ONLINE DOKUMENTATION

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
6. März 2014

www.kas.de

Die Europapolitik Deutschlands im Jahr 2014

BRAINSTORMING MIT EUROPAEXPERTEN

STEFAN BEIERL, DR. CÉLINE-AGATHE CARO

Angesichts der Europawahlen im Mai und der verbleibenden Herausforderungen zur Überwindung der Krise im Euroraum werden viele europäische Themen dieses Jahr wieder eine zentrale politische Rolle spielen. Was sind die wichtigsten Fragen und die größten Herausforderungen für 2014? Welchen Beitrag kann Deutschland leisten, damit die Europäische Union den Bedürfnissen der Bürger zukünftig besser entgegenkommt?

Europaexperten aus dem Bundestag, dem Europäischen Parlament, dem Auswärtigen Amt, verschiedenen Stiftungen, Forschungseinrichtungen, Medien und Verbänden haben im November 2013 auf Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung an einem Brainstorming teilgenommen.

Dieses Papier stellt die wichtigsten Ergebnisse der Diskussionen vor und skizziert Optionen für die kommenden Monate in vier Bereichen: Wirtschaft und Finanzen, EU-Architektur, Europaskepsis und Außen- und Sicherheitspolitik.

Ansprechpartnerin in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Dr. Céline-Agathe Caro
Koordinatorin für Europapolitik
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 09
E-Mail: celine.caro@kas.de

Postanschrift
Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Konrad Adenauer Stiftung

INHALT

3| I. WIRTSCHAFT UND FINANZEN

6| II. EU-ARCHITEKTUR

8| III. EUROPASKEPSIS

10| IV. AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

12| V. FAZIT

13| VI. TEILNEHMER DES BRAINSTORMINGS

DIE AUTOREN

Stefan Beierl absolviert derzeit einen Doppelmaster in *Public Policy and Human Development* an der United Nations University und der Universität Maastricht. Zudem besitzt er einen Bachelor-Abschluss in *European Studies* von der Universität Maastricht. Sein fachlicher Schwerpunkt liegt im Bereich der Europa- und Sozialpolitik. Er hat das Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung für diesen Workshop unterstützt.

Dr. Céline-Agathe Caro ist Koordinatorin Europapolitik bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

I. WIRTSCHAFT UND FINANZEN

Die Überwindung der Krise im Euroraum steht dieses Jahr wieder im Zentrum der Europapolitik Deutschlands. Viele der Teilnehmer werteten das gute Ergebnis der Union bei der Bundestagswahl als eine Bestätigung für den europapolitischen Kurs der Kanzlerin. Die Themen, mit denen SPD und Grüne versucht haben, sich von der Union abzugrenzen, wie beispielsweise die Eurobonds und die Idee eines Marshallplans für die Krisenländer, verfingen nicht beim Wähler.

Im Zentrum der deutschen Politik steht 2014 nach wie vor die Frage: Was ist die richtige Balance zwischen intereuropäischer Solidarität und der Eigenverantwortung der Krisenländer, für wirtschaftliche und finanzielle Solidität zu sorgen? Die neue Bundesregierung muss weiterhin diese beiden Pole austarieren. Einigkeit bestand darüber, dass der Konsolidierungs- und Reformdruck auf die Mitgliedstaaten aufrechterhalten werden müsse. Denn mittel- und langfristig seien Strukturreformen und solide Finanzen der einzige Weg, um nachhaltiges Wachstum zu generieren und Stabilität sicherzustellen. Bei der Frage, wie dies erreicht werden könne, bewegten sich die Meinungen in einem Kontinuum zwischen einer strikten Einhaltung des no-bailout-Prinzips und Druck durch die Kapitalmärkte auf der einen Seite und einer Fortsetzung bzw. Ausweitung von Solidarmaßnahmen wie der Rettungsschirme, die auf die Wahrung politischer Akzeptanz bzw. Zumutbarkeit in den Krisenländern abzielen, auf der anderen Seite.

Haushaltskonsolidierung

Zum Thema Konsolidierung wurden die drei Hauptmechanismen diskutiert, die es hierzu auf europäischer Ebene gibt: Erstens der verschärfte Stabilitäts- und Wachstumspakt (begleitet durch Two- und Six-Pack), zweitens der Fiskalpakt und drittens die Anpassungsprogramme für Griechenland, Irland, Portugal und Zypern (und damit verbunden die EFSF und der ESM).

Beim Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) kritisierten einige, dass auch die jüngsten Reformen keine automatischen Sanktionen für Defizitsünder vorsehen und es immer noch keine Sanktionen gegeben habe, obwohl ein Großteil der Mitgliedstaaten weiterhin die Defizitgrenzen nicht einhalte. Aus ihrer Sicht trage der Pakt weder dazu bei, die Konsolidierungsanstrengungen zu verstärken, noch dazu, das Vertrauen der Kapitalmärkte wiederzugewinnen. Dem hielten andere entgegen, dass es zu früh sei, um ein Urteil zu fällen. In der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage brauche die Reduzierung der Defizite nun einmal Zeit. Außerdem betrachteten sie es als positiv, dass es weiterhin politischen Spielraum beim Verhängen von Sanktionen gebe und keinen gänzlichen Automatismus.

Ein ähnliches Bild ergab sich beim Fiskalpakt. Dieser zwischenstaatliche Vertrag, der Anfang 2013 in Kraft trat, enthält u.a. Regelungen zur Einführung nationaler Schuldenbremsen und die Verpflichtung der teilnehmenden EU-Staaten auf quasi-ausgeglichene Haushalte, die über die Regeln des SWP hinausgehen. Manche kritisierten, dass die entscheidende Definition des strukturellen Haushaltsdefizits nachträglich verwässert wurde. Dadurch werde es wahrscheinlicher, dass der Pakt eingehalten werde, allerdings auf Kosten des Konsolidierungsdrucks, der von ihm ausgeht.

Bei der Bewertung der Anpassungsprogramme war man sich weitestgehend einig, dass sie in Sachen Konsolidierung relativ erfolgreich gewesen seien. In anderen Bereichen der Programme ging die Bewertung weiter auseinander (siehe unten).

Die Einrichtung neuer europäischer Instrumente, die auf eine Vergemeinschaftung von Schulden abzielen, wie beispielsweise die Idee eines europäischen Schuldentilgungsfonds, wurde von den meisten nicht als probates Mittel erachtet, um der Schuldenproblematik zu begegnen.

EZB als temporärer Brandlöscher: Gewonnene Zeit für Reformen nutzen!

