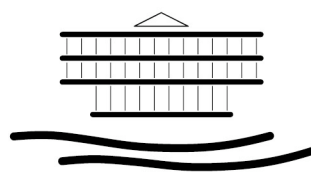


# Europas künftige Handlungsfähigkeit

Diskussionspapier zum  
Europapolitischen Dialog

Berlin, 24. Oktober 2003



Bertelsmann Stiftung

C·A·P

Centrum für angewandte Politikforschung

Europas künftige Gestalt steht auf dem Prüfstand. Die Regierungskonferenz muss über den vom Konvent vorgelegten Verfassungsentwurf entscheiden. Der Entwurf ist ein Kompromiss zwischen den notwendigen Reformen einerseits und den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten andererseits. Die Vorschläge zeigen die Möglichkeiten und Grenzen des gegenwärtig politisch Machbaren auf. Mit der Konventsmethode wurden – im Gegensatz zu früheren Reformrunden – den Mitgliedstaaten bereits vor Beginn der Regierungskonferenz Zugeständnisse abverlangt. Dadurch konnten die Vertreter der nationalen Regierungen und Parlamente, des Europaparlaments sowie der Kommission gemeinsam ein Gesamtkonzept vorlegen. In diesem finden sich gerade aus deutscher Sicht eine Reihe wichtiger Fortschritte. Die Mitgliedstaaten werden nun das Kompromisspaket nochmals abschließend mit ihren vitalen nationalen Interessen abgleichen. Dieser Schritt ist auch erforderlich, um die Verfassung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu vermitteln und die jeweiligen Ratifikationshürden überspringen zu können.

## **I. Grundpfeiler deutscher Europapolitik**

Die Europapolitik ist von Beginn an ein Grundpfeiler deutscher Außenpolitik. Angesichts seiner zentralen politischen, wirtschaftlichen und demographischen Lage besitzt das vereinte Deutschland in der Europäischen Union mit 25 und mehr Mitgliedern ein vorrangiges Interesse an der Einbindung seiner Nachbarn in die europäische Integration.

Der Integrationsprozess hat sich in der Vergangenheit als der produktivste Rahmen zur Vertretung deutscher Interessen in Europa erwiesen. Über die Europäische Union hat Deutschland maßgeblich am Aufbau der Integration und an der Wiedervereinigung des Kontinents mitwirken können. Ohne die europäische Handlungsebene ist Deutschland für die politische Verarbeitung der globalen ökonomischen, sozialen und sicherheitspolitischen Herausforderungen nicht

hinreichend ausgestattet. Der Erfolg europäischer Politik ist damit auch eine entscheidende Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands.

Um diesen Leistungsanspruch auf europäischer und globaler Ebene für Deutschland auch künftig erfüllen zu können, ist die Europäische Union auf zielgerichtete Handlungsfähigkeit, ein sachgerechtes Aufgabenprofil sowie auf ausgewogene Kräfteverhältnisse angewiesen:

- Angesichts der Aufgabenfülle und der wachsenden Zahl von Mitgliedern muss die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union gesichert werden. Das politische System des großen Europa muss effizient und funktional ausgestaltet sein, um auch künftig führbar zu bleiben. In den Bereichen, in denen der europäischen Ebene Aufgaben zugewiesen werden, muss sie diese auch wirkungsvoll wahrnehmen können. Denn letztlich wird Europa daran gemessen, ob es die Leistungserwartungen der Menschen erfüllt.
- In Europa muss klar sein, wer die politische Verantwortung für welche Aufgaben übernimmt. Dies gilt sowohl für die Kompetenzzuordnung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten als auch für die Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene. Nur durch ein sachgerechtes Aufgabenprofil kann einer zentripetalen Eigendynamik begegnet und die Akzeptanz europäischer Politik sichergestellt werden.
- Der Einfluss auf die Entscheidungen muss zudem das Kräfteverhältnis der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union widerspiegeln. Es muss ein Ausgleich gefunden werden zwischen der Gleichrangigkeit der Mitglieder als souveräne Staaten und ihrem unterschiedlichen politischen, sozio-ökonomischen und demographischen Gewicht. Diese Balance muss ihren Niederschlag in der konkreten Ausgestaltung der gemeinsamen Institutionen finden, wenn die Bereitschaft zu gemeinsamen Handeln nicht erodieren soll.

