

Es ist ein Gemeinplatz, dass die Bedeutung der Wahlen zum Europäischen Parlament von der Mehrheit der Bürger der Europäischen Union unterschätzt wird. Sicherlich, sie markieren keine Zäsur in der europäischen Politik. Aber die Gestaltungsmöglichkeiten Brüssels, insbesondere die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments, sind in den vergangenen Jahren stetig gewachsen. Vor dem Hintergrund der großen wirtschaftlichen, außen- und sicherheitspolitischen wie auch gesellschaftspolitischen Herausforderungen Europas und den möglichen Alternativen, diese zu bewältigen, haben die Zusammensetzung des Parlamentes und im Gefolge auch die politische Grundausrichtung der Kommission einen spürbaren Einfluss auf die Zukunft der Union. Die nachstehenden Überlegungen sollen dies ein wenig illustrieren.

## Nizza oder Lissabon?

Die Ausgangsvoraussetzungen für die sechsten Direktwahlen zum Europäischen Parlament sind alles andere als optimal. Da ist zunächst die Unsicherheit über das Schicksal des Vertrages von Lissabon. Nach fast zwanzig Jahren Reformen soll er die Europäische Union endlich in die Verfassung bringen, die sie gegenüber den globalen Veränderungen und angesichts der Beinahe-Verdoppelung ihrer Mitglieder im Zuge der europäischen Wiedervereinigung handlungsfähiger und bürgernäher macht. In fünf- und zwanzig Mitgliedstaaten hat der Vertrag die notwendigen parlamentarischen

Verfahren für die Ratifizierung durchlaufen. Alle Augen richten sich nun auf Irland, das nach einem gescheiterten Referendum eine erneute Volksabstimmung plant, um den Vertrag ratifizieren zu können, und auf die Tschechische Republik, wo der Vertrag vom Strudel innenpolitischer Auseinandersetzungen mit in die Tiefe gerissen zu werden droht. Formal ist das Ratifikationsverfahren auch in Deutschland und Polen nicht abgeschlossen, weil die jeweiligen Präsidenten aus unterschiedlichen Gründen ihre Unterschrift noch nicht unter das Dokument gesetzt haben.

## Gewissheit in der Ungewissheit

Die einzige Gewissheit in dieser Lage politischer Ungewissheit ist, dass die Wahlen 2009, anders als angestrebt, nicht nach „Lissabon“, sondern auf der Basis des derzeit geltenden Vertrages von Nizza durchgeführt werden müssen. Die Konsequenzen für die Politik und den Wähler sind nicht unbedeutend.

Es beginnt mit der Anzahl der Sitze im Parlament. Während „Lissabon“ die Höchstgrenze auf 751 festlegt, sieht der Nizzavertrag nur 736 Mandate vor. Der deutsche Bürger profitiert zwar davon, weil er nach wie vor 99 Abgeordnete nach Brüssel entsenden kann. Andere große Staaten wie Frankreich oder Spanien aber verlieren Mandate. Mit dem Vertrag von Lissabon erweitern sich aber auch die Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der europäischen Politik, die damit ein Stück demokratischer wird.

Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass der Kommissionspräsident vom Parlament gewählt wird. Im Vorgriff auf diese Bestimmung hatte man sich bereits 2004 darauf verständigt, dass er der politischen Familie angehören soll, die die stärkste Fraktion stellt. Das wird auch diesmal der Fall sein. Der weit kritischere Punkt aber ist, dass die Staats- und Regierungschefs zögerlich sind, die Investitur der gesamten Kommission nach dem Nizza-Vertrag vorzunehmen. Er schreibt verbindlich vor, dass die Zahl der Kommissare geringer sein muss als die Anzahl der Mitgliedstaaten. Der Lissabon-Vertrag dagegen eröffnet die Möglichkeit, dass eine solche Verkleinerung aufgehoben wird und damit kein Land auf „seinem“ Kommissar verzichten muss. Es besteht deshalb die Präferenz, die Amtszeit der Kommission über das Ende am 30. Oktober 2009 zu verlängern in der Hoffnung, dass der neue Vertrag bald danach in Kraft treten kann. Dieses Szenario ist gewiss riskant, vor allem aber auch rechtlich nicht unproblematisch, sollte sich die Übergangszeit über mehr als nur ein paar wenige Wochen erstrecken. Unter Legitimationsgesichtspunkten ist dieses Verfahren sicherlich kein schöner Start. Die Unsicherheit beim Schicksal des Vertrages wirft aber auch Schatten, die über diese Probleme hinaus weit in die Zukunft der Union hineinreichen.