Die Europäische Zentralbank (EZB) spielt eine wichtige Rolle beim Krisenmanagement in der Eurozone – nicht nur aufgrund ihrer Geldpolitik. Als die Krise im Sommer 2012 außer Kontrolle zu geraten drohte, begann sie als Brandlöscher zu agieren, um ein Auseinanderfallen der Eurozone zu verhindern. Sie tat dies, indem sie erklärte, notfalls bereit zu sein, unbegrenzt Staatsanleihen von Krisenländern aufzukaufen, wenn diese sich zu Reformmaßnahmen verpflichten (OMT-Programm). Seitdem hat sich die Lage an den Anleihenmärkten beruhigt – mit dem weniger positiven Nebeneffekt, dass der nachlassende Zinsdruck das Reformtempo in weiten Teilen Europas stark verlangsamte. Die Politik der EZB – da waren sich alle einig – könne und sollte nicht unbegrenzt

fortgesetzt werden. Sie sei auf Dauer demokratisch nicht verantwortbar, da das daraus resultierende finanzielle und wirtschaftliche Risiko in keinem Verhältnis zur demokratischen Legitimation der EZB stünde. Das Mandat der EZB sei bereits aufs äußerste ausgereizt – in den Augen einiger sogar bereits überschritten[1]. Um ein böses Erwachen zu vermeiden, wenn die EZB ihre derzeitige Rolle nicht mehr spielen kann oder will, war die einhellige Meinung, dass es eine wichtige Aufgabe der Bundesregierung sei, das Reformtempo in Europa bis dahin hochzuhalten.

Wie kann das Reformtempo in den Mitgliedstaaten hochgehalten werden?

Viele erwähnten in diesem Zusammenhang die Vorbildfunktion, die Deutschland dabei zukomme. Auch in Deutschland gebe es beträchtliche Herausforderungen, die nicht auf die lange Bank geschoben werden dürfen. Es müsse der Eindruck vermieden werden, dass es Wasser predige, aber Wein trinke. Es bedürfe also eines selbstkritischen Blicks und einer gewissen Demut auf deutscher Seite.

Einige waren der Auffassung, dass stärkere europäische Mechanismen helfen könnten, den Reformdruck zu erhöhen. Die Meinung zu der Frage, ob die Bindungskraft der länderspezifischen Empfehlungen, die die Kommission den Mitgliedstaaten jährlich im Rahmen des Europäischen Semesters gibt, erhöht werden sollte, lässt sich auf den Nenner bringen, dass deren Wirkungsmacht enge Grenzen hätte. Zwar würden die Mitgliedstaaten in der Regel nicken, wenn es um die Empfehlungen an andere Länder gehe. Sobald es um das eigene Land gehe – Deutschland eingeschlossen – gebe es aber häufig nur ein Kopfschütteln oder gar Empörung. Diese Empfehlungen der Kommission verpflichtend zu machen sei demokratisch ohnehin nicht zu rechtfertigen.

Auch eine Alternative hierzu, die derzeit auf europäischer Ebene diskutiert wird, nämlich die Idee bilateraler Reformverträge zwischen der Kommission und den Mitgliedsländern, wurde skeptisch gesehen. Der Grundgedanke ist, dass sich Euroländer den Europäischen Institutionen gegenüber zu Reformen verpflichten sollen, die sie selbst wählen. Im Gegenzug können die Länder auf finanzielle Unterstützung aus EU-Mitteln durch einen Solidarmechanismus hoffen, um die kurzfristigen Kosten, die mit den Reformen einhergehen, abzufedern. Die Bedenken der Anwesenden fokussierten sich zum einen auf die Gefahr, dass die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten weiter reduziert werden könnte (getreu dem Motto Reformen nur noch gegen Geld) und zum anderen auf die Zweifel, wie und ob diese Verträge rechtlich bindend gemacht werden könnten[2].

Die Frage des Reformdrucks wurde auch im Zusammenhang mit den Anpassungsprogrammen und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) diskutiert. Insgesamt sei die Bilanz der Programme in Sachen Strukturreformen weniger positiv als in Sachen Konsolidierung. Zwar seien Fortschritte gemacht worden, vor allem in Griechenland sei aber vieles auf der Strecke geblieben. Die Beharrungskräfte der organisierten Interessen, welche teilweise unterschätzt wurden, seien ein Grund hierfür. Griechenland sei aber ein Spezialfall, der gesondert von den anderen Programmländern beurteilt werden müsse. Bei der Gesamtbewertung der Programme gingen die Meinungen auseinander. Einige betrachten sie als wirksame kurzfristige Umverteilungsmechanismen, denen langfristig aber der Druck fehle, um den Reformprozess am Laufen zu halten. Der Druck der Kapitalmärkte sei effektiver. Andere beurteilten den mit den Anpassungsprogrammen einhergehenden Reformdruck weniger kritisch. Er könne sogar für kleine Nicht-Programmländer abschreckend wirken, was daran zu erkennen sei, dass sie die Reformanstrengungen erhöhen, um eine Inanspruchnahme von ESM-Geldern zu vermeiden. Bei den größeren Ländern gebe es aber keine Alternative zur disziplinierenden Wirkung der Kapitalmärkte, da der ESM nicht für sie ausgelegt sei.

Insgesamt machte die Diskussion deutlich, dass die Wirksamkeit des Drucks von Seiten der europäischen Ebene Grenzen hat. Ohne mutige Politiker in den Mitgliedstaaten und Reformbereitschaft unter der Bevölkerung wird wenig vorangehen.

Wie viel Eigenverantwortung?
Wie viel intereuropäische Solidarität?

Fast alle vertraten die Auffassung, dass die Solidaritätsmechanismen – also in erster Linie die Rettungsschirme – zum Zeitpunkt ihrer Einführung nötig gewesen seien.

---

[1] *Das Bundesverfassungsgericht hat am 7. Februar 2014 angekündigt, die Entscheidung über das Anleihekaufprogramm der EZB (OMT-Programm) dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen. OMT: „Outright Monetary Transactions“.*

[2] *Es gab keine Einigung auf dem EU-Gipfel im Dezember 2013 zu den Reformverträgen und dem Solidarmechanismus. Eine Verabschiedung beider Instrumente ist nun für Oktober 2014 geplant.*

Langfristig – auch da war man sich einig – müsse die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten wieder stärker in den Vordergrund gerückt werden. Eine Grundbedingung hierfür sei allerdings, dass die Gefahr einer durch die Probleme einzelner Länder ausgelösten Kettenreaktion nicht mehr gegeben ist. Insbesondere die Bankenunion sei in diesem Zusammenhang wichtig, um vom Bankensektor ausgehende Ansteckungseffekte künftig zu verhindern.

Insgesamt sei ein gewisses Maß an Solidarität aus Gründen der zum Teil dramatischen sozialen Lage in den Krisenländern und der europapolitischen Verantwortung Deutschlands zweifelsohne nötig. Aber dabei sei es wichtig abzuwägen, ob dadurch Fehlanreize gesetzt würden, die schwer zu korrigieren sind, sobald es sie einmal gibt. Die Einführung von Eurobonds, so der Tenor im Saal, sei keine Lösung und habe wenig mit Solidarität zu tun. Dadurch würden die Krisenursachen nicht adressiert. Stattdessen würden die Schwächen der einzelnen Volkswirtschaften, die sich in den Risikoaufschlägen auf Staatsanleihen widerspiegeln, durch das einheitliche Zinsniveau vorübergehend kaschiert. Die disziplinierende Wirkung der Anleihenmärkte wäre auf absehbare Zeit ausgehebelt – mit möglicherweise gravierenden Folgen.

Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

Viele betonten, dass die Konsolidierungsbemühungen nur erfolgreich sein können, wenn die europäische Wirtschaft möglichst schnell wieder nachhaltig wächst. Denn Verschuldung werde nun einmal relativ zum Bruttoinlandsprodukt gemessen. Nationale Strukturreformen seien hierfür die Grundlage.