## **II. Leistungen des Verfassungsentwurfs**

Betrachtet man den Verfassungsentwurf des Konvents anhand der drei Leistungskriterien Handlungsfähigkeit, Aufgabenprofil und Kräfteverhältnis, so wurde einiges erreicht.

Der Konventsentwurf stärkt in einer Reihe von Punkten die Handlungsfähigkeit einer erweiterten Europäischen Union. So fördert die Ausweitung der Bereiche, über die künftig im Ministerrat mit Mehrheit entschieden werden soll, die Gestaltungskraft der EU – selbst wenn an zahlreichen Stellen das Sicherheitsnetz nationaler Vetomöglichkeiten aufgespannt bleibt. Auch wenn in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiterhin die Einstimmigkeit gilt, wurden in dieses Feld zukunftsweisende Vorschläge integriert. Vor allem bietet die Einführung der neuen Flexibilitätsinstrumente der strukturierten und engeren Zusammenarbeit mehr Raum für ein rasches und effizientes Vorgehen. In diese Richtung zielt auch die Optimierung des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit.

Zu einer Bündelung der Kräfte und einer Verbesserung der politischen Führung in der erweiterten Union kann die Einsetzung eines Präsidenten des Europäischen Rates sowie die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers entscheidend beitragen. Die damit verbundene Personalisierung europäischer Politik ermöglicht zudem eine klarere Zurechenbarkeit von Verantwortung auf EU-Ebene.

Gleichzeitig sind im Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten mit der neuen Zuständigkeitssystematik und den verstärkten Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente einige Verbesserungen gelungen. Den Forderungen von Bundesrat und Bundestag zur Sicherung des Subsidiaritätsprinzips bei der Kompetenzausübung wurde damit Rechnung getragen.

Die Systematisierung der Zuständigkeiten und die Annäherung an eine gleichberechtigte Rolle von Ministerrat und Europaparlament im Gesetzgebungsverfahren verbessern die demokratische Kontrollierbarkeit europäischen Regierens deutlich. Die doppelte Legitimationsbasis der EU als Union der Bürger und Union der Staaten kommt klarer zum Aus-

druck als je zuvor. Und schließlich stärkt die Aufnahme der EU-Grundrechtscharta die Rückbindung europäischer Entscheidungen an einen gemeinsamen Wertekanon. Für das Handeln der Union gelten somit dieselben Schranken, wie sie die Bürger aus dem nationalen Verfassungskontext kennen.

Innerhalb der Institutionen wird sich mit dem Verfassungsentwurf das Kräfteverhältnis der Mitgliedstaaten künftig stärker widerspiegeln. Für das Parlament wird eine an der Bevölkerungsgröße orientierte Zusammensetzung explizit festgeschrieben. Vor allem aber stärkt die Einführung der doppelten Mehrheit – nach der Beschlüsse im Ministerrat künftig mit einer Mehrheit der Staaten, die mehr als drei Fünftel der EU-Bevölkerung vertreten, gefasst werden sollen – den Einfluss der großen Mitgliedstaaten und hier in erster Linie Deutschlands. Praktisch wird diese niedrigere Mehrheitsschwelle zugleich auch die Bildung konstruktiver Gestaltungsmehrheiten erleichtern, während die Formierung möglicher Blockadekoalitionen erschwert wird.

### **III. Konfliktlinien in der Regierungskonferenz**

Der Verfassungsentwurf bringt Europa voran. Daher wird das im Konvent erarbeitete Kompromisspaket zurecht von keinem Mitgliedstaat prinzipiell abgelehnt, sondern vielmehr als gute Arbeitsgrundlage begrüßt. Trotz dieser positiven Grundhaltung gibt es eine Reihe von Kritikpunkten, deren Nachbesserung von einzelnen Mitgliedstaaten oder Gruppen von Mitgliedstaaten gefordert wird.

Deutliche Kritik wird an den institutionellen Bestimmungen des Konventsentwurfs geübt. Die ablehnende Haltung richtet sich insbesondere gegen die ab 2009 wirksam werdende Unterscheidung zwischen stimmberechtigten und nicht-stimmberechtigten Kommissaren. Gemeinsam mit der Kommission fordern die kleineren und neuen EU-Länder, allen voran Österreich und Finnland, dass auch künftig jeder Mitgliedstaat mit einem stimmberechtigten Kommissar im Kollegium vertreten sein sollte.

