Gesellschaften zunimmt. Deshalb 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, die als Kriterium für Erweiterungen im Gespräch ist. Gesucht wird ein für alle Seiten attraktiver Zwischenstatus in der Nachbarschaftspolitik, zwischen »drinnen« und »draußen«, der stärkere Bindewirkung entfaltet und der EU die Möglichkeit gibt, die Stabilisierung und Demokratisierung ihres Umfelds voranzutreiben, ohne Beitrittsversprechen zu geben.

3. *Veränderung des globalen Umfeldes*: Nach der Auflösung des bipolaren globalen Systems, das über vierzig Jahre lang Europas außenpolitischen Handlungsspielraum beschränkte, findet eine radikale Veränderung des globalen Umfeldes statt. Neben der einzigen verbliebenen militärischen Supermacht USA etablieren sich China und Indien als globale Akteure und Russland sucht seine Rolle im internationalen System.

Es ist zu erwarten, dass sich die Konkurrenz um Rohstoffe, wie sie in Afrika zu beobachten ist, verstärken wird. China, Indien und Russland haben den Willen, ein multipolares globales System mitzugestalten, und welche Rolle die Europäische Union in diesem System spielen soll, ist unklar. Klar ist allerdings, dass einzelne Mitgliedstaaten der EU darin keine Rolle spielen können.

Die Herausforderung für die EU wird darin bestehen, ein System multipler Unilateralismen zu vermeiden. Sie muss versuchen, China und Indien in verbindliche globale Regelungswerke einzubinden, auch und gerade auf Politikfeldern wie Umweltschutz, Wasserversorgung u. a., und sie muss die USA wieder als treibende Kraft für den Multilateralismus gewinnen.

4. *Fehlende gesellschaftliche Akzeptanz der EU*: Die Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrages durch Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist nur die Spitze des Eisberges an gesellschaftlichem Misstrauen gegenüber der EU. Der Rücktritt der EU-Kommission unter Jacques Santer im Jahre 1999 wegen 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 noch die Mehrheit der Bürger mit Europa, die Union und insbesondere »Brüssel« sind jedoch deutlich schlechter angesehen. Letzteres ist allerdings 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, gibt es nur wenige Beispiele für »positive Integration« im Sinne der Entwicklung von gemeinsamen Regeln wie etwa beim Arbeitsschutz. Dadurch entsteht der Eindruck, bei der EU handle es sich um das »Trojanische Pferd der Globalisierung«, während die Nationalstaaten noch eine Schutzfunktion ausüben. Insbesondere verhindern aber soziale Defizite eine Identifikation mit der EU.

Der Blick zurück – eine Erfolgsgeschichte mit Fallstricken

In der EU vollzieht sich eine strukturelle Transformation des Staates. Im Zuge der Transnationalisierung staatlicher Aufgaben hat der National-

staat Handlungsmöglichkeiten eingeübt und es haben sich neue Formen zwischenstaatlichen und zwischengesellschaftlichen Handelns herausgebildet. Die EU ist deshalb nicht mehr allein mit nationalstaatlichen Kategorien zu messen (Leibfried/Zürn 2006). Das bringt es jedoch mit sich, dass für die Lösung der oben angeführten Probleme kein historisches Vorbild vorhanden ist. Trotzdem kann der Blick zurück eine Hilfe bei der Suche nach Wegmarken für die Zukunft sein.

Die Debatte in Europa über die Zukunft der europäischen Integration hat längst begonnen, denn die Erweiterung um zehn Länder und die Ablehnung des Verfassungsvertrages in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden markieren das Ende des »permissiven Konsenses« in Europa über den Fortgang der europäischen Integration. Die Erweiterung und die Übertragung von Souveränität an die EU ist sehr viel deutlicher zum Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzung und der (nationalen) politischen Debatten geworden.

Das Europäische Pendel: Wechselspiel von Vertiefung und Erweiterung

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987 wurde ein Prozess in Gang gesetzt, in dessen Verlauf zunehmend Bereiche staatlicher Kompetenz an die Europäischen Gemeinschaften und später die Europäische Union delegiert wurden. Die zentralen Meilensteine sind die Verträge von Maastricht (1993), von Amsterdam (1999) und von Nizza (2003) sowie der Reformvertrag, der an die Stelle des gescheiterten Verfassungsvertrages tritt. Die rasche Abfolge von Vertragswerken spiegelt den hohen Reform- und Adaptionsbedarf der EU wider, die sich kontinuierlich an neue innere und äußere Umstände, wie die Zahl der Mitgliedstaaten, institutionelle Engpässe oder auch die Veränderung des internationalen Umfeldes, anpassen muss.

Die zentralen Errungenschaften der EU sind im Bereich der Wirtschaft zu verzeichnen. Die Schaffung von Wohlfahrt für die europäischen Bürger war von Beginn an eines der wichtigsten Ziele der EG/EU. Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes im Jahr 1993, dessen stringente Weiterentwicklung und die Einführung einer gemeinsamen Währung für 300 Mio. Europäer sind hervorstechende Aspekte 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 werden Innovationen gefördert, die Wissensgesellschaft vorangebracht sowie die soziale Kohäsion und das

Umweltbewusstsein gestärkt. Während der Euro – außer in der öffentlichen Meinung – insgesamt als Erfolg gewertet werden kann, ist eine zunehmende Inkonsistenz zwischen der europäischen Währungspolitik und den national verbliebenen Wirtschaftspolitiken der Länder zu beobachten. Bislang gibt es keinen Konsens hinsichtlich einer Integration der makroökonomischen Instrumente, um dieses wachsende Ungleichgewicht auszutarieren. Solange es fortbesteht, bleibt die »Währung ohne Staat«, insbesondere aus demokratietheoretischer Sicht, aber auch aus Gründen der ökonomischen Ratio, ein unvollendetes Gebilde.