Eine weitere Grundvoraussetzung sei Vertrauen. Ohne Vertrauen in den Fortbestand der Eurozone in der gegenwärtigen Form und in stabile politische und soziale Verhältnisse würde der Investitionsstau in den Krisenländern fortdauern.

Darüber hinaus könne eine Verbesserung der Verwaltungskapazitäten und des Sozialpartnerdialogs zu einem besseren Investitions- und Geschäftsklima (und damit zu Wachstum und Beschäftigung) beitragen. In beiden Bereichen gäbe es immensen Nachholbedarf in einigen Ländern.

Wenig kontrovers war die Tatsache, dass die Förderung des internationalen Handels eine wichtige Wachstumsquelle sein kann. Neben dem Vorantreiben von Abkommen wie der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) mit den Vereinigten Staaten, zu der die Verhandlungen bereits laufen[3], solle sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene dafür einsetzen, weitere Freihandelsabkommen sowie eine Wiederbelebung der multilateralen Doha-Runde[4] anzustreben.

Die teuren Zinsbedingungen für Unternehmen in Südeuropa wurden unisono als wesentliches Wachstumshemmnis identifiziert. Ohne Zugang zu günstigem Kapital sei es enorm schwierig für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu expandieren und zu investieren. Hier können die EU durch die Europäische Investitionsbank und Deutschland durch KfW-Kredite eine wichtige Rolle spielen.

Dem europäischen Binnenmarkt wurde ebenfalls große Bedeutung beigemessen. Hier gebe es viel ungenutztes Potenzial – sei es durch Vertiefung oder durch eine bessere Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften.

Im neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für die Jahre 2014 bis 2020, der stärker als je zuvor auf Investitionen in Innovation und nachhaltiges Wachstum ausgerichtet ist, gibt es eine Vielzahl von Instrumenten und Programmen, die Hebelwirkungen für die Wirtschaft in Europa haben können. Dabei wurden die Kofinanzierungsraten, d.h. der Anteil, den die EU bei von ihr mitfinanzierten Projekten übernimmt, in vielen Bereichen erhöht, um der fehlenden Finanzkraft schwächerer Mitgliedstaaten und Regionen Rechnung zu tragen. Besonders hervorgehoben wurde die Wichtigkeit der Finanzmittel, die für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vorgesehen sind. Bei der Überprüfung des MFR im Jahr 2016 sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, selbigen noch mehr auf Innovation und Wachstum auszurichten. Des Weiteren könne der EU-Haushalt zu einem gewissen Grad auch als Solidarmechanismus angesehen werden, da dort nicht zuletzt eine Umverteilung von Nettozahlern zu Nettoempfängern stattfindet. Zusätzliche Forderungen nach einer Art Marshallplan für

---

[3] *Die Verhandlungen sind allerdings zuletzt ins Stocken geraten. Auch die öffentliche Kritik am TTIP an sich ist lauter geworden. So wird vor allem die Intransparenz des Verhandlungsprozesses von manchen Beobachtern bemängelt. Für die Europäer gilt es zudem, ein Absenken europäischer Qualitäts- oder Umweltstandards durch das Abkommen zu vermeiden. Die NSA-Affäre, die sich in den letzten Monaten ausgeweitet hat, beeinträchtigt außerdem das Verhandlungsklima.*

[4] *Das WTO-Abkommen vom Dezember 2013 ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Siehe dazu: http://www.welt.de/wirtschaft/article122705650/WTO-Abkommen-bringt-Deutschland-60-Milliarden.html*

Griechenland (oder gar ganz Europa) seien nicht zielführend. Außerdem habe der Europäische Rat sich über einen Wachstumspakt bereits geeinigt. Wichtiger sei die schnelle Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen.

Bürokratieabbau mit dem Ziel, Unternehmensgründungen zu erleichtern sowie Verwaltungskosten insbesondere für KMUs zu senken, könne ebenfalls zu mehr Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Alle begrüßten daher die jüngsten Initiativen der Europäischen Kommission hierzu – insbesondere das im Dezember 2012 gestartete Regulatorische Eignungs- und Leistungsprogramm zur Vereinfachung des EU-Rechts (REFIT[5]).

II. EU-ARCHITEKTUR

Neben der Staatsschulden- und Wirtschaftskrise hat es Europa derzeit auch mit einer Vertrauenskrise zu tun. Um Vertrauen in die EU als Ganzes und in die Institutionen im Speziellen wiederherzustellen, geht es nicht zuletzt um die Frage der politischen Legitimation. Diese beruht zum einen darauf, dass politische Entscheidungen im Rahmen eines transparenten, demokratischen Prozesses getroffen werden (Input-Legitimität) und zum anderen darauf, dass die Folgen politischen Handelns im Sinne der Bevölkerung sind (Output-Legitimität). Die EU-Architektur, so der Tenor im Saal, habe hierbei eine wichtige Funktion. Sie müsse die demokratische Legitimation sicherstellen und gleichzeitig die nötige Handlungsfähigkeit ermöglichen, um die europapolitischen Herausforderungen zu lösen.

Wie hat sich die EU-Architektur in den vergangenen Jahren verändert?

Festzustellen ist, dass die EU-Architektur sich seit der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 weiterentwickelt hat und dies auch ohne große Änderungen der EU-Verträge. Beispielsweise wurde die Stellung der Kommission als ausführender Arm der wirtschaftspolitischen Koordinierung gestärkt und die Eurozone entwickelte sich zu einer wesentlich eigenständigeren Gruppe innerhalb der EU. Des Weiteren wurden mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und dem Fiskalpakt zwei völkerrechtliche Verträge beschlossen. Außerdem sei der Europäische Rat (insbesondere beim Krisenmanagement) dominanter geworden und habe die Gemeinschaftsmethode, d.h. das Zusammenspiel zwischen der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat, in einigen Bereichen verdrängt.

Seit sich die Lage an den Anleihenmärkten beruhigt hat, habe auch die Debatte um die Notwendigkeit größerer Veränderungen der EU-Verträge Momentum verloren. So endete auch das Treffen des Europäischen Rats im Juni 2013, bei dem die Festlegung der weiteren Schritte zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion auf der Agenda standen, ohne konkrete Beschlüsse.

Schreckgespenst Vertragskonvent?

Viele betonten, dass die Zeit denkbar ungünstig sei für eine Änderung der EU-Verträge, die der Einberufung eines Vertragskonvents und damit des Aufschnürens der gesamten EU-Verträge bedürfe. Erstens bestünde die Gefahr, dass Großbritannien dies als Chance sehen würde, die Rückübertragung von Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten (oder zumindest weitere Opt-Outs) zur Bedingung für Zustimmung zu einer weiteren Vertiefung in anderen Bereichen zu machen. Eine Hängepartie würde viel politisches Kapital binden und bürge die Gefahr europapolitischer Paralyse. Viele hielten es deshalb für besser, einen Vertragskonvent zu vermeiden, bis Großbritannien sein für 2017 geplantes Referendum über den Verbleib in der EU abgehalten hat. Zweitens zöge eine große Vertragsänderung Referenda in einigen Mitgliedstaaten nach sich, was im derzeitigen politischen Klima riskant sei und populistischen Kräften Auftrieb verschaffen könnte.