Gefordert wird zudem eine Präzisierung der Kompetenzen im Verhältnis zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem künftigen Europäischen Außenminister, dessen Zuordnung zu Rat und Kommission nach Meinung einiger Mitgliedstaaten noch klarer geregelt werden muss. Dabei spricht sich Großbritannien allerdings für eine stärkere Anbindung an den Rat aus, während andere Staaten – darunter auch Deutschland – seine Position gleichzeitig innerhalb der Kommission und im Rat verankern wollen.

Mit Unbehagen wird die geplante Neuordnung des Vorsitzes des Europäischen Rates und der Ministerräte aufgenommen, da vor allem die kleinen und neuen EU-Länder eine Kräfteverschiebung sowohl zu Gunsten der großen Mitgliedstaaten als auch institutionell zu Lasten der Kommission fürchten. Als Alternative werden unterschiedliche Modelle einer Gruppenpräsidentschaft vorgeschlagen.

Umstritten bleibt insbesondere auch das im Konventsentwurf verankerte neue Kräfteverhältnis der Mitgliedstaaten im Rat. Vor allem Spanien und Polen wenden sich entschieden gegen die Aufhebung des in Nizza ausgehandelten Systems der gewichteten Stimmen und die Einführung des Entscheidungsverfahrens der „doppelten Mehrheit“ für die Zeit nach dem 1. November 2009. Beide Länder fürchten die Entwertung ihres relativen Gewichts als potenzielle Koalitionspartner im Vergleich zu den vier größten EU-Mitgliedstaaten und damit letztlich einen Verlust an Gestaltungs- wie Verhinderungsmacht in der erweiterten Union. Andere Mitgliedstaaten haben inzwischen ebenfalls ihre skeptische Haltung gegenüber dem neuen Abstimmungsmodus zum Ausdruck gebracht.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Einführung der neuen Differenzierungsinstrumente in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Einige Mitgliedstaaten, allen voran Großbritannien und Polen, fürchten eine doppelte Spaltung im Verteidigungsbereich: Zum einen die Zementierung eines Europa der zwei Geschwindigkeiten sowie zum anderen ein Aufweichen des NATO-Bündnisses durch den Aufbau möglicher Parallel- oder gar Gegenstrukturen. Darüber hinaus könnte eine Kooperation im Rahmen der strukturierten Zusammenarbeit nach Ansicht der kleineren Unionsmitglieder zu einer Dominanz der großen Mitgliedstaaten führen.

Einige EU-Länder, darunter Irland, Litauen, Polen, die Slowakei und Spanien, befürworten überdies einen Gottesbezug in der Präambel zur Verfassung. Diesem Anliegen widersetzt sich vor allem Frankreich, das darin einen klaren Bruch mit seiner laizistischen Verfassungstradition sieht.

Auch in Deutschland verweisen kritische Stimmen auf Schwachstellen des Konventsentwurfs. Bemängelt wird die nach wie vor komplexe Struktur des Gesamttextes, die Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips in der Außen- und Sicherheitspolitik oder die Bestimmungen zur Arbeitsweise des Ministerrats. Unterschiedlich fallen die Bewertungen in der deutschen Debatte hingegen aus, wenn es um Fragen wie den Gottesbezug in der Präambel, politikfeldspezifische Aspekte der neuen Kompetenzordnung sowie bestimmte Verfahrensfragen geht.

Die Einwände mit Blick auf die Kompetenzordnung sind vor allem getragen von den Zentralisierungssorgen im Bereich des Binnenmarktes, der Daseinsvorsorge, der Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, der Energiepolitik, der Einwanderungspolitik sowie in den Feldern der offenen Methode der Koordinierung. Zudem wird die Rückübertragung von Handlungsspielräumen insbesondere in der Regional- und Strukturpolitik gefordert.

Im Hinblick auf Verfahrensfragen beziehen sich die Einwände vornehmlich auf den im Verfassungsentwurf vorgesehenen unionsautonomen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen, die Teilnahme von Ländervertretern an den Beratungen des Ministerrats sowie auf die Ratifikationsbestimmungen bei der Festlegung der Modalitäten der Finanzmittel.