### **Begrenzte Aufnahmefähigkeit**

Die EU ist in ihrer bisherigen Verfassung an die Grenzen der Aufnahmefähigkeit gelangt. Einige Regierungen wie die deutsche und die französische haben sich deshalb gegen die Aufnahme neuer Mitglieder ausgesprochen, solange Lissabon nicht in Kraft ist. Auch das Europäische Parlament hat sich diese Auffassung mehrheitlich zueigengemacht. Allerdings gibt es nicht wenige Stimmen, die einen solchen Aufnahmestopp für falsch halten. Sollte es so kommen, dass die Union in den

nächsten Jahren mit Nizza leben muss, dann wird die ohnehin heute schon nicht einfache Auseinandersetzung mit der Erweiterungsfrage an Schärfe gewinnen: auf der einen Seite Befürworter einer größeren EU als Antwort auf die Globalisierung und strategischen Sicherheitsherausforderungen, auf der anderen Seite die Protagonisten einer kohärenteren, handlungsfähigeren Union.

Ungeachtet der Frage, ob Lissabon in Kraft tritt oder nicht: Das große institutionelle Thema der kommenden Jahre bleibt die operative Sicherstellung einer verbesserten Handlungsfähigkeit der EU. Tritt der Vertrag in Kraft, dann muss die Ausgestaltung des neu geschaffenen Amtes des Präsidenten des Europäischen Rates geregelt werden. Der hohe Beauftragte für die Außen- und Sicherheitspolitik muss seine Rolle als Vizepräsident der Kommission und Vertreter des Rates finden. Sie wird auch wesentlich beeinflussen, wie der künftige Auswärtige Dienst der Europäischen Union strukturiert sein und arbeiten wird. Sollte auf absehbare Zeit „Nizza“ das Gerüst bleiben, dann müssen Wege gefunden werden, die Defizite mit den Mitteln, die der Vertrag hergibt, so gut wie möglich zu mildern. Zu den Fragen eines neuen institutionellen Gleichgewichts zwischen Rat, Parlament und Kommission oder Aufbau und Struktur des Auswärtigen Dienstes hat der Institutionelle Ausschuss des Europäischen Parlamentes bereits Positionen erarbeitet, aber bewusst nicht mehr vor Ende der Legislaturperiode zur Abstimmung im Plenum gebracht. Natürlich liegt das Prä in diesen Fragen beim Rat und der Kommission. Aber gegen das Parlament werden sie nicht entscheiden können.

Das Parlament wird sich allerdings auch selbst in die Pflicht nehmen müssen. Unter der Präsidentschaft von Hans-Gert Pötering wurde eine Reihe von Reformen in die Wege geleitet, die die Sicht-

barkeit der Institution erhöhen und die Effizienz ihrer Arbeit verbessern sollen.

### Konzepte für die Krise

Die Welt befindet sich in ihrer schwersten Finanz- und Wirtschaftskrise seit den Zwanzigerjahren des letzten Jahrhunderts. Es wäre falsch zu sagen, dass die EU sie vorausgesehen hätte oder darauf vorbereitet gewesen wäre. Aber die Art und Weise, wie sie auf den Zusammenbruch der Finanzmärkte und die einsetzende Rezession reagiert hat, lassen den Schluss zu, dass durch ihre bloße Existenz im Sinne entsprechender Strukturen und Entscheidungsverfahren wie durch ihre Politik der letzten Dekade Voraussetzungen vorhanden waren, die den Umgang mit der Krise erleichtert haben. An erster Stelle ist die 1999 in Kraft getretene Wirtschafts- und Währungsunion mit der gemeinsamen Währung des Euro zu nennen, auch wenn noch nicht alle Staaten Mitglied des Währungsraumes sind. Auch der 2000 eingeleitete und 2004 reformierte sogenannte Lissabon-Prozess, mit dem die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union verbessert werden soll, bietet gute Ansatzpunkte für die nachhaltige Überwindung der Rezession. Das besondere Merkmal der europäischen Reaktion auf die Krise ist die Verknüpfung mit dem Kampf gegen den Klimawandel, der unter der deutschen Präsidentschaft in operative Kategorien gesetzt wurde.