Nicht alle standen einer zeitnahen Einberufung eines Konvents so skeptisch gegenüber. Sie sahen es als die beste und demokratischste Plattform für einen breiten Diskurs über die Zukunft der EU und hielten Angst vor den Konsequenzen für unangebracht. In diesem Zusammenhang wurde außerdem deutlich, wie unterschiedlich die Meinungen darüber waren, ob die Finalitätsfrage – sprich die Frage, welches politische Gebilde die EU letztlich sein soll – Teil dieses Diskurses sein sollte.

Brauchen wir weitere Änderungen?

Für viele Experten bleibt neben dem ökonomischen auch der institutionelle Reformdruck weiter groß. Hierbei stoße die Politik der kleinen Schritte an ihre Grenzen. Erstens erfordere die enge Verknüpfung der gegenwärtigen Herausforderungen ein fein abgestimmtes und orchestriertes Vorgehen in Form einer Paketlösung. Statt

---

[5] *Zum REFIT-Programm der Kommission, siehe: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-891_de.htm*

weiterhin parallel mehrere ‚normale' Schachspiele zu spielen, müsse man zu dreidimensionalem Schach wechseln.

Zweitens seien die Grenzen des bestehenden Vertragsrechts erreicht. Insbesondere die geplante Bankenunion sowie das Verhältnis zwischen der Eurozone und dem Rest der EU-Mitgliedstaaten würden einer klaren rechtlichen Grundlage bedürfen. Die achtzehn Euroländer haben im Rat eine qualifizierte Mehrheit und können die zehn Nicht-Euroländer überstimmen. Schutzgarantien, die verhindern, dass letztere im Rat marginalisiert werden, waren ein Vorschlag, um einen tragfähigen Status zwischen Euro- und Nicht-Eurostaaten zu erreichen. Dem hielten einige entgegen, dass die Rücksicht auf Nicht-Euroländer Grenzen haben sollte, da außer Großbritannien und Dänemark über kurz oder lang ohnehin alle dem Euro beitreten müssen. In diesem Zusammenhang kam auch die Frage auf, ob die Eurozone einen eigenen Vertrag braucht. Im Oktober 2013 hatte die aus elf deutschen Ökonomen, Politologen und Juristen bestehende *Glienicker Gruppe* in einem Zeitungsartikel genau dieses gefordert[6]. Die Gruppe versprach sich von einem Euro-Vertrag, dass es dadurch wieder mehr darum gehe, „was europapolitisch gewollt und erforderlich ist, und nicht mehr nur um die juristischen Einwände dagegen". Hierzu gab es unter den Teilnehmern des Workshops verschiedene Auffassungen. Manche zeigten sich skeptisch, ob sich die Euroländer auf einen solchen Vertrag überhaupt einigen könnten. Andere lehnten die Idee ab, da dadurch die Einheit des europäischen Binnenmarktes gefährdet würde. Generell wurde deutlich, dass die Beurteilung schlussendlich vom genauen Inhalt eines solchen Vertrages abhängt. Feststeht auf jeden Fall, dass die vertragsrechtliche Grundlage der Bankenunion bereits durch den Bankenstresstest (dessen Ergebnisse im ersten Halbjahr 2014 erwartet werden) auf eine harte Probe gestellt werden könnte, wenn infolgedessen Banken abgewickelt werden sollten und in diesem Zusammenhang Klagen erhoben werden.

Drittens sahen einige Handlungsbedarf bei der politischen Legitimierung. Auf dem Höhepunkt der Krise mag das Zurückgreifen auf die intergouvernementale – sprich zwischenstaatliche – Methode gerechtfertigt gewesen sein. Mittelfristig, wenn die Lage sich dauerhaft beruhigt habe, sei es aber nötig, so manche Teilnehmer, die Gemeinschaftsmethode wieder in den Vordergrund zu rücken. Dies sei nicht nur aus demokratischen Gesichtspunkten erforderlich (hier vor allem im Hinblick auf die Einbindung des Europäischen Parlaments), sondern auch aus Effizienzgründen, wie einige meinten. Denn auf Dauer könne die Kommission, deren Aufgabe u.a. die Durchsetzung und Überwachung der Umsetzung der EU-Gesetze ist, beim Entscheidungsprozess nicht außen vor gelassen werden. Des Weiteren gehe es grundsätzlich darum, klare Verantwortlichkeiten zu schaffen. Legitimierung sei dort anzusiedeln, wo die entsprechenden Entscheidungen getroffen werden. Mehrere Legitimationsebenen, wie es sie derzeit manchmal noch gebe, seien zu beseitigen.

Die Schwierigkeit im institutionellen Bereich lässt sich auf folgenden Nenner bringen: Die aktuellen Herausforderungen erfordern eigentlich eine umfassende Paketlösung, für die eine Änderung der EU-Verträge nötig wäre. Der Weg zu einer solchen Paketlösung ist aber politisch hochriskant, da die Interessen der Mitgliedstaaten weit auseinander liegen und die reibungslose Ratifizierung alles andere als sicher ist.

Wie viel ist nötig – wie viel ist möglich?

Die Anpassung der EU-Architektur sei kein Selbstzweck. Angesichts des politischen Risikos und Aufwands, der mit weitreichenden Veränderungen einhergeht, sei sehr genau abzuwägen, wie viel nötig und wie viel möglich sei. Dabei dürfen auch die Grenzen des deutschen Grundgesetzes nicht außer Acht gelassen werden.

Ein Mittelweg, der vorgeschlagen wurde, war die Strategie gebündelter modularer Schritte. Im Kern geht es darum, mehrere kleine Schritte zu kombinieren, die ohne Vertragskonvent auf Basis der Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV sowie Art. 326–334 AEUV) bzw. der Verstärkten Zusammenarbeit der Eurogruppe (Art. 136 AEUV) durchgeführt werden können. Einige hielten dies für den derzeit gangbarsten Weg, um die drängendsten Änderungen in der EU-Architektur vorzunehmen, ohne die gesamten EU-Verträge aufzuschnüren. Sowohl die wirtschaftspolitische Koordinierung innerhalb der Eurozone als auch die Festlegung des Status zwischen Euro- und Nicht-Euroländern als auch eine verbesserte demokratische Legitimierung durch eine stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments könnten so erreicht werden.

Viel mehr – so der Tenor im Saal – sei derzeit wohl nicht durchsetzbar. Mittelfristig führe kein Weg an Vertragsänderungen vorbei, da die Politik der kleinen institutio-

---

[6] *Vgl. http://www.glienickergruppe.eu/ZEIT_Artikel%20der%20Glienicker%20Gruppe.pdf*

nellen Schritte ihr Limit erreicht habe – insbesondere im Hinblick auf die Bankenunion. Hier dürfe es nicht um das *ob*, sondern lediglich um das *wann* gehen. Keiner der Anwesenden erwartete große Initiativen in diesem Bereich vor der Europawahl. Einige konnten sich neuen Schwung in der Sache während der italienischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2014 vorstellen, andere erst nach dem britischen Referendum.

III. EUROPASKEPSIS

Bei der Frage, wie der europaweit um sich greifenden Europaskepsis am besten zu begegnen sei, gingen die Meinungen weit auseinander. Der gemeinsame Nenner war, dass Taten sprechen zu lassen das beste Mittel sei. Nur wenn die EU den Nachweis liefert, dass sie in der Lage ist, ihre Herausforderungen zu bewältigen, kann verlorenes Vertrauen wieder gewonnen werden.