Die deutsche Debatte setzt damit deutlich andere Akzente als die Forderungen, die zum Auftakt der Regierungskonferenz von den europäischen Partnern eingebracht wurden. Während in Deutschland und den übrigen Gründerstaaten die Gestaltungsfähigkeit und das Aufgabenprofil im Mittelpunkt stehen, konzentrieren sich die Anliegen der anderen Mitgliedstaaten vornehmlich auf institutionelle Fragen.

#### **IV. Optionen einer interessenorientierten Verhandlungsstrategie**

Trotz der oben aufgeführten Kritikpunkte besteht breites Einvernehmen darüber, dass der Konventsentwurf an vielen Stellen über das hinausgeht, was nach den Erfahrungen von Nizza eine Regierungskonferenz hätte erreichen können. In der Abwägung der Leistungen und Defizite spricht daher vieles gegen eine Öffnung des Konventspakets in der Regierungskonferenz. Doch angesichts der zum Teil überzogenen Konfliktlinien um national geprägte Statusfragen, Blockadepotenziale und Wertebezüge, die den Beginn der Regierungskonferenz dominieren, drohen die zentralen Anforderungen an ein handlungsfähiges, transparentes und demokratisches Europa aus dem Blick zu geraten.

Das Konfliktpotenzial der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Interessen wirft die Frage auf, welchen Ausgang die Verhandlungen nehmen können. Fünf Alternativen sind möglich:

- Der Konventsentwurf wird ohne Änderungen angenommen.
- Die Regierungskonferenz beschränkt sich lediglich auf redaktionelle, sprachliche und formale Änderungen.
- Es erfolgen Eingriffe an einigen neuralgischen Punkten, ohne den Gesamtentwurf in Frage zu stellen.
- Das Gesamtpaket wird aufgeschnürt – es beginnen Neuverhandlungen auf der Grundlage des Konventsentwurfs.
- Der Konventsentwurf scheitert – Neuverhandlungen erfolgen auf der Basis des Vertrags von Nizza.

Der Verfassungsprozess ist das erste Großprojekt der erweiterten Europäischen Union. Alle Mitgliedstaaten müssen hier den Beweis erbringen, dass sie auch in großer Runde zukunftsfähig bleiben. Bereits zu Beginn der Regierungskonferenz wurde jedoch deutlich, dass der Konventsentwurf die Regierungskonferenz nicht ohne Änderungen passieren wird. Die von den Regierungsvertretern vereinbarte Streichung des vom Konvent vorgeschlagenen Gesetzgebungsrats in der Auftaktsitzung zur Regierungskonferenz ist hierfür ein erster Beleg.



Setzt sich diese Linie fort, führt dies zu einer umfassenden Neuverhandlung. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen und Positionen der Mitgliedstaaten ist über eine Neuverhandlung aber kein in sich schlüssigeres Reformpaket im Vergleich zum Konventsentwurf zu erwarten. Vielmehr drohen die im Konvent nicht zuletzt aus deutscher Sicht erzielten Fortschritte in den Mühlen der Partikularinteressen und der Verhandlungslogik, nach der jeder Mitgliedstaat am Ende „Erfolge“ vorweisen will, zerrieben zu werden.

Steht die Verfassung in den kommenden Monaten dennoch in wesentlichen Teilen zur Disposition und wird eine Neuverhandlung unvermeidlich, dann muss auch Deutschland seine Liste der im Konvent nicht eingelösten Reformanliegen vorlegen. Diese gehen insgesamt deutlich über die institutionellen Statusfragen der anderen Mitgliedstaaten hinaus. Teil der deutschen Verhandlungsstrategie sollte es sein, diese Konsequenz auch den Partnern zu vermitteln.

In dieser Phase sollte es den Verhandlungsparteien politisch verwehrt sein, einzelne Vorschläge des Konvents aufzuheben, ohne zugleich eine zustimmungsfähige Alternative anzubieten. Gelingt dies nicht, so ist ein Scheitern des Verfassungsprojekts in diesem Fall eher wahrscheinlich. Dies können sich die Mitgliedstaaten politisch aber schon deshalb nicht leisten, weil an der Entstehung des Entwurfs sowohl Vertreter der nationalen Regierungen und Parlamente der heutigen und künftigen Mitgliedstaaten als auch des Europaparlaments mitgewirkt waren. Ein Scheitern würde daher nicht nur ihre eigene Glaubwürdigkeit, sondern auch das Konventsmodell als Reformmethode der Zukunft sowie den gesamten Integrationsprozess in Frage stellen.

