



AUSGABE 88
Februar 2011

ANALYSEN & ARGUMENTE

Das Europa, das wir verdienen

WELCHE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE EU IM JAHR 2011?

Céline-Agathe Caro

Im Jahr 1945 veröffentlichte der französische Widerstandskämpfer und ehemalige KZ-Häftling deutsch-jüdischer Herkunft, Joseph Rovan, einen berühmt gewordenen Aufsatz. Unter dem Titel „L'Allemagne de nos mérites“ („Das Deutschland, das wir verdienen“) appellierte er an Frankreich, Deutschland die Hand zu reichen, für seine demokratische Entwicklung zu sorgen sowie zur Versöhnung unter den Völkern beizutragen. Dies stellte für Rovan eine moralische Verpflichtung Frankreichs dar – gegenüber dem besieгten Land, aber auch gegenüber Frankreich selber und nicht zuletzt gegenüber Europa. Dies verlangte zugleich Mut und historischen Weitblick. In diesem Geist arbeiteten Robert Schuman und Jean Monnet, dann Charles de Gaulle und Konrad Adenauer an der deutsch-französischen Versöhnung, die den Weg zum europäischen Einigungsprozess eröffnete, welcher zur heutigen Europäischen Union geführt hat.

Wo steht die EU heute? Ein gutes Jahr nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und vor dem Hintergrund der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise zielt diese Analyse darauf ab, einige Errungenschaften des neuen EU-Vertrags hervorzuheben und das, was bereits erreicht worden ist, zu bewerten. Darüber hinaus werden Herausforderungen für die Zukunft thematisiert, die von den europäischen Institutionen und den 27 EU-Mitgliedstaaten bewältigt werden müssen, um die europäische Integration fortzuentwickeln und die Rolle Europas in der Welt zu sichern.

Ansprechpartner

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

Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-942775-07-6



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | NEUE IMPULSE FÜR EUROPA

3 | DIE MONNET-METHODE

4 | STRATEGIEN GESUCHT

4 | EUROPAPOLITIK – DIE AGENDA 2011

5 | EUROPAS BÜRGER

6 | SCHEIDEWEG

NEUE IMPULSE FÜR EUROPA

Alle Europaexperten sind sich einig über die Tatsache, dass der Vertrag von Lissabon einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem davor geltenden Vertrag von Nizza darstellt. Eine klare Ausrichtung auf ein Europa der Rechte und Werte sowie institutionelle Entwicklungen zur Demokratisierung der EU stellen u.a. wichtige Neuerungen dar.

So ist mit dem Vertrag von Lissabon zum ersten Mal ein Menschenbild in den EU-Verträgen verankert. Die Charta der Grundrechte, die die Menschen- und Bürgerrechte im Rahmen der EU verzeichnet, ist nunmehr in das europäische Primärrecht eingebunden. Das Dokument enthält zuzüglich zu den klassischen Grundrechten wie Gedanken- und Religionsfreiheit, Recht auf Bildung und Freiheit der Medien auch Rechte im Bereich des Daten- und Verbraucherschutzes. Ein Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst sowie z.B. ein hohes Umweltschutzniveau, ein „Recht auf eine gute Verwaltung“ und der Anspruch auf einen Elternurlaub nach der Geburt oder Adoption eines Kindes sind ebenfalls im Text verankert. Zudem wurde in den Vertrag von Lissabon die Soziale Marktwirtschaft als das wirtschaftliche Modell der EU aufgenommen (siehe Artikel 3 EUV). Die Soziale Marktwirtschaft soll auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielen, was unterstreicht, dass der Markt keinen Selbstzweck darstellt, sondern nur im Dienste der Menschen stehen kann.

Ein wichtiges Merkmal des Vertrags von Lissabon liegt darüber hinaus in seinem Bestreben, die demokratische Legitimität der Europäischen Union zu stärken.