Europaskepsis in Deutschland

Mit der AfD hat eine Partei, die dem Euro kritisch und der Europäischen Union zumindest skeptisch gegenübersteht, bei der Bundestagswahl den Einzug ins Parlament nur knapp verpasst. Da es bei den anstehenden Europawahlen erstmals keine Sperrklausel geben wird, ist damit zu rechnen, dass sie einige Sitze im Europäischen Parlament erringen wird[7]. Bei der Frage, wie das Abschneiden der AfD im September 2013 zu bewerten sei, war man sich nicht gänzlich einig. Handelt es sich in erster Linie um eine Protestpartei, wenn man bedenkt, dass viele frühere Nichtwähler für sie gestimmt haben? Oder ist es ein Zeichen für das Ende des pro-europäischen Elitenkonsensus in Deutschland? Letztere Bewertung beruhte auf der Tatsache, dass viele ehemalige Wähler der etablierten Parteien – auch aus dem bürgerlichen Lager – für die AfD gestimmt haben.

Zunächst einmal wurde festgehalten, dass die Europaskeptiker in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern weiterhin eine kleine Gruppe seien. Dies dürfe aber nicht darüber hinwegtäuschen, wie einige anmerkten, dass die kritischen Stimmen nicht zuletzt innerhalb der bürgerlichen Parteien in den vergangenen Jahren lauter geworden seien. Die FDP-Mitgliederbefragung zum Eurokurs und diverse Kommentare aus der CSU wurden hierbei als Beispiele genannt. Hier, so der Tenor, dürfe die Bewertung nicht auf der Basis eines Schwarz-Weiß-Schemas erfolgen, das lediglich Europagegner und Europabefürworter kennt. Nicht jeder, der Kritik an der EU, einzelnen Institutionen oder europapolitischen Entscheidungen äußert, dürfe automatisch als Europagegner abgestempelt werden. Im Gegenteil: Ein gewisser Europarealismus, d.h. ein kritischer Blick auf die EU gerade von Seiten grundsätzlicher Europa- und Eurobefürworter sei wichtig für die Fortentwicklung des europäischen Einigungsprojektes und insbesondere der Wirtschafts- und Währungsunion. Eine weitere Unterscheidung ist die zwischen Europaskepsis, d.h. Unzufriedenheit mit der Europäischen Union, und Euroskepsis, d.h. Unzufriedenheit mit der gemeinsamen Währung. Diese beiden Phänomene sind nicht notwendigerweise kongruent.

In Deutschland fokussiert sich die Europaskepsis in der öffentlichen Debatte derzeit in erster Linie auf die Skepsis gegenüber dem Finanzgebaren der Südländer und die Sorgen um die finanziellen Auswirkungen der Eurorettungspolitik auf Deutschland. Die Krise habe zum einen den Leuten bewusst gemacht, wie eng verflochten die europäischen Länder inzwischen miteinander sind und zum anderen gezeigt, dass auf der emotionalen Ebene bei vielen Deutschen das Gefühl der Zusammengehörigkeit mit dem Rest Europas nicht sehr stark ausgeprägt ist. Der reflexhafte Rückfall auf Stereotypen, der seitdem teilweise zu beobachten ist, lasse sich durch die Komplexität der Lage erklären.

Europaskepsis in Frankreich

In anderen Ländern manifestiert sich Europaskepsis in anderer Form. Dies wurde am Beispiel Frankreichs verdeutlicht. Dort ließen sich die Europaskeptiker im Wesentlichen in drei Schichten einteilen, auch wenn die Trennlinie in der Realität nicht immer so deutlich sei. Die erste Schicht habe sich im Zuge der Neuordnung nach dem Mauerfall gebildet, als Globalisierungsängste sich mit dem Zweifel über die Rolle Frankreichs in der Welt mischten. Dieses Phänomen schließe auch Teile der französischen Elite mit ein. Die zweite Schicht habe ihre Wurzeln in der Sorge über die nationale Wirtschaftssituation. Die Sorgen würden ihren Ausdruck in Zukunftspessimismus und Selbstverzweiflung finden. Die dritte und jüngste Schicht sei nationalzentriert und bestehe aus Bürgern, die den Glauben in die eigene politische Führung verloren haben. Hier finde sich der beste Nährboden für die Anti-Elitismus- und Anti-Europa-Rhetorik der Front National, der größten rechtsextremistischen Partei Frankreichs.

---

[7] *Das Bundesverfassungsgericht kippte die anvisierte Drei-Prozent-Hürde am 26. Februar 2014. Bei der letzten Europawahl im Jahr 2009 hatte es noch eine Fünf-Prozent-Hürde gegeben.*

Was ist der richtige Umgang mit Europaskepsis?

Eine Tabuisierung der Europaskepsis sei keine Lösung, so der Tenor. Der europapolitische Kurs der Bundesregierung beim Eurokrisenmanagement dürfe nicht als alternativlos dargestellt werden, sondern es müsse deutlich gemacht werden, dass die Alternativen der Europaskeptiker wesentlich schlechter seien. Einige meinten daher, dass man sich dem Dialog mit Euroskeptikern nicht von vorneherein verschließen sollte, denn dadurch könnten Brücken gebaut werden, um Europaskeptiker zu überzeugen statt ihre Meinungen zu unterdrücken. Andere fügten allerdings an, dass die Erfahrungen aus der Wahlforschung zeigen, dass dieser Ansatz nur bedingt erfolgreich ist. Insofern sei er kein Ersatz dafür, die tiefer liegenden Gründe für Europaskepsis – beispielsweise soziale Exklusion – zu adressieren.

Um den Europaskeptikern die Stirn zu bieten, hielten manche eine möglichst geschlossene Haltung der Europabefürworter für wichtig. Es müsse deutlich gemacht werden, dass es sich dabei um irrige Argumente einer Minderheit handele. Andere wiesen an dieser Stelle auf das Risiko hin, den dieser Ansatz bürge. Eines der zentralen Bilder, welches euroskeptische Parteien bemühen, ist das vom „Euroklüngel", der sich gegen die Interessen der kleinen Leute stelle. Nach dieser Lesart sind die euroskeptischen Populisten die einzige politische Alternative. Wenn der Eindruck einer pro-europäischen Allianz der etablierten Parteien gegen letztere entstehe, könnte dies Wasser auf die Mühlen der Populisten sein. In den Augen einiger würden europapolitische Debatten daher besser vielstimmig und kontrovers entlang parteipolitischer Linien geführt als zwischen einem pro-europäischen Block und einem anti-europäischen Block.

Ein neues Narrativ für die Europäische Union?