Eine zunehmend wichtige Rolle spielt seit dem Vertrag von Amsterdam die europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der nach dem Kalten Krieg erweiterte Sicherheitsbegriff zeitigte – mit einiger Verspätung – Auswirkungen auf die EU. 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 Regelungen zur Kontrolle der Außengrenzen sowie Einreise- und Visabestimmungen für den gemeinsamen Raum. Auch die Schaffung von Europol und Eurojust, europäische Behörden der Polizei- und Justizzusammenarbeit, tangiert das Souveränitätsverständnis der Mitgliedstaaten. 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 am stärksten wahrgenommene Bereich der Vertiefung der Integration in den neunziger Jahren war die europäische Außenpolitik – und damit die Schaffung äußerer Sicherheit. Nach dem Ende des Kalten Krieges, während dessen die USA und die NATO für Sicherheit in Europa sorgten, und angesichts zunehmend komplexer werdender internationaler Beziehungen, schien eine europäische Initiative notwendig. Die Ansätze der europäischen politischen Zusammenarbeit von 1970, die 1987 in der EEA vertraglich festgehalten wurden, wurden im Vertrag von Maastricht zur »zweiten Säule« der Europäischen Union – der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) –, die einen zentralen Kooperationsbereich der angestrebten politischen Union darstellt. Nach der Aufnahme in die Verträge wurde schnell deutlich, dass der Minimal-

konsens zwischen den Mitgliedstaaten, der in Maastricht erreicht wurde, der Europäischen Union nur beschränkte Handlungsmöglichkeiten bot; die Union wurde als Akteur kaum oder eher negativ wahrgenommen. Doch in den wenigen Jahren seit seiner Aufnahme in die Verträge entwickelte sich dieses Politikfeld äußerst dynamisch. Dazu trugen die Erfahrungen der Handlungsunfähigkeit Europas während der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien bei. Die anfangs unbefriedigende Struktur der GASP wurde 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. Die Sicherheitskonzeptionen der EU sind gekennzeichnet durch die Balance zwischen militärischen und nichtmilitärischen Instrumenten sowie dem Anspruch, eine multilaterale Ordnungspolitik zu verfolgen. Dies 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: Das Generalsekretariat des Rates, das federführend für diese Bereiche zuständig ist, hat sich einen festen Platz im Institutionengefüge erarbeitet und Javier Solana hat der EU in außenpolitischen Fragen ein Gesicht gegeben. Problematisch bleibt aber die Finanzierung der GASP/ESVP. Die Haushaltslinie für die 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 die Entscheidungsprozesse der GASP/ESVP und deren Finanzierung. Es ist deshalb erstaunlich, dass die Maßnahmen der GASP und ESVP von der europäischen Öffentlichkeit mitgetragen werden und auf den Prozess der europäischen Integration zurückwirken. Eine Stärkung der Rolle der EU auf globaler Ebene ist somit ein Schlüssel für eine höhere Akzeptanz durch die Bevölkerungen.

Abgesehen von der »kleinen Erweiterung« (1995 um Österreich, Schweden und Finnland, deren Absorption schnell und problemlos vorstattenging), waren die Jahre zwischen 1990 und 2004 bestimmt von der Heranführung Osteuropas an die EU. Am Ende des Kalten Krieges verdeutlichte die EG/EU, dass die Gemeinschaft allen europäischen Staaten offensteht. Die frühzeitig abgeschlossenen sog. Europa-Abkommen mit den Staaten Osteuropas beeinflussten nachhaltig die Transformation die-

ser Länder, die sich bemühten, die Kopenhagener Kriterien zu erfüllen, also eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung und eine funktionierende Marktwirtschaft zu verwirklichen sowie sich den *acquis communautaire* zu eigen zu machen. 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 als einer der wichtigsten Erfolge der Europäischen Union vermerkt werden. Die Beitrittsperspektive hat sich nach dem Ende der kommunistischen Regime in Osteuropa als stärkstes Instrument Europas erwiesen, seine Nachbarschaft zu gestalten, und es gelang, eine Brücke zwischen den Sicherheitsinteressen Europas und der Wohlfahrtserwartung der Beitrittsländer zu schlagen und die Perspektive einer gemeinsamen Zukunft in Prosperität und Sicherheit zu eröffnen.

Daher war es nur folgerichtig, dass die EU auch den Staaten des westlichen Balkans ein Beitrittsangebot machte, um die nach dem jüngsten Beitritt von Rumänien und Bulgarien verbliebene »Lücke« in der europäischen Landkarte zu schließen. Dies auch, weil das Sicherheitsvakuum in dieser Region die Ausbreitung organisierter Kriminalität begünstigt (Joerissen 2007: 4). Auch hier soll das Instrumentarium aus Heranführungshilfen, Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen, verbunden mit einer klaren Perspektive auf Mitgliedschaft, dazu beitragen, langfristige Stabilität und Prosperität zu erzeugen und Europa sicherer zu machen.

Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, die im Jahr 1999 angenommen wurden, bleiben eine große Herausforderung für die Union. Der Beitritt eines Landes, das das bevölkerungsreichste der Union wäre, dessen wirtschaftliche und institutionelle Entwicklung Fortschritte macht und das in sicherheitspolitischen Erwägungen eine zentrale Rolle spielt, wird der Lackmestest für die EU hinsichtlich der eigenen Reformfähigkeit und Überzeugungskraft gegenüber den eigenen Bevölkerungen.