Um die Einigung in der Regierungskonferenz und den Erfolg der Ratifikationsverfahren in den Mitgliedstaaten sicher zu stellen kann bei zentralen Bestimmungen dennoch eine Strategie des pragmatischen Nachverhandelns nötig werden. Die Regierungskonferenz müsste sich dabei allerdings auf gezielte Eingriffe an neuralgischen Punkten beschränken. Um den Kern ihrer Interessen am Verhandlungstisch zu verteidigen, sollte sich die Bundesrepublik mit ihrer Europapolitik an dieser Maxime orientieren und eigene rote Linien definieren, wenn die Verhandlungsstrategie anderer Mitgliedstaaten dies erfordert.

Hierfür ist eine Positionsbestimmung darüber erforderlich, welche Bestandteile der Verfassung nicht mehr oder nur im begrenzten Maße angetastet werden dürfen, damit die Gestaltungskraft, das Aufgabenprofil und das Kräfteverhältnis in der künftigen Europäischen Union nicht zu Ungunsten Deutschlands verändert wird. Denn es steht nicht nur die Vertretung deutscher Interessen in der Regierungskonferenz auf dem Spiel, sondern auch die Durchsetzungsfähigkeit deutscher Europapolitik in Anbetracht zentraler Weichenstellungen wie der Verabschiedung des künftigen EU-Finanzrahmens sowie der Fortentwicklung der Agrar-, Struktur- oder Industriepolitik.

Die Regierungskonferenz wird die künftige Verhandlungskultur in Europa maßgeblich prägen. Um einer konstruktiven Entwicklung Nachdruck zu verleihen, bietet sich eine gemeinsame Initiative der Staaten an, die sich gegen ein Aufschnüren des Erreichten wenden. Dies sind derzeit gerade die Mitglieder, die von Beginn an am Integrationsprozess beteiligt waren. In dieser Gruppe spielt die Kluft zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten keine maßgebliche Rolle. Die europäische Integration als handlungsfähige Ebene der Politik zu erhalten und weiter zu entwickeln, steht vielmehr über der Behauptung von Prestigeerwägungen und Blockadepositionen.

Zwei alternative Stoßrichtungen einer Initiative der Gründer erscheinen plausibel. Eine solche Initiative könnte entweder auf eine für alle annehmbare Kompromissformel entlang der institutionellen Grundlinien des Konventsentwurfs abzielen. Denkbar wäre hier etwa eine Bindung des Inkrafttretens der neuen Stimmgewichtung an eine weitere Befassung durch den Europäischen Rat zu einem späteren Zeitpunkt. Alternativ könnte eine solche Initiative aber auch ein deutliches Signal aussenden, zu welchen weiterführenden Schritten – etwa bei der Verkleinerung der Kommission oder im Bereich der Außenbeziehungen – diese Gruppe von Staaten bereit ist, um Europa auf künftige Herausforderungen vorzubereiten. Getragen durch den Konsens der Staaten im politischen Zentrum der EU, die für ein solches Projekt eintreten, könnte dies der notwendige Impuls für den erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz sein.

In der Regierungskonferenz kommt es auf den Gestaltungsbeitrag Deutschlands und seiner engsten Partner an. Bleibt dieser aus und gelingt es nicht, weitere Staaten aus den verschiedenen Räumen der Europäischen Union für die eigenen Vorstellungen zu gewinnen, so wird die Regierungskonferenz zum Basar. Auf diesem geht der Kompromisscharakter des Verfassungsentwurfs verloren – die Arbeit des Konvents würde zur Maximalposition, von der nur noch Abstriche vorgenommen werden könnten.

Das Ziel, die Europäische Union in der Erweiterung handlungsfähig zu halten sowie die Strategie, den Binnenmarkt und die Währungsunion durch eine politische Union zu vollenden, blieben auch nach Maastricht, Amsterdam und Nizza weiter unerfüllt. Ein neuer Anlauf zur europäischen Verfassung wäre unter diesen Vorzeichen auf längere Zeit nicht zu erwarten. Die Dynamik der Idee Europa hätte sich erschöpft. Jenseits dieses Szenarios liegt dann nur noch die Option der differenzierten Integration: ein neuer Gründungsakt der dazu fähigen europäischen Staaten, die die Ambitionen des Verfassungsprojekts aufnehmen und für sich verwirklichen.