Zum europäischen Einigungsprozess gibt es kein Äquivalent in der Menschheitsgeschichte. Ein derartig einzigartiges Projekt braucht ein überzeugendes Narrativ, d.h. eine Geschichte oder Vision, die dem Projekt Sinn gibt. In der Vergangenheit ließ sich dieses in den Schlagworten Frieden, Freiheit, Demokratie und Wohlstand zusammenfassen. Für einen Kontinent, der kurz zuvor der Hauptschauplatz war von zwei Weltkriegen mit Millionen von Toten, war dies eine sehr überzeugende und sinnstiftende Begründung für den Versuch, Europa zu einigen. Angesichts der fortschreitenden zeitlichen Distanz zum Chaos der Vergangenheit verliert das Narrativ aber zunehmend an Wirksamkeit. Die Europäer beginnen oben genannte Schlagworte für selbstverständlich zu erachten und schreiben sie nicht der europäischen Einigung zu. Stattdessen wurde die EU für viele in den vergangenen Jahren fast schon zu einem Synonym für Krise. Vor diesem Hintergrund wurde die Frage, ob Europa ein neues Narrativ brauche und falls ja, wie dieses auszusehen habe, diskutiert. Dabei ging es nicht darum, das alte Narrativ zu ersetzen, sondern zu erweitern.

Ein zentraler Gedanke war, dass das Narrativ auf der subjektiven Wahrnehmung und Lebenswirklichkeit der einzelnen Menschen und Länder aufbauen müsse. Das eine Narrativ, das alle Menschen in allen europäischen Ländern überzeugt, gebe es nicht. Dafür seien die Herausforderungen und europapolitischen Diskurse in den einzelnen Ländern einfach zu unterschiedlich. Deshalb sei der Versuch, ein europaweites einheitliches Narrativ zu suchen, nicht zielführend, meinten einige. Für viele Menschen in Europa bildet der Nationalstaat weiterhin den emotionalen Rahmen. Ein Narrativ für die EU, das die Leute erreichen soll, zu denen das alte nicht mehr durchdringt, müsse dies berücksichtigen und aufzeigen, wie die EU mit diesem emotionalen Rahmen kompatibel ist. Mit anderen Worten, es brauche einen gemeinsamen europäischen Nenner (für den das alte Narrativ weiterhin eine starke Grundlage bietet), der im nationalen Kurs so erweitert wird, dass sich fast alle Menschen darin wieder finden können. Die wichtigste Zielgruppe hierfür seien die Menschen, die sich als Verlierer des Einigungsprozesses fühlen. Die Kommunikationsstrategie müsse sich sowohl auf rationale Argumente stützen als auch mit Bildern und Emotionen arbeiten. Eine rein rationale, d.h. vor allem wirtschaftliche Begründung für die EU sei wichtig, aber nicht ausreichend. Denn wie der ehemalige Kommissionspräsident Jacques Delors einst anmerkte: Niemand verliebt sich in einen Binnenmarkt.

Gleichwohl gab es auch einige Stimmen, die davor warnten, die Wichtigkeit eines überzeugenden Narrativs überzubewerten. Die Unterstützung für den europäischen Einigungsprozess sei seit je her in erster Linie auf die sichtbaren Erfolge in Form steigender Lebensstandards zurückzuführen. Mit anderen Worten, Ergebnisse seien wichtiger als Narrative.

Einige hielten eine stärkere Politisierung der Europapolitik entlang von Parteilinien für das beste Mittel, um die Verbindung zwischen der EU und ihren Bürgern zu stärken. Die Hoffnung war, dass eine stärker öffentlich wahrgenommene politische Auseinandersetzung zwischen europäischen Parteiengruppen das Grundnarrativ so erweitern und an die Lebenswirklichkeiten der Men-

schen anpassen würde, dass sich mehr Menschen darin wieder finden.

Rolle der Medien

Die Medien rückten in den Mittelpunkt, als man darüber nachdachte, wie die Europapolitik den Menschen näher gebracht werden kann. Die Diskussion machte deutlich, dass die Medien sich aus verschiedenen Gründen damit schwer tun. Mit der Ausnahme von medienwirksamen Skandalen und Treffen der Staats- und Regierungschefs bekommen selbst interessierte Tageszeitungsleser wenig von der Alltagspolitik auf der europäischen Ebene mit.

Das Grundproblem sei, dass Europapolitik im Laufe der Zeit komplexer geworden ist, insofern dass es mehr Handlungsfelder und involvierte Akteure gibt. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Korrespondenten in Brüssel seit Jahren kontinuierlich ab. Deshalb gehe Tiefe, Vielfalt und die regionale Betrachtungsweise schrittweise verloren und es werde zwangsweise mehr beobachtet als recherchiert, da die Medien dafür nicht genug Personal hätten. Das Fehlen von Europapolitikern mit ausreichend großer Strahlkraft, um die Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen, trage sein Übriges dazu bei, dass die alltägliche Europapolitik ein Nischenthema bleibt.

Parlamentarische Auseinandersetzung über Europapolitik

Die Demokratie auf nationalstaatlicher Ebene lebt von der öffentlichen Auseinandersetzung politischer Parteien über die richtige Politik für das Land. Dabei verbindet die Bevölkerung bestimmte Themen und Positionen mit bestimmten Parteien und Politikern, die komplexe Themen in den Medien und Parlamenten so zuspitzen, dass Bürger sich eine Meinung bilden können, ohne selbst Experten zu sein.

Auch im Europäischen Parlament verlaufe die politische Auseinandersetzung inzwischen meist entlang der Parteilinien und nicht mehr anhand nationaler Linien. Nur werde dies von der Bevölkerung kaum wahrgenommen und von den Medien kaum transportiert. Derzeit seien die Fraktionsvorsitzenden der europäischen Parteien und deutschen Gruppen des Europäischen Parlaments zudem nur Insidern bekannt.

Europaweite Spitzenkandidaten bei den Europawahlen: Eine gute Idee?

Um dies zu ändern und eine Politisierung der Europapolitik zu erreichen, werden die im Europäischen Parlament vertretenen Parteien im Vorfeld der anstehenden Europawahl einen europaweiten Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten ernennen. Viele im Saal begrüßten diese Neuerung im Grundsatz. Einige wiesen aber darauf hin, dass nicht garantiert ist, dass es der europäischen Partei, die bei der Wahl die meisten Stimmen erhält, auch tatsächlich gelingen wird, ihren Kandidaten als Kommissionspräsidenten durchzusetzen. Sollte es schlussendlich auf einen nicht im Vorfeld mit dem Europäischen Rat gehandelten Kompromisskandidaten hinauslaufen, sei öffentliche Entrüstung und Enttäuschung vorprogrammiert. Auch sei völlig unklar, wie die Spitzenkandidaten sich im Wahlkampf einbringen können. Kurzum wisse man noch nicht, ob sich dieses nationalstaatliche Konzept erfolgreich eins-zu-eins auf die europäische Ebene übertragen lasse.

Ein Alternativvorschlag war, dass jede europäische Partei vier Spitzenkandidaten ins Rennen schickt. Schließlich seien mit dem Präsidenten der EU-Kommission, dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik vier Topposten zu besetzen. So würde ebenfalls die Personalisierung der Europapolitik gefördert und gleichzeitig das Enttäuschungsrisiko verringert, da es unwahrscheinlicher werde, dass keiner der vier einen der Posten erhält. Darüber hinaus lasse es mehr Spielraum für den politischen Ausgleich, um unklaren Mehrheitsverhältnissen nach der Wahl Rechnung zu tragen.