Durch die geographische Erweiterung wie durch die Besetzung neuer Politikfelder hat sich die institutionelle Architektur der Union weiter aufgefächert und stellt sich zunehmend kompliziert dar. Die Entscheidungsmechanismen zwischen Rat, Kommission und Parlament erschließen sich nur noch Eingeweihten und die demokratische Legitimation europäischer Regelungen ist stärker in den Mittelpunkt der Debatte gerückt – auch weil die Zusammenarbeit der nationalen Parlamente mit ihren Regierungen sowie dem Europäischen Parlament Defizite aufweist.

Während die Regierungen ihre Kenntnisse und Mitentscheidungsbefugnisse auf europäischer Ebene dazu nutzen, ihre Politik über die »europäische Bande« zu spielen und damit auf nationaler Ebene durchzusetzen, 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 den ausgeweiteten Spielraum der Regierungen zurückzuführen, der nur mit zeitlicher Verzögerung legislativer Kontrolle unterworfen wird.

Die Weiterentwicklung der vertraglichen Grundlage der Union gestaltet sich zunehmend schwieriger, da die »Europhorie« der Regierungen abnimmt und nationale Egoismen die Auseinandersetzungen zwischen den europäischen Staats- und Regierungschefs dominieren. Dies konnte bei den Verhandlungen über die »Finanzielle Vorausschau 2007–2013« und bei den Beratungen über den Reformvertrag beobachtet werden. Fortschritte der Integration rücken in den Hintergrund und die Erhaltung von Stimmgewichten sowie traditioneller Politiken, wie der Gemeinsamen Agrarpolitik oder der Struktur- und Kohäsionsfonds, stehen im Mittelpunkt.

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – die EU als Opfer des eigenen Erfolgs?

Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion und die Einführung einer gemeinsamen Währung haben zu einer verstärkten Wahrnehmung Europas als wirtschaftlicher Akteur geführt. Die Erwartungen und eigenen Ansprüche sind gewachsen. Der Einfluss der EU in internationalen Wirtschaftsgremien, bei bilateralen und multilateralen Verhandlungen ist größer geworden. Die Wachstumsschwäche in großen Teilen Europas und die Auswirkungen von Strukturreformen, insbesondere in Kontinentaleuropa, lassen die EU jedoch verstärkt als Verursacher oder Förderer negativer Entwicklungen erscheinen. Die Folgen der Globalisierung werden von der Bevölkerung der EU angelastet; die Union erscheint als unsozial und wirtschaftsfreundlich. Zu dieser Wahrnehmung hat auch die 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 entschlossenem politischen Handeln (High Level Group 2004).

Die größer werdenden Divergenzen in Europa wurden kurz vor der Aufnahme der zehn neuen Mitgliedstaaten auf der außenpolitischen Bühne schmerzhaft deutlich. Der Krieg der USA gegen den Irak mit dem Ziel, einen Regimewechsel herbeizuführen, spaltete die Europäische Union. Während ein Teil der Mitgliedstaaten, zuvorderst Deutschland und Frankreich, sich gegen eine solche Intervention stellten und ihr die völkerrechtliche Legitimation absprachen, unterstützten die übrigen Mitgliedstaaten um Großbritannien und Spanien die Regierung Bush in ihrem Vorhaben nicht nur rhetorisch, sondern auch mit substantiellen Truppenkontingenten. Wenngleich die Bevölkerungen in Europa sich in der Ablehnung des Krieges weitgehend einig waren, verdeutlichte das Verhalten der Regierungen, vor allem der neuen Mitgliedstaaten, dass die USA bei der Gewährleistung von Sicherheit in Europa eine unterschiedlich wahrgenommene Rolle zwischen den Extremen »Rivale« und »Schutzmacht« spielen.

Nur wenige Monate später wurde die Europäische Sicherheitsstrategie vorgestellt, in der der Versuch unternommen wird, die unterschiedlichen Konzeptionen hinsichtlich der Bedrohungen für Europa, des Umgangs mit Risiken und der Legitimation dieser Politik in Europa aufzunehmen. Eine gemeinsame Basis soll gewährleisten, dass es in Zukunft nicht mehr zu derart tiefen Brüchen (und scharfen Reaktionen) kommt. Die GASP/ESVP kann also trotz der Irakkrise als positives Element der europäischen Integration gelten, insbesondere wegen der institutionellen und politischen Fortschritte auf diesem Gebiet und nicht zuletzt, weil Außenpolitik eines der wenigen identitätsstiftenden Elemente der EU geworden ist.

Nach innen ist die Union dagegen deutlich schlechter aufgestellt. Neben den angeführten institutionellen Mängeln hat die Erweiterung des Jahres 2004, die weitgehend ohne Beteiligung gesellschaftlicher Akteure beschlossen und umgesetzt wurde, die Kluft zwischen der EU und den Gesellschaften der EU-Länder weiter vertieft. Die Debatte, die sich vor allem an der Türkei entzündet, hat zum einen die Referenda zum Verfassungsvertrag beeinflusst, zum anderen aber Konkurrenzängste (»Polnischer Klempner«) in den Gesellschaften geschürt. Durch eine intensivere Debatte über die soziale Dimension der EU und den Schutz der Bürger vor Globalisierungsfolgen soll das Zutrauen in die EU gestärkt werden. Ein Lichtblick ist in diesem Zusammenhang die Rolle des Europäischen Parlaments, das nach den Auseinandersetzungen über die Besetzung der Kommission und die Dienstleistungsrichtlinie nun stärker

im Blickpunkt der Öffentlichkeit steht und die Wahrnehmung der EU als »verwaltungslastige« Institution zu korrigieren beginnt. Wegen der Kluft zwischen der EU und den Bürgern, und weil das Entscheidungssystem schwer durchschaubar und schwerfällig ist, ist die Bilanz des Integrationsjahrzehnts nicht durchweg positiv. Der hohe Anspruch, den die EU angesichts unbestreitbarer Erfolge formuliert und der auch von außen an sie gerichtet wird, konnte nicht eingelöst werden.