Zu diesem Zweck wurden dem Europäischen Parlament neue Kompetenzen in Bezug auf die Gesetzgebung, den Haushalt und internationale Übereinkommen eingeräumt. Dies bedeutet, dass das Europäische Parlament und der Ministerrat jetzt bei einem erheblichen Teil der EU-Rechtsvorschriften gleichberechtigt entscheiden. Zu den neuen Bereichen, in denen das EU-Parlament jetzt die gleichen Rechte wie der Ministerrat hat, gehören z.B. die Kernthemen Landwirtschaft, Energie, Einwanderung, Justiz und Inneres, Gesundheit und Strukturfonds. Zudem kann das Europaparlament nunmehr über den gesamten EU-Haushalt bestimmen. Dass der Vertrag von Lissabon dem Europäischen Parlament mehr Möglichkeiten gibt, Europa zu gestalten, wurde zum ersten Mal Anfang Februar 2010 deutlich: Die Europaabgeordneten lehnten das umstrittene SWIFT-Abkommen über die Weitergabe von EU-Bankdaten an die USA fraktionsübergreifend ab, was zur Erarbeitung eines neuen Textes führte, der die Prinzipien Datenschutz und Transparenz stärker berücksichtigt.

Seit dem Vertrag von Lissabon – und in Deutschland auch durch die Begleitgesetze – können sich die nationalen Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozess ebenfalls stärker einbringen. So hat z.B. der Bundestag sein Recht zur Stellungnahme, mit dem er seine Auffassung zu den EU-Gesetzgebungsakten darlegen kann, in den letzten Monaten regelmäßig wahrgenommen. Seine Positionen kann die Bundesregierung bei ihren Verhandlungen in den europäischen Räten natürlich nicht ignorieren. Darüber hinaus spielen die Parlamente der Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in der EU. Auch wenn solche Verfahren wenig Chancen auf Erfolg haben – dafür muss ein Drittel der Parlamentskammern der 27 EU-Mitgliedstaaten mitmachen – sind sie als positiv zu werten, denn sie fördern die Diskussion über EU-Angelegenheiten in den Ländern. Sie bieten zudem den nationalen Parlamenten die Möglichkeit, sich besser zu vernetzen und durch gemeinsame Initiativen in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip eine Debatte in den europäischen Institutionen in Gang zu bringen.

Als dritte Neuerung zur Demokratisierung der EU ist noch die „Europäische Bürgerinitiative“ zu nennen, die das Miteinander der Bürger stärken soll: Diese können zukünftig per Unterschriftensammlung die Kommission auffordern, neue politische Vorschläge in den Bereichen, die unter ihre Zuständigkeit fallen, zu unterbreiten. Dafür sind eine Million Unterschriften aus mindestens sieben EU-Ländern nötig. Die Organisatoren einer Bürgerinitiative verfügen über ein Jahr um die erforderlichen Unterschriften zu sammeln. Danach hat die Kommission drei Monate, um das Verfahren zu prüfen und darauf zu reagieren. Maroš Šefčovič, Vizepräsident der EU-Kommission sowie Kommissar für interinstitutionelle Beziehungen und Verwaltung, begrüßte diese Neuerung aus dem Vertrag von Lissabon: „Die Europäische Bürgerinitiative wird eine völlig neue Form der partizipatorischen Demokratie in der EU einführen. Sie bedeutet einen wichtigen Fortschritt im demokratischen Leben der Union und ist ein konkretes Beispiel dafür, wie Europa seinen Bürgern näher gebracht wird. Sie wird eine grenzüberschreitende Diskussion darüber entfachen, was in Brüssel getan wird, und hoffentlich zur Entwicklung eines echten europäischen öffentlichen Raums beitragen.“¹