IV. AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

Unter den Teilnehmern bestand Einigkeit über die Wichtigkeit, im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik eine möglichst gemeinsame europäische Linie zu verfolgen. Erstens orientieren sich die Vereinigten Staaten verstärkt in Richtung Asien. Die EU kann daher nicht mehr darauf zählen, dass die USA zukünftig dazu bereit sind, bei Konflikten in Europa und Umgebung einzuschreiten. Mit anderen Worten, die EU muss lernen außen- und sicherheitspolitisch auf eigenen Beinen zu stehen. Zweitens ist Europas Nachbarschaft in Bewegung geraten. Wenn die EU beispielsweise die Situation in Nordafrika positiv beeinflussen will, müssen die Mitgliedstaaten an

einem Strang ziehen[8]. Drittens macht sich die Schuldenkrise auch in den Verteidigungsetats der Mitgliedstaaten bemerkbar. Eine bessere Abstimmung in diesem Bereich würde Einsparpotential bieten. Viertens sind auch die so genannten großen Mitgliedstaaten im internationalen Vergleich klein. Nur wenn die Europäer mit einer Stimme sprechen, werden sie auf Dauer gehört werden.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP): Besser als ihr Ruf?

Niemand zeigte sich mit dem Status Quo zufrieden, wenngleich einige betonten, dass es mehr Kooperation und Erfolge gebe, als oft wahrgenommen werde. Eine Erfolgsgeschichte sei beispielsweise die europäische Außenhandelspolitik. Hier liegt die ausschließliche Kompetenz bei der EU, d.h. die Kommission kann im Namen aller Mitgliedstaaten Freihandelsabkommen aushandeln, sobald der Rat ihr dazu das Mandat erteilt hat. Auch in der klassischen Außen- und Sicherheitspolitik bzw. in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gebe es Fortschritte. Das Instrumentarium sei im Zuge der letzten Vertragsänderungen schrittweise erweitert worden. Beim Verhängen von Sanktionen gegen den Iran konnte eine gemeinsame Linie gefunden werden. Es gebe inzwischen eine ganze Reihe erfolgreicher gemeinsamer GSVP-Missionen, wie beispielsweise die Operation Atalanta in Somalia und die Eulex-Mission im Kosovo. Bei der Verbesserung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo habe die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton großen Anteil; auch bei den E3+3-Gesprächen mit dem Iran spiele sie eine wichtige Rolle[9].

Warum ist es so schwer, eine gemeinsame Linie zu finden?

Das größte Hindernis sei, dass die Mitgliedstaaten – insbesondere die größten – weiterhin in erster Linie national und nicht europäisch denken. Die unterschiedlichen außenpolitischen Traditionen und Grundsätze der einzelnen Länder kommen erschwerend hinzu. So gebe es keinen europäischen Geist, kein Teamgefühl im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Frankreich und Großbritannien sind beispielsweise bei internationalen Konflikten wesentlich interventionsfreudiger als Deutschland. Die Konsequenz sei, dass keine umfangreiche Kooperation insbesondere bei größeren Konflikten zu Stande kommen kann. Der Libyen-Konflikt und der Mali-Einsatz seien gute Beispiele hierfür. Ein interessanter Gedanke in diesem Zusammenhang war, dass es eigentlich eher überraschend sei, wie viel bereits erreicht wurde und nicht umgekehrt. Die EU an sich sei immer noch ein relativ junges Projekt – noch dazu mit ungeklärter Finalitätsfrage. Da sei es nicht verwunderlich, dass in diesem für Nationalstaaten so fundamentalen Politikbereich nicht mehr auf der EU-Ebene geschehe.

Auf europäischer Ebene wurde die inter-institutionelle Konkurrenz zwischen der EU-Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) als ein Hindernis ausgemacht. Der EAD, den es erst seit 2010 gibt, müsse seinen Platz im institutionellen Gefüge erst finden und sich von der Kommission und den nationalen Diplomatencorps emanzipieren. Des Weiteren sei das Fehlen einer gemeinsamen außenpolitischen Strategie mitverantwortlich dafür, dass häufig keine einheitliche Linie gefunden werden kann. Das gelte insbesondere bei ad-hoc-Entscheidungen, die unter Zeitdruck getroffen werden müssen. Die Tatsache, dass das Amt des Hohen Vertreters nicht mit einem außenpolitischen Schwergewicht besetzt wurde, das den Staats- und Regierungschefs auf Augenhöhe begegnen könne, trage sein Übriges dazu bei. Des Weiteren habe das Krisenmanagement, das in den letzten Jahren die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs dominierte, die EU-Außenpolitik von der politischen Agenda verdrängt.

Sind die Hindernisse überwindbar – und wenn ja, wie?

EAD stärken

Erstens wurde vorgeschlagen, den EAD auf Kosten der Kommission zu stärken. Ein Gedanke bei der Einrichtung des EAD und der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters war es, die außenpolitischen Kompetenzen der EU zu bündeln. Dies ist nur teilweise geschehen, da außenpolitische Themen wie Nachbarschaftspolitik und Entwicklungspolitik weiterhin Ressorts innerhalb der Kommission sind. Dies zu ändern, scheitert bislang am politischen Willen der Mitgliedstaaten, da es dann noch schwerer zu rechtfertigen wäre, 28 Ressorts für 28 Kommissare innerhalb der Kommission zu haben (eins pro Mitgliedstaat). Außerdem müsste das Geld, das der Kommission für diese Ressorts zur Verfügung steht, auf

---

8 *Der Beitrag der EU zu Beginn der Krise in der Ukraine – u.a. mit den erfolgreichen Verhandlungen der Außenminister des Weimarer Dreiecks (Deutschland, Frankreich, Polen) in Kiew – ist der Beweis dafür, dass die EU außenpolitisch etwas bewegen kann, wenn der politische Wille vorhanden ist.*

9 *Siehe z.B. folgenden Zeitungsartikel (November 2013) dazu: http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10471355/Iran-nuclear-deal-takes-Catherine-Ashton-from-zero-to-hero.html*

den EAD übertragen werden. Schließlich wurde noch angemerkt, dass die Komplementarität des EAD zu den nationalen Diplomatencorps verbessert werden müsse.

Hohen Vertreter stärken

Einige waren der Meinung, dass ein charismatisches und politisches Schwergewicht im Amt des Hohen Vertreters auf Basis der bestehenden EU-Instrumente viel erreichen könnte. Die Chancen stünden nicht schlecht, dass der Nachfolger von Catherine Ashton nicht erneut ein eher unbeschriebenes Blatt sein wird. Unabhängig davon könne die Durchschlagskraft des Amtes erhöht werden, wenn die Nationalstaaten der Hohen Vertreterin mehr Spielraum ließen bzw. sie stärker einbänden. Die Erfolge im Kosovo zeigen, was dann möglich ist.

Auf eine Europäische Außen- und Sicherheitsstrategie hinarbeiten

Viele hielten es für notwendig, eine gemeinsame europäische Strategie anzustreben – wenngleich allen bewusst war, dass dies ein schwieriges Unterfangen ist angesichts der unterschiedlichen außen- und sicherheitspolitischen Interessen der 28 Mitgliedstaaten. Bislang seien die Staaten nicht bereit festzulegen, unter welchen Umständen die EU wie handeln sollte. Dennoch sei es wichtig, zumindest darauf hinzuarbeiten. Eine Wiederbelebung und Stärkung des aus Deutschland, Frankreich und Polen bestehenden Weimarer Dreiecks – möglicherweise erweitert um Großbritannien – könnte dazu beitragen, den Annäherungsprozess zu beschleunigen.