Reparaturarbeiten im Zeichen enger Spielräume – die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007

Mit der Übernahme der Ratspräsidentschaft zu Beginn des Jahres 2007 stand Deutschland im Zentrum der verunsicherten Union. Die Erwartungen an Berlin waren enorm hoch. Nicht nur sollte 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 sollte der EU auch ein »neues Projekt« schenken, das Bindewirkung auf die gesamte Union entfaltet und wieder Begeisterung für Europa weckt. Im schmalen Zeitfenster nach den französischen Wahlen und dem Ende der Präsidentschaft sollte 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 anstand und in den Niederlanden eine neue Regierung gewählt worden war.

Die Agenda war damit übervoll und die öffentliche Aufmerksamkeit konzentrierte sich vor allem auf die Bereiche Klima und Energie sowie die Weiterführung des Verfassungsprozesses. Dies spiegelt sich auch in den beiden Gipfeln wider: der Frühjahrsgipfel befasste sich mit den Klimaschutzziele der Union, der Abschlussgipfel im Juni mit der Verbesserung der Vertragsgrundlage der EU.

Die Bilanz der Ratspräsidentschaft von Kanzlerin Merkel und Außenminister Steinmeier ist insgesamt positiv. Besonders die Fortschritte im Bereich der Vertragsreform sind unerwartet groß gewesen, aber auch in der Klima- und Energiepolitik ist viel erreicht worden. Lediglich bei der Vertiefung der »Sozialen Dimension« Europas und der europäischen Außenpolitik sind die Ergebnisse durchwachsen. Im Folgenden werden die einzelnen Bereiche genauer analysiert:

Vertragsreform

Die Berliner Erklärung zum 50. Jahrestag der Europäischen Union sowie die Einigung auf eine Vertragsreform haben die »Angststarre« der Europäer nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden gelöst. Das präzise Mandat des Europäischen Rates vom Juni 2007 für eine Regierungskonferenz im selben Jahr, die einen »Vertrag über die Arbeitsweise der Union« erarbeiten soll, enthält schon die vereinbarten Kompromisse über die wichtigsten politischen Konfliktfelder und bietet damit große Chancen auf eine baldige Einigung. Die Grundrechte-Charta wird durch einen Verweis statt durch explizite Aufnahme in den Vertragstext gültig, wobei sich Großbritannien hier eine Ausnahmeregelung gesichert hat. Auch bei der Stimmengewichtung konnte trotz der zuvor heftigen Auseinandersetzungen, insbesondere mit Polen, ein Kompromiss gefunden werden, der die doppelte Mehrheit bewahrt, ihre Einführung allerdings bis 2014 hinausschiebt und auch danach noch die Möglichkeit eröffnet, das alte Abstimmungsverfahren beizubehalten. Nach dem Vorbild des Kompromisses von Ioannina können die Mitgliedstaaten beantragen, dass bis zum März 2017 noch nach den Regeln des Vertrages von Nizza abgestimmt wird, die beispielsweise Polen und Spanien ein höheres Gewicht im Vergleich zur doppelten Mehrheit zubilligen. Der eigentliche Erfolg der deutschen Regierung besteht darin, die verfahrenen Verhandlungen über die Reform der EU vorangebracht und einen Kompromiss zwischen teils weit auseinanderliegenden Positionen erreicht zu haben. Die EU kann sich bei der Verabschiedung des Reformvertrages somit wieder auf Sachfragen besinnen und die »Phase hochgradiger Selbstbeschäftigung« beenden, die seit den negativen Referenden andauert (Nonnenmacher 2007).

Klima- und Energiepolitik

Die EU- und G8-Präsidentschaft konnten von Berlin dazu genutzt werden, Europa als Vorreiter in der globalen Klimapolitik zu etablieren. Dies wird deutlich in den Beschlüssen des Frühjahrsgipfels, bei dem sich die Mitgliedstaaten auf drei Ziele einigten:

- ▶ Reduzierung der klimaschädlichen Emissionen um 20 Prozent;
- ▶ Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf zwei Grad;
- ▶ Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20 Prozent bis 2020.

Allerdings ist das Verhandlungsergebnis nur vordergründig positiv, denn die Schadstoffreduktion beruht wesentlich auf der Reduzierung der Industrie-Infrastruktur in den neuen Mitgliedstaaten. Die reale Ausstoßreduktion beträgt lediglich 5 Prozent. Konterkariert wird die engagierte Klimapolitik der Kanzlerin außerdem durch eine wachsweiße Verkehrspolitik. Die Festschreibung der CO₂-Grenze für PKW auf 130 g/km statt der von Verkehrskommissar Dimas vorgesehenen 120 g/km ist auf die Intervention der Bundeskanzlerin zurückzuführen.