Die bisherige Krisenbilanz der Europäischen Union bis zum Londoner Gipfel im April 2009 ist positiv zu bewerten. Der Weg, eine gemeinsame Linie zu finden, war nicht immer einfach und bedurfte einer Reihe von Sondertreffen der Staats- und Regierungschefs. In der strategischen Grundausrichtung aber, was Regulierung der Finanzmärkte, die bedacht dosierten fiskalischen Impulse und die Rolle nicht monetärer Konjunkturstimuli betrifft, hat die Union ein gemeinsa-

mes Konzept. Die Umsetzung der vereinbarten Vorschläge und Prinzipien in Verordnungen und Richtlinien wird in die nächste Legislaturperiode hineinreichen. Vor allem aber wird es in den Jahren nach 2010 darum gehen, die aus der Not geborenen ordnungspolitischen Sündenfälle zu korrigieren und die Haushalte mittelfristig wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Da werden schwere Debatten unter den Mitgliedstaaten wie zwischen den Institutionen Rat, Kommission und Parlament ins Haus stehen.

### Zusammenhalt in der Eurozone

Die Stabilität der Eurozone wie die Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander wird weiteren Belastungen ausgesetzt sein. Der Europäische Rat hat sich auf seinem Frühjahrsgipfel verpflichtet, den in Zahlungsnot geratenen osteuropäischen Staaten zu helfen. Diese haben ihrerseits erkannt, dass eine beschleunigte Schaffung von Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der Währungsunion der beste Weg zu soliden Staatsfinanzen ist. Natürlich rechtfertigt das keine Abstriche an den Beitrittskriterien. Doch ist keineswegs sicher, dass die Debatte über eine Aufweichung der Stabilitätskriterien in der nächsten Legislaturperiode nicht wieder fröhliche Urstände feiert. Innerhalb der Eurozone gibt es trotz erheblicher Verschlechterung der Verschuldungssituation einiger Länder wie Irland, Griechenland oder Italien keinen realen Grund zur Annahme, dass diese in den Staatsbankrott treiben und die Eurozone gar auseinanderbricht. Die derzeitigen Spannungen allerdings geben hinreichend Grund zu überlegen, ob der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht durch die Einrichtung eines „gouvernement économique“, einer Wirtschaftsregierung, ergänzt werden sollte. Unter der Prämisse, dass eine solche Einrichtung die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank in keiner Weise tan-

giert, sollte sich auch Deutschland dieser Idee gegenüber offener zeigen können. Eine zweite Voraussetzung ist ein vertiefter Konsens über die Prinzipien und Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft, wie sie im Lissabon-Vertrag ersten Eingang gefunden haben.

Die praktische Auslegung dieser Prinzipien wird das zweite große Thema der wirtschaftlichen Debatte bleiben. Eine griffige Illustration war die aktuelle Debatte um einen dritten geplanten Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs zu den sozialen Konsequenzen der Wirtschaftskrise. Mit Blick auf die Versuchung, kurz vor den Wahlen das Füllhorn sozialer Wohltaten bei einem solchen Treffen allzu üppig auszuschütten, aber vor allem auch mit Blick auf eine vernünftige Kompetenzabgrenzung zwischen nationaler und europäischer Ebene wurde dieser Gipfel auf ein Minimum zusammengeschrumpft. Die Debatte aber um die soziale Dimension Europas wird im Zentrum europäischer Politik bleiben, und dem Europäischen Parlament wird dabei eine zentrale Rolle zukommen. Notwendig, aber in ihrer Tragweite von der Öffentlichkeit noch nicht so sehr erkannt wird eine andere große Debatte werden: die Auseinandersetzung zwischen denen, die die Zukunft der Europäischen Union als Dienstleistungswirtschaft sehen, und denen, die im Industriestandort Europa die Grundlage für wirtschaftliche Prosperität sehen.

Die Entscheidung, Klimaschutzpolitik nicht den kurzfristigen Interessen der Rezessionsbekämpfung zu opfern, sondern sie gewissermaßen zu deren Instrument zu machen, könnte eine gewisse Vorentscheidung in dieser Auseinandersetzung sein. Das darin liegende Potenzial einer dynamischen Verbindung von Nachhaltigkeit und Wachstum durch Innovation wird nicht ohne Widerstände und Abstriche zu erschließen sein. Das haben die schwierigen und harten Verhandlungen

über das im Frühjahr 2009 vereinbarte Energie- und Klimapakete mit Richtlinien zum Emissionshandel über CO<sub>2</sub>-Lagerung bis zu Abgasvorschriften für Automobile gezeigt. Die Komplexität des Energie- und Klimadossiers ist kaum zu überschätzen. Es greift tief in die Lebensgewohnheiten wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines jeden Mitgliedstaates ein. Die Anforderungen des magischen Fünfecks aus Liberalisierung der Märkte, Energiesicherheit, Schadstoffminderung, internationaler Wettbewerbsfähigkeit und globalem Führungsanspruch miteinander zu vereinbaren wird eine der großen Herausforderungen der kommenden Jahre bleiben.