DIE MONNET-METHODE

Diese Europäische Bürgerinitiative – so wie viele andere neue Maßnahmen aus dem Vertrag von Lissabon – ist zurzeit noch in ihrer Vorbereitungsphase und dementsprechend noch nicht einsetzbar. Das heißt aber nicht, dass der neue EU-Vertrag gut ein Jahr nach seinem Inkrafttreten gescheitert ist. Der Prozess der europäischen Integration war immer langsam. Nur schrittweise konnte man aus Europa ein Gebiet des Friedens, der Freiheit, der Stabilität und des Wohlstands

machen. Auch der Vertrag von Lissabon ist das Ergebnis langwieriger Verhandlungen, in denen nicht zuletzt das Scheitern des Verfassungsvertrags 2005 eine entscheidende Rolle gespielt hat. Ferner darf nicht vergessen werden, dass die europäischen Länder seit dem Beginn des Einigungsprozesses in den 1950er Jahren immer wieder Neuland betreten müssen. Dieses Abenteuer ist in der Welt einmalig. Dementsprechend sind die EU-Staaten ständig mit Fragen konfrontiert, die sich ihnen bis jetzt sonst nie und nirgendwo gestellt haben. Insofern kann man auch nicht erwarten, dass dieses Mal alles reibungslos läuft und dass alle Artikel des Lissabonner Vertrags in wenigen Monaten implementiert werden. Die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) oder die Entwicklung einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) verlangen einfach Zeit. In europäischen Angelegenheiten gilt nach wie vor die Monnet-Methode: Die Kooperation soll da voranschreiten, wo es gerade möglich ist.

STRATEGIEN GESUCHT

Gleichzeitig ist es auch unentbehrlich, dass die Europäische Union weiß, in welche Richtung sie sich weiter entwickeln will, denn die EU-Verträge können lediglich die Instrumente zum Agieren liefern, nicht aber die politischen Ziele definieren.

Daher müssen alle Institutionen der europäischen und nationalen Ebene, die für die Entwicklung der Europapolitik zuständig sind, an einem Strang ziehen und sich gegenseitig vertrauen. Die Auseinandersetzungen, die zwischen dem EU-Parlament und dem Ministerrat in Bezug auf den EU-Haushalt 2011 in den letzten Monaten des Jahres 2010 stattgefunden haben, sind in dieser Hinsicht ernst zu nehmen. Sie wurden von manchen Beobachtern als ein Versuch gesehen, um die Machtverhältnisse zwischen den europäischen Institutionen im Vorfeld der ab 2011 laufenden Verhandlungen für den EU-Haushalt 2014-2020 zu testen. Auf jeden Fall sind sie ein Beweis dafür, dass gewisse Rivalitäten noch überwunden werden müssen, um die institutionelle Arbeit auf europäischer Ebene effektiver zu gestalten.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist es zum Beispiel auch wichtig, das Amt der neuen Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik – zugleich Vizepräsidentin der Europäischen Kommission – im neuen europäischen System zu etablieren. Bis jetzt bleibt dies für die Britin Catherine Ashton eine Herausforderung, was nicht zuletzt damit verbunden ist, dass sie mit verschiedenen Machtansprüchen seitens der europäischen Institutionen und der EU-Mitgliedstaaten konfrontiert ist. So teilt sie die Aufgabe der Außenvertretung der EU mit dem Präsidenten des Europäischen Rates, zurzeit dem Belgier Herman Van Rompuy. Hinzu

kommt u.a., dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) stark intergouvernemental ausgestaltet bleibt und dass mehrere EU-Kommissare ebenfalls außenpolitische Verantwortungen (u.a. im Bereich der Erweiterung- und der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie des Handels, der Internationalen Zusammenarbeit, der Humanitären Hilfe und der Krisenreaktion) tragen.

Über diese Herausforderungen hinaus, die mit der Implementierung der neuen Instrumente des Lissabonner Vertrages direkt verbunden sind, braucht die EU solide und langfristige Strategien, die mit allen EU-Mitgliedsländern abgestimmt sind. Diese Strategien stellen den eigentlichen Mehrwert des Vertrags von Lissabon dar. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass die EU durchaus in der Lage ist, neue Strategien zu entwickeln, um ihre gemeinsame Währung sowie ihre Wirtschaftskraft zu schützen. In diesem Kontext hat Deutschland, u.a. durch seine Stabilitätskultur, eine entscheidende Rolle gespielt. Um die Stabilität des Euro langfristig zu sichern, haben sich sogar die 27 EU-Mitgliedstaaten auf dem EU-Gipfeltreffen vom Dezember 2010 über die Schaffung eines dauerhaften Krisenmechanismus ab 2013 geeinigt, was eine Änderung des Lissabonner Vertrags verlangt. Im Jahr 2011 wird die wichtigste europapolitische Aufgabe für alle EU-Akteure darin bestehen, diese Änderung möglich zu machen, um das neue Instrument rechtlich zu verankern sowie zur Stabilisierung der Eurozone dank einer besseren Koordinierung der Finanz- und Wirtschaftspolitiken der EU-Länder (u.a. mit dem „Europäischen Semester“) beizutragen.