Soziales Europa

Was die soziale Dimension Europas angeht, enthält die Bilanz der Ratspräsidentschaft nicht nur Positives. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass dies eines der Themen in Europa ist, mit dem sich die meisten Mitgliedstaaten schwertun, zum anderen damit, dass die Themen Verfassung und Klimaschutz die Agenda dominierten. Im Mittelpunkt der Debatten standen das Europäische Sozialmodell und »Flexicurity«. Zu »Flexicurity« werden die nachfolgenden Präsidentschaften gemeinsam mit Deutschland einen Bericht erarbeiten, der dieses Konzept greifbarer machen soll. Konkret wurde vereinbart, dass in den EU-Vertrag eine Klausel über die »allgemeinen wirtschaftlichen Interessen« aufgenommen wird, die dadurch geschützt und der Regelung durch die Mitgliedstaaten überlassen werden sollen. Zugleich soll der Bereich der Daseinsvorsorge klarer geregelt werden. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf »guter Arbeit«. Hier wurde vereinbart, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz europaweit zu verbessern; eine Gesamtstrategie des Rates wurde beschlossen. Im Bereich der Offenen Methode der Koordinierung konzentrierte sich die EU auf soziale Eingliederung und Bekämpfung der Kinderarmut. Die Richtlinie zur grenzüberschreitenden Portabilität von Betriebsrenten konnte aufgrund von Widerständen noch nicht verabschiedet werden, soll aber spätestens von der slowenischen Ratspräsidentschaft wieder eingebracht werden. Der öffentlich wirksamste Erfolg war die Senkung der Roaminggebühren für Mobiltelefone in Europa – noch vor der Urlaubszeit.

Insgesamt sind indes kaum konkrete Ergebnisse erzielt worden. Berlin¹ hat jedoch den Weg dafür geebnet, den Primat der Politik gegen den

1. Aus deutscher Sicht kann man dabei an positive Erfahrungen anknüpfen, die die Verankerung der Bundesrepublik Deutschland als sozialen Rechtsstaat für die Ent-

Europäischen Gerichtshof wieder durchzusetzen. Das politische Bekenntnis zum sozialen Zusammenhalt gewinnt an Raum und tritt gleichberechtigt neben das Wettbewerbsrecht.

Außen- und Sicherheitspolitik

Die ambitionierten Ziele der deutschen Ratspräsidentschaft, das Abkommen zwischen Russland und der EU voranzutreiben und die Verhandlungen über die Zukunft des Kosovo abzuschließen, konnten nicht erreicht werden. In beiden Fällen scheiterten Fortschritte an der verhärteten Position Russlands sowie der Uneinigkeit zwischen den europäischen Partnern. Ähnliche Divergenzen zeichneten sich auch in der Frage der von den USA geplanten Raketenabwehr ab. Die von Deutschland vorgelegten Konzepte für eine »Nachbarschaftspolitik plus« sowie eine Zentralasienstrategie wurden dagegen positiv von den europäischen Partnern aufgenommen und werden weitergeführt.

Erfolge konnten auch im Bereich der Kapazitätsbildung für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik vermeldet werden: Anfang 2007 waren die ersten europäischen Battle Groups einsatzbereit und ein europäisches Einsatzzentrum für zivile Krisenbewältigung wurde in Dienst genommen. Daneben trieb die deutsche Regierung die Verhandlungen mit der Afrikanischen Union über die gemeinsame Afrikastrategie weiter voran, die unter der portugiesischen Präsidentschaft verabschiedet werden soll. Darüberhinaus wurden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen verhandelt und es wurden innerhalb der EU wichtige Schritte zur Steigerung der Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit sowie zur Verbesserung der Arbeitsteilung in diesem Bereich unternommen.

Die EU der 27 – alte Helfer und neue Querulanten

Als gegen Ende der deutschen Ratspräsidentschaft wichtige Entscheidungen über die Zukunft der Union anstanden, zeigte sich, dass die EU

wicklung der sozialen Marktwirtschaft hatte: Nach Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Und in Artikel 28 Absatz 1 heißt es: »Die verfassungsmäßige Ordnung der Länder muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen«. Artikel 79 stellt den Grundsatz des Artikel 20 Absatz 1 neben Artikel 1 (»Die Würde des Menschen ...«) sogar in den Rang einer unabänderlichen Verfassungsnorm.

der 27 tatsächlich so schwerfällig ist, wie viele Kommentatoren vor der Erweiterung 2004 mutmaßten. Die klassischen Integrationsbefürworter Luxemburg, Italien sowie Portugal, aber auch Spanien unter Zapatero, gaben Berlin Halt. Außerdem unterstützten auch viele der kleineren neuen Mitgliedstaaten eine Vertiefung der EU, es fehlt ihnen aber noch an europapolitischer Erfahrung. Zentral war zudem, dass Frankreich unter Sarkozy wieder mehr Elan in der Europapolitik gezeigt und die deutsche Politik unterstützt hat. Andererseits zeigten sich neben den notorisch problematischen Briten besonders die Tschechische Republik und Polen widerspenstig darin, einer Vertragsreform zuzustimmen, die den Stimmenkompromiss von Nizza verändern würde. Was früher noch funktionierte – das »Einfangen« von »Querulanten« durch höhere Finanzhilfen oder »Naming and Shaming« – funktioniert nur noch bedingt: Die Finanzmittel der EU sind begrenzt; jeder Mitgliedstaat trachtet danach, seinen Beitrag gering zu halten, denn ein anderes Verhalten wird innenpolitisch abgestraft. Zudem ist »Naming and shaming« schwierig, wenn sich hinter den offenen Quertreibern andere Staaten verstecken, die deren Position zwar teilen, aber nicht offen vertreten.

Mit Blick auf die vier zentralen Herausforderungen der EU, Steuerungsfähigkeit, Fähigkeit der Absorption neuer Mitglieder, Gestaltung des globalen Umfelds und Akzeptanz durch die Gesellschaften, hat die deutsche Ratspräsidentschaft die Union zweifellos wichtige Schritte vorangebracht. Zur Schaffung einer zukunftsfähigen Union sind allerdings weitere Reformen notwendig.