### Maßnahmen für mehr Sicherheit

Die Zeiten, in denen man von Europa als wirtschaftlichem Riesen, aber politischem Zwerg redete, sind vorbei. Ein strategischer Akteur auf der globalen Bühne aber ist die EU heute gleichwohl noch nicht. Das in ihr liegende Potenzial effizienter zur Wahrung der eigenen Sicherheit und zur Stärkung einer gerechten internationalen Ordnung zum Tragen zu bringen bleibt eine der großen Aufgaben für die Zukunft. Dabei wurden in der letzten Dekade gute Grundlagen gelegt, sowohl was die institutionellen Arrangements, die Verbesserung der Kapazitäten als auch die Sicherheitsstrategie betrifft. In allen drei Feldern aber gibt es noch Defizite, die die EU in der kommenden Legislaturperiode anpacken muss.

Auch hier wird einmal mehr deutlich, wie wichtig der Vertrag von Lissabon ist. Mit dem Hohen Beauftragten – kurz dem Außenminister – und dem geplanten Auswärtigen Dienst verbessern sich die Voraussetzungen für die EU, mit einer Stimme zu sprechen. Es wird leichter, Entscheidungen durchzusetzen, Missionen zu steuern und Krisenmanagement zu betreiben. In einer Entschließung vom Winter dieses Jahres weist das Europä-

ische Parlament aber zu Recht darauf hin, dass die Schaffung einer integrierten Planungsstruktur und eines operativen Hauptquartiers der EU ein Desiderat bleibt, ebenso wie ein Rat der Verteidigungsminister.

Wenn es um ihre Sicherheit geht, könnte man die Europäer, verglichen mit den Vereinigten Staaten, als große Ressourcenverschwender bezeichnen. Nur langsam haben sie Konsequenzen aus der Erkenntnis gezogen, dass die nationalen Rüstungsmärkte zu klein sind und die technologische wie industrielle Basis für Sicherheit und Verteidigung eine europäische Dimension haben muss. Die im Vorgriff auf den Lissabon-Vertrag 2004 errichtete Europäische Verteidigungsagentur war ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Die beiden im Winter 2008 verabschiedeten Richtlinien zum europäischen Beschaffungsmarkt und zur Verbringung von Verteidigungsgütern, die im Prinzip nichts anderes vorsehen, als dass die Regelungen des Binnenmarktes auch auf dem Sektor der Rüstungs- und Verteidigungswirtschaft gelten, bilden einen weiteren Meilenstein; das Europäische Parlament hat sich hier engagiert eingebracht. Die nächste Etappe auf diesem Weg wurde unter französischer Präsidentschaft eingeleitet. Die Staats- und Regierungschefs vereinbarten im Dezember 2008 ein ambitioniertes Programm zur Stärkung der Verteidigungskapazitäten. Es soll die Europäische Union künftig in die Lage versetzen, auf mehrere Krisen gleichzeitig in der erforderlichen Form reagieren zu können, seien es *peace-keeping operations*, humanitäre Interventionen, Kampfeinsätze, Schutz von Schifffahrtslinien *et cetera*. Was sich noch wie die Wunschliste eines Militärplaners liest, kann morgen schon konkrete Anforderung sein. Die Umsetzung dieser Ziele wird also eine hohe Priorität auf der Agenda der kommenden Jahre einnehmen müssen.

Die Agenda macht aber auch deutlich, dass Sicherheit heute nicht mehr nur militärisch zu definieren ist. Die Grenzen zwischen militärischer und ziviler Sicherheit sind fließend geworden. Die Konsequenzen für die Forschung und Industriepolitik sind erheblich. Die Nutzung des Weltraums und der Satellitentechnologie illustriert das in greifbarer Weise. Hier wird die Europäische Union alte Selbstbeschränkungen aufgeben müssen, auch wenn die öffentliche Debatte darüber nicht leicht sein dürfte.