Deutschlands Rolle

Wie im wirtschaftlichen Bereich komme Deutschland auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik eine wichtige Rolle zu. In diesem Zusammenhang wurde die Frage erörtert, ob Deutschland durch seine tendenziell eher zurückhaltende Herangehensweise die EU ausbremse. Die Tatsache, dass Deutschland sich bis dato an allen GSVP-Missionen beteiligt habe, zeige, dass es durchaus zur Zusammenarbeit bereit sei. Gleichwohl war man sich einig, dass ein großer Wurf nur möglich wäre, wenn Deutschland proaktiver wird. Die Frage ist, ob der Wille hierfür in der Bevölkerung und in der Politik überhaupt vorhanden ist. In Umfragen sprechen sich die Deutschen häufig für mehr außen- und sicherheitspolitische Kooperation auf europäischer Ebene aus. Eine Voraussetzung hierfür ist Kompromissbereitschaft. Mehr Kooperation würde erfordern, dass Deutschland sich auf Länder wie Frankreich oder England zubewegen und somit u.U. auch beizeiten einen interventionistischeren Kurs mittragen müsste. Ob die Deutschen dann immer noch für mehr Kooperation wären, ist zweifelhaft. Um es herauszufinden, wäre zunächst ein gesellschaftlicher Diskurs nötig, der derzeit nicht genug stattfindet[10].

Kurzfristiges Ziel: Prozess am Laufen halten

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ein großer Wurf mittelfristig nicht zu erwarten ist – auch wenn der Sparzwang, die zurückhaltendere Rolle der USA und die zunehmende internationale Marginalisierung Europas den Druck erhöhen werden. Es ist nicht damit zu rechnen, dass die nationale Außen- und Sicherheitspolitik durch eine einheitliche europäische ersetzt wird. Daher gehe es zunächst darum, dass die Mitgliedstaaten sich besser ergänzen. Eine Grundvoraussetzung hierfür ist ein fortlaufender Prozess in Richtung mehr Kooperation, besserer gegenseitiger Abstimmung, einer Herausarbeitung der gemeinsamen Interessen und Annäherung in Bereichen, wo man derzeit noch auseinander liegt. Hierfür müsste an vielen Stellschrauben gleichzeitig gedreht werden. Sowohl Top-Down- als auch Bottom-Up-Ansätze müssten verfolgt werden. Einige zeigten sich vorsichtig optimistisch, dass der Europäische Rat vom Dezember 2013 zur Weiterentwicklung der GSVP dem Prozess neues Momentum geben könnte[11].

V. FAZIT

In der Europapolitik hat sich in den vergangenen Jahren viel verändert und vieles wurde auf den Weg gebracht. Gleichzeitig sind noch eine ganze Reihe Herausforderungen zu bewältigen – sei es im wirtschaftlichen, im institutionellen oder im außen- und sicherheitspolitischen Bereich. Darüber hinaus müssen die Bürger Europas davon überzeugt werden, dass sich die EU auf dem richtigen Weg befindet und sich die teils harten und schmerzhaften Maßnahmen auszahlen werden. Die Schwierigkeit, eine gemeinsame europäische Linie bei den verschiedenen Aufgaben zu finden, dürfe nicht zu Stillstand führen.

---

[10] *Drei junge Initiativen stellen einen guten Anlass für eine breite Debatte zu diesem Thema in der Öffentlichkeit dar: Bundespräsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen haben Ende Januar/Anfang Februar 2014 eine entschlossenere deutsche Außenpolitik gefordert. Siehe dazu: http://www.zeit.de/2014/07/deutsche-aussenpolitik-sicherheitskonferenz*

[11] *Siehe dazu die Schlussfolgerungen zum Gipfel: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/140231.pdf*

Hier kommt der neuen Bundesregierung mehr denn je eine Schlüsselrolle zu.

Eine grundsätzliche Erkenntnis der Veranstaltung war es, dass es sich über Europa auch in Abwesenheit von Europaskeptikern trefflich streiten lässt. Es bedarf einer ähnlich konstruktiven Streitkultur im breiten öffentlichen Diskurs, um Europa voran zu bringen. Dabei sollte die zentrale Frage nicht sein, ob man für oder gegen Europa ist, sondern für welches Europa man eintritt.

VI. TEILNEHMER DES BRAINSTORMINGS

Alle folgenden Personen haben an den Diskussionen teilgenommen. Die hier vorgestellten Ergebnisse spiegeln nicht zwangsläufig die feste Überzeugung von jedem wider, sondern die Grundtendenzen der gemeinsamen Reflexion.

- **Dr. Knut Bergmann**, Leiter des Hauptstadtbüros, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Büro Berlin
- **Olaf Boehnke**, Leiter, European Council on Foreign Relations, Berlin
- **Dr. Céline-Agathe Caro,** Koordinatorin Europapolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin
- **Dr. Claire Demesmay**, Programmleiterin Frankreich/Deutsch-französische Beziehungen, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin
- **Roland Freudenstein**, Head of Research und stellvertretender Leiter des Centre for European Studies, Brüssel
- **Olav Göhs**, Referent für Außen- und Europapolitik, Politische Programme und Analysen, CDU-Bundesgeschäftsstelle, Berlin
- **Dr. Nicolaus Heinen**, Analyst, Team Wirtschafts- und Europapolitik (Themen: Europäische Wirtschafts- und Währungspolitik), Deutsche Bank Research, Frankfurt
- **Isabell Hoffmann**, Project Manager im Programm „Europas Zukunft", Bertelsmann Stiftung, Berlin
- **Bernd Hüttemann**, Generalsekretär, Netzwerk Europäische Bewegung, Berlin
- **Dr. Ronja Kempin**, Leiterin der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
- **Ewald König**, Herausgeber und Chefredakteur, Euractiv.de, Berlin
- **Dr. Martin Koopmann**, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied „Europäischer Dialog", Stiftung Genshagen
- **Martin Kremer VLR I**, Referatsleiter E03 (EU-Wirtschaftspolitik - Grundsatzfragen, Binnenmarkt, Wettbewerbsfähigkeit), Auswärtiges Amt, Berlin
- **Nico Lange,** stellvertretender Hauptabteilungsleiter Politik und Beratung und Leiter Team Innenpolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin
- **Nils aus dem Moore**, Leiter der Abteilung „Kommunikation", Wissenschaftler, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen
- **Dr. Nicolai von Ondarza**, Wissenschaftler, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
- **Thomas Ossowski VLR I**, amtierender Leiter Leitungsstab und Ministerbüro, Auswärtiges Amt, Berlin
- **Dr. Maria Rotter**, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Büro Gunther Krichbaum MdB, Deutscher Bundestag, Berlin
- **Jan Muck Schlichting MR,** Leiter Referat PE 2, EU-Grundsatzangelegenheiten, Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion, Deutscher Bundestag, Berlin
- **Dr. Yoan Vilain**, Studienleiter der Humboldt European Law School, juristische Fakultät der Humboldt Universität zu Berlin
- **Kai Wynands**, Head of Unit, WG Economy and Environment, Parliamentary Works, EPP Group in the European Parliament, Brüssel