Der ausgehandelte Reformvertrag hat das Problem der *Steuerungsfähigkeit* vorerst gelöst. Die alten Regeln von Nizza werden auslaufen, wenn auch weit in der Zukunft. Die Tragfähigkeit dieser Beschlüsse und der Wille der Mitgliedstaaten, die EU voranzubringen, wird sich spätestens bei den Verhandlungen über die Finanzen neu erweisen müssen. In der *Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik* hat Berlin die EU stetig auf Kurs gehalten, wichtige Initiativen zu »Nachbarschaftspolitik plus« und Zentralasien ergriffen und damit die Diskrepanz zwischen Erweiterung und der Nachbarschaftspolitik abgemildert. Die Skepsis in der EU gegenüber weiteren Beitritten bleibt bestehen. Angesichts des momentanen wirtschaftlichen Aufschwungs ist sie allerdings in den Hintergrund gerückt.

Die Anpassung der EU an das *veränderte globale Umfeld* kommt dagegen nur langsam voran. Während in der Klimapolitik wichtige Fortschritte erzielt wurden und die EU sich als globaler Vorreiter präsentierte,

zeigte sich die Union in wichtigen Feldern der Außenpolitik – v. a. im Verhältnis zu Russland und den USA – gespalten. Die Fähigkeit der EU, die Entwicklung globaler Regelwerke mit den Methoden eines »effektiven Multilateralismus« voranzutreiben, ist damit in Frage gestellt, und für die Verhandlungen mit Indien und China über strategische Partnerschaften sind ähnliche Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten zu erwarten. Eine größere *gesellschaftliche Akzeptanz* der EU durch eine verstärkte globale Rolle konnte ebenfalls nicht erreicht werden. Die Geheimverhandlungen über den Reformvertrag waren alles andere als transparent und die heftigen Auseinandersetzungen im Vorfeld des Gipfels haben zu einer Vertiefung innereuropäischer Vorbehalte und einer Nationalisierung der europäischen Politik beigetragen.

Dennoch hat die deutsche Ratspräsidentschaft erreicht, dass sich das Bild der EU in Deutschland verbessert hat und Europa als politische Ebene wieder stärker wahrgenommen wird. Die soziale Dimension ist als Kernelement für die weitere Entwicklung auf die europäische Agenda zurückgekehrt. In diesem Zusammenhang verdient auch ein Konsultationspapier des Beratergremiums der Kommission für europäische Politik mit dem Titel »Soziale Wirklichkeit in Europa« vom Februar 2007 Beachtung, wo ein Abriss der breit gefächerten sozialen Problematik und der Entwicklungstendenzen in der EU geboten wird (Liddle/Lerais 2007). Die Studie zeigt, dass auch in der Kommission – der Gralshüterin des Binnenmarktes – die Erkenntnis an Boden gewinnt, dass die europäische Politik bei allen notwendigen Reformen die Grundwerte eines sozialen Europas im Auge behalten muss. Kommissionspräsident Barroso – bislang eher als liberaler Verfechter von Binnenmarkt und Wettbewerbsfähigkeit in Erscheinung getreten – erklärte bei der Vorstellung des Reports: »In unserer globalisierten Welt von heute hat die Europäische Union die Aufgabe, den europäischen Bürgern zu mehr Wohlstand, Solidarität und Sicherheit zu verhelfen. Ohne einen gemeinsamen Bezugsrahmen, der uns hilft, die Vorgänge in unseren Gesellschaften zu interpretieren, und ohne eine gemeinsame Einschätzung der Auswirkungen, die die großen sozialen Herausforderungen, vor denen wir stehen, erwarten lassen, können wir das jedoch nicht in der geeigneten Weise leisten.« Mehr noch: »Die modernen Herausforderungen der Wettbewerbsfähigkeit wurden auf EU-Ebene bis ins Einzelne untersucht. Jetzt ist es an der Zeit, sich in gleicher Weise mit den sozialen Herausforderungen auseinanderzusetzen« (Pressekonferenz, Brüssel 26.2.07).

Wegmarken zu einer Europäischen Sicherheits- und Wohlfahrtsunion

Die deutsche Ratspräsidentschaft hat Europa kein »neues Projekt« schenken können, doch gab es genügend »Baustellen«, wo das Duo Merkel und Steinmeier gefördert war. Dennoch weist die von der Bundesregierung verfasste Berliner Erklärung zum 50. Jahrestag der EU die Richtung für die Schaffung einer gemeinsamen europäischen »Erzählung«, die Zugkraft entfalten kann. Die in der Erklärung aufgeführten europäischen Errungenschaften, wirtschaftlicher Erfolg, soziale Verantwortung, Sicherheit, Bürger- und Freiheitsrechte, weltweite friedliche Konfliktlösung, engagierte Armutsbekämpfung sowie ausgewogene Energie- und Klimapolitik, können als Anhaltspunkte für die Entwicklung einer europäischen Identität dienen. Doch eine solche Identität bedarf einer klaren »raison d'être« und eines deutlich sichtbaren Fadens, nicht nur der bloßen Aufzählung politischer und kultureller Erfolge.