### Strategie und Selbstverständnis

Unter französischer Präsidentschaft hat es auch den ersten Versuch einer Fortschreibung der europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 gegeben. Neue Herausforderungen, die damals in dieser Ausprägung noch nicht identifiziert waren, wurden aufgelistet, so zum Beispiel die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheitspolitik. Andere Grundorientierungen wie die Einbettung einer autonomen europäischen Sicherheitspolitik in das transatlantische Bündnis wurden bestätigt. Mit der Rückkehr Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO sind hier wichtige politische Grundlagen der besseren Verzahnung gelegt worden. In der Praxis aber scheint die Distanz vom Brüsseler Boulevard Leopold III, dem Sitz der NATO, zum Rond Point Schuman im Europaviertel oft noch sehr groß, und die Zusammenarbeit reibt sich an nationalen Konflikten wie im Falle Türkei und Zypern. Solche Schwierigkeiten zu überwinden sollte bei entsprechendem politischen Willen in der nächsten Zeit machbar sein. Was aber noch fehlt und für die Legitimation wie auch die strategische Orientierung der Europäischen Union notwendig ist, ist eine echte europäische strategische Kultur. Dabei geht es nicht nur darum, konzeptionelle Differenzen zu überwinden, wie sie in den zurückliegenden Jahren

zum Beispiel bei der Politik gegenüber Russland auftraten. Auch das grundsätzliche Verständnis als internationaler Akteur muss geschärft werden. Europa als bloße Zivilmacht zu begreifen ist unzureichend. Die Erweiterungspolitik als Friedens- und Stabilitätspolitik stößt an ihre Grenzen. „Softpower“ als Markenzeichen europäischer Außen- und Sicherheitspolitik kann sich nur dann voll entfalten, wenn „hardpower“ auch die Rahmenbedingungen dafür garantiert. Dem Europäischen Parlament kommt hier eine wichtige Funktion als Katalysator und Ideengeber zu. Getragen von starken Einzelpersonlichkeiten – von denen einige bedauerlicherweise nicht mehr zur Wahl antreten –, hat es in der zurückliegenden Legislaturperiode unter Beweis gestellt, dass es dieser Aufgabe gewachsen ist.

### Forum für die Bürger

Europa steht vor tief greifenden gesellschaftlichen Wandlungsprozessen. Es ist noch ein dominanter Wirtschaftsraum, muss aber große Anstrengungen unternehmen, um seinen bisherigen *way of life* aufrechtzuerhalten. Sein Anteil an der Weltbevölkerung wird in den nächsten Dekaden auf unter zehn Prozent schrumpfen. Demografische Veränderungen – alternde autochthone Bevölkerung und steigende Zuwanderung aus anderen Kulturkreisen – verunsichern weite Teile der Gesellschaft. Es besteht Konsens über die Grundzüge des europäischen Gesellschaftsmodells. Bei der Frage aber, wie dieses konkret weiterentwickelt werden soll, gehen die Meinungen weit auseinander. Auch darüber, welche Rolle die Europäische Union dabei spielen kann und soll.

Die Konsequenzen der Globalisierung erfassen die Nationen Europas gleichermaßen, und doch sind die Gesellschaften unterschiedlich betroffen. Es liegt in der

Logik des europäischen Integrationsprozesses, dass viele Bereiche gesellschaftspolitischen Handelns auch europäische Regeln erfordern. Die Unsicherheiten in dieser Debatte aber sind groß. Die Freizügigkeit des Schengenraums bedarf gemeinsamer Standards in der Asyl- und Einwanderungspolitik. Da ist es zwar richtig, darüber zu streiten, ob auf europäischer Ebene zu entscheiden ist, wie hoch die Unterstützung für Asylbewerber sein soll. Die Verständigung aber darüber, was Einheit in Vielfalt denn auf der Ebene der Bürger konkret bedeutet, wird vermutlich noch drängender werden. Die Europäische Union wurde als Wirtschaftsunion gegründet. Entsprechend entwickelt ist die Rechtslage für Unternehmen und Arbeitnehmer. Als Unionsbürger hat der Einzelne aber noch erhebliche bürokratische Hindernisse zu bewältigen, wenn er seine Rechte, zum Beispiel Anerkennung von Berufsabschlüssen oder in der Gesundheitsvorsorge, wahren will. In der Konsequenz des Binnenmarktes sollten Patienten auch Zugang zu grenzüberschreitenden Gesundheitsleistungen haben. Welche Anpassungen der nationalen Sozialsysteme aber will man dafür in Kauf nehmen? Schließlich: Das Stichwort Bürgernähe gehört zum Mantra europäischer Kommunikationspolitik. Für viele ist Verbraucherschutzpolitik der Schlüssel dazu. Wie weit aber darf man in Lebensstil und -führung des Einzelnen eingreifen?

Diese notwendigen Debatten müssen national wie auf europäischer Ebene geführt werden. Für Letztere ist das Europäische Parlament das geeignete Forum. Voraussetzung ist, dass der europäische Bürger auch qualifiziert dort vertreten ist und seine Meinung wiederfindet. Durch seine Stimmabgabe kann er dies sicherstellen. Nicht der geringste Grund, im Juni zur Wahl zu gehen.