EUROPAPOLITIK – DIE AGENDA 2011

Solche gemeinschaftlichen Strategien sollten nun in verschiedenen Bereichen entwickelt werden. Welche europäische Außen- und Sicherheitspolitik wollen wir z.B. mit der Hohen Vertreterin und dem EAD aufbauen? Die EU kann keine Außenpolitik führen, die mit der Außenpolitik eines Nationalstaates vergleichbar wäre. Worauf sollten sich also die Hohe Vertreterin sowie ihr diplomatischer Apparat inhaltlich konzentrieren, um die Sichtbarkeit und das Gewicht der EU auf der internationalen Bühne zu erhöhen? Was lässt sich konkret realisieren, wohl wissend, dass ein Konsens unter den 27 EU-Mitgliedstaaten – in der Zukunft vielleicht noch mehr als heute – im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik prinzipiell schwierig sein wird? Solange diese Fragen nicht beantwortet sind, wird die Außen- und Sicherheitspolitik kaum eine Gemeinschaftsaufgabe sein. Die EU wird auch nicht in der Lage sein, häufiger mit einer Stimme zu sprechen, und es wird für die Hohe Vertreterin eine Herausforderung bleiben, zu den Spitzenspersonalkeiten der Außenpolitik auf der internationalen Ebene zu zählen.

Die Frage der Strategie stellt sich heute ebenfalls im Rahmen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie vor der europaweiten Herausforderung der Staatsschuldenreduzierung werden Kooperationen in diesem Bereich immer notwendiger. Was kann also die EU mit ihrer GSVP mittelfristig erreichen und wie lässt sich diese mit der NATO effektiv koordinieren? Der Vertrag von Lissabon bietet den EU-Mitgliedstaaten, die sich in diesem Bereich intensiver engagieren möchten, die Möglichkeit, eine „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (SSZ) im Rahmen der Union zu begründen (siehe Artikel 42 und 46 EUV). Im November 2010 haben allerdings Frankreich und Großbritannien entschieden, ihre militärische Kooperation außerhalb des EU-Rahmens zu intensivieren. Erscheint vor diesem Hintergrund die Entwicklung einer SSZ noch als sinnvoll und wenn ja, zu welchem konkreten Zweck und mit welchen EU-Ländern könnte sie gestartet werden?

Letztes Beispiel, um die Notwendigkeit klarer EU-Strategien zu unterstreichen: Wie soll die neue Agenda „Europa 2020“ zu nachhaltigem Wachstum und Beschäftigung durch Innovation effektiv durchgesetzt werden? Auf dieser Ebene hat die Finanz- und Wirtschaftskrise ebenfalls die Erwartungen gegenüber einem koordinierten europäischen Aktionsplan erhöht. Dieses Wirtschaftsprogramm soll bis 2020 dazu beitragen, dass Europa Initiativen für die Gestaltung einer neuen Ordnungspolitik ergreifen kann. Nach dem Start der Strategie „Europa 2020“ unter der spanischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2010 müssen jetzt im Jahr 2011 die ersten Maßnahmen durchgeführt werden. Dass die ungarische EU-Ratspräsidentschaft die Implementierung dieser Strategie zu ihren Prioritäten erklärt hat, ist in dieser Hinsicht eine gute Nachricht.

Zu diesen Kernfragen – Finanzen und Wirtschaft, Außenpolitik, Sicherheit und Verteidigung, Wachstum und Beschäftigung –, die grundsätzliche Säulen der Europapolitik darstellen, kommen noch weitere Themen, die die europäische Agenda im Laufe des