Die deutsche Europapolitik sollte sich daher zum Ziel setzen, die Politische Union in Europa klarer zu definieren und diese konsequent mit willigen und fähigen Partnern umsetzen. Daraus könnte eine zugkräftige »Erzählung« für eine weitere Integration der Eliten und der Bevölkerung der Mitgliedstaaten entstehen. Von Berlin ausgehend muss eine Vorreitergruppe innerhalb der EU gebildet werden, die beginnt, eine Sicherheits- und Wohlfahrtsunion zu bilden, die allen anderen Partnern offensteht, die daran mitarbeiten wollen und zu einem ähnlichen Souveränitätsverzicht bereit sind. Ziel ist nicht ein europäischer Staat im Werden, sondern in Anlehnung an Gunter Hofmann (2005) ein verdichtetes Geflecht aus Kooperations- und Kompromissmechanismen. Eine vorläufige Differenzierung des Integrationsprozesses ist notwendig, um in der schwerfälligen EU der 27 einen Impuls der positiven Integration zu setzen. Dies kann nur eine kleine, aber substantiell besetzte Vorreitergruppe erreichen, deren Fortschritte dann für die übrigen Mitgliedstaaten attraktiv werden.

Bei diesem Projekt gilt es, inhaltlich am Europäischen Gesellschaftsmodell anzuknüpfen: 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 europäischen Regelungen wie dem Stabilitätspakt und Wettbewerbsbeihilfen u. a. eingehegt werden. Da weltweite und europäische Entwicklungen jedoch national-

staatlich nicht mehr kontrollierbare Auswirkungen auf die jeweiligen Wirtschaften, Sozialsysteme und Gesellschaften haben, bedarf es zusätzlicher europäischer Justierungen. Dies muss nicht immer auf zusätzliche europäische Regelungskompetenzen hinauslaufen, sondern kann auch bedeuten, nationale Handlungsspielräume zu schützen.

Trotz unterschiedlicher Ausprägungen zeichnen sich die europäischen Sozial- und Wirtschaftspolitiken im Vergleich zum *American Business Model* oder Entwicklungen in Japan durch ein historisch gewachsenes Wertebekenntnis und ein Set ökonomischer, sozialer und politischer Strukturmerkmale aus (Esping-Andersen 1990; Giddens 2006; Hall/Soskice 2001):

- ▶ Konsens über die Bedeutung der Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts beruhend auf dem Bewusstsein, dass soziale Gerechtigkeit die ökonomische Entwicklung fördert und nicht nur ein Kostenfaktor ist;
- ▶ solidarisch finanzierte Sozialsysteme für die Absicherung im Alter und gegen die großen individuellen Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit und Krankheit;
- ▶ für alle Bürger/innen zugängliche Dienste der öffentlichen Daseinsvorsorge von guter Qualität zu angemessenen Preisen;
- ▶ eine lebendige Wirtschaftsdemokratie mit Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie, Sozialem Dialog und Mitbestimmung der Arbeitnehmer/innen;
- ▶ Konsens über die Erhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhalts bis in die politische Mitte hinein,
- ▶ Anerkennung der gesellschaftspolitischen Bedeutung handlungsfähiger Gewerkschaften und sozialdemokratischer Parteien.

Damit dieses Wertebekenntnis und diese Strukturmerkmale ihren Platz in einer zukunftsfähigen, global handlungsfähigen Europäischen Union finden, müssen ausgehend vom Integrationsstand 2007 folgende Aspekte von der Vorreitergruppe verwirklicht werden:

- ▶ ein europäisches Sozialmonitoring zur Überwachung der Einhaltung von Mindeststandards, zur Überprüfung von Regelungen auf Sozialverträglichkeit und, im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung, zur Setzung von Eckpunkten mit Blick auf den sozialen Zusammenhalt;
- ▶ eine Harmonisierung der europäischen Wirtschafts- und Lohnpolitiken und eine Angleichung der Steuerpolitiken – zumindest in der Euro-Zone;

- ▶ die Entwicklung einer europäischen Kultur der Wirtschaftsdemokratie etwa durch die Wiederbelebung des sozialen Dialoges und die Einführung eines Europäischen Betriebsverfassungsgesetzes;
- ▶ eine einheitliche Regelung zum Umgang mit Finanzinvestoren und Investmentfonds;
- ▶ eine an Arbeitsmarktbedürfnissen orientierte europäische Einwanderungspolitik, ergänzt durch eine an europäischen humanen Standards orientierte Asylpolitik;
- ▶ ein europaweit transparenter Arbeitsmarkt durch eine Vernetzung der Arbeitsvermittlungsstrukturen;
- ▶ Kohärenz zwischen den außenpolitischen Instrumenten der Mitgliedstaaten und der EU;
- ▶ eine gemeinsame Verteidigungspolitik mit gemeinschaftlichen Fähigkeiten, Konzepten und Kommandostrukturen;
- ▶ eine gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit, die europäische Rechtsstandards mit den modernen Methoden der Verbrechensbekämpfung und des Antiterrorkampfes kombiniert;
- ▶ eine gemeinsame Energiesicherheitspolitik, basierend auf einem vollendeten Energiebinnenmarkt, einer EU-Regelung für Mindestreserven für Öl und Gas sowie stabilen Abkommen mit Versorgerländern und einer Initiative für Energieeffizienz (Dirmoser 2007);
- ▶ die Beibehaltung der klimapolitischen Vorreiterrolle Europas durch CO₂-Einsparung, regenerative Energieträger und das Vorantreiben neuer Technologien;
- ▶ ein auf Mehrheitsentscheidungen basierendes Entscheidungssystem, das auf gemeinsamen Zielen und gegenseitigem Vertrauen beruht.

Die Konzentration auf willige Partner und konkrete Initiativen würde die Legitimität der EU durch Effektivität erhöhen. Eine integrationswillige Vorreitergruppe, die sich einig ist, bietet die Möglichkeit, den Herausforderungen der EU effektiv zu begegnen: Sie verbessert die *Steuernungsfähigkeit* nachhaltig, indem sie Mehrheitsentscheidungen auf der Basis von Vertrauen etabliert, und setzt klare inhaltliche Zielvorgaben, die gemeinsam erreicht werden sollen. Sie erleichtert die *Abstufung zwischen Beitritt und Nachbarschaftspolitik*, indem ein tiefer integrierter Raum geschaffen wird, der nur den Staaten offensteht, die zu nachhaltigem Souveränitätsverzicht bereit sind. Der Integrationsstand der bisherigen EU-27 dient dazu als Vorstufe. Damit wird die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU erleichtert, indem der Widerspruch zwischen Erweiterung und Vertiefung aufgelöst wird. Der Beitritt erfolgt zum Inte-

grationsstand der EU-27, die somit zur Vorstufe und »Sozialisationsphase« für die Sicherheits- und Wohlfahrtsunion wird. Gleichzeitig wird eine solche Union auf *globaler Ebene* handlungsfähiger, sie kann mit gemeinsamen Fähigkeiten und Konzepten aufwarten und ist in der Lage, die europäischen Werte glaubhafter nach außen zu vermitteln. Die somit erhöhte Effizienz und gesellschaftliche Attraktivität ist der Garant dafür, dass diese Vorreitergruppe die übrigen Mitgliedstaaten auf ihr Integrationsniveau nachzieht (vgl. auch CER 2006).

Problematisch bleibt bei einer solchen Differenzierung, die nur einen Übergang darstellen darf, das Feld *gesellschaftlicher Akzeptanz und Transparenz*. Unterschiedliche Vertiefungsebenen sind schwer zu durchschauen oder demokratisch zu kontrollieren. Das (Gesamt-)Europäische Parlament kann keine Vorreitergruppe kontrollieren, der nur einige Mitgliedstaaten angehören, die Europäische Kommission kann nur für alle EU-Staaten tätig sein.

Daher muss parallel die Partizipation der Gesellschaften an Europa durch eine nachhaltige Politisierung der Institutionen, durch Direktwahl des Kommissionspräsidenten und europäisch sichtbare Parteienbünde in einem mit mehr Kompetenzen ausgestatteten Europaparlament gestärkt werden. Zudem müssen die nationalen Parlamente der Vorreitergruppe stärker in die Europapolitik einbezogen werden. Während der Übergangsphase der stärkeren Differenzierung der Integrationsräume in Europa fällt den nationalen Parlamenten und Regierungen eine Schlüsselrolle in der demokratischen Legitimierung dieser Prozesse zu, damit eine aus Effizienzgründen notwendige Flexibilisierung nicht in die Transparenzfalle von Hinterzimmerpolitik tappt. Die Regierungen müssen sich in dieser Phase durch eine offene integrationsfreundliche Europapolitik auszeichnen und ihre Parlamente sollten in europaweit gemeinsame Strukturen eingebunden werden, die es ihnen ermöglichen, die Regierungsentscheidungen aktiv mitzugestalten und direkt an der europäischen Integration mitzuwirken. Denn nur die zukunftsfeste Verbindung der beiden Legimitationsstränge – Effektivität und Partizipation (Pfetsch 2007) – bietet die Chance, die EU langfristig auf ein stabiles organisatorisches Fundament zu stellen. Für die Schaffung einer Sicherheits- und Wohlfahrtsunion ist ein solches Fundament unverzichtbar.

Literaturverzeichnis:

- Bundesregierung (2007), Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, Berlin.
- CER (Centre for European Reform) (2006), *Manifesto – EU 2010: A Programme for Reform*.
- Dirmoser, Dietmar (2007), *Energiesicherheit: Neue Knappheiten, das Wiederaufleben des Ressourcennationalismus und die Aussichten für multilaterale Ansätze*, Bonn/Berlin (Reihe: Friedrich-Ebert-Stiftung, Hrsg.: Kompass 2020. Deutschland in den internationalen Beziehungen – Ziele, Instrumente, Perspektiven).
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, London.
- Garton Ash, Timothy (2007), *Europe's true stories*, in: *Prospect Magazine* Nr. 131.
- Giddens, Anthony (2006), *Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells*, Internationale Politikanalyse, Bonn.
- Hall, Peter/Soskice, David (2001), *Varieties of capitalism*, Oxford.
- High Level Group (2004), *Facing the challenges. The Lisbon strategy for growth and employment*, Report.
- Hofmann, Gunter (2005), *Familienbande. Die Politisierung Europas*, München.
- Joerissen, Britta (2007), *Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa*, Bonn/Berlin (Reihe: Friedrich-Ebert-Stiftung, Hrsg.: Kompass 2020. Deutschland in den internationalen Beziehungen – Ziele, Instrumente, Perspektiven).
- Judt, Tony (2005), *Postwar: A History of Europe Since 1945*, London.
- Katsioulis, Christos/Maaß, Gero (2007): Europäische Integration. Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion, Bonn/Berlin (Reihe: Friedrich-Ebert-Stiftung, Hrsg.: Kompass 2020. Deutschland in den internationalen Beziehungen – Ziele, Instrumente, Perspektiven).
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (2006) (Hrsg.), *Transformationen des Staates*, Frankfurt/Main.
- Leonard, Mark (2007), *Warum Europa die Zukunft gehört*, München.
- Liddle, Roger/Lerais, Frederic (2007), *Europe's Social Reality. A Consultation Paper from the Bureau of European Policy Advisers*, EU Commission, Brussels.
- Nonnenmacher, Günther (2007), Ein Vertrag ohne Pomp, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.7.07.
- Pfetsch, Frank (2007), *Die EU bedarf der Reformen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10/2007, <http://www.bpb.de/publikationen/KWBF6I.html> (letzter Zugriff am 30.7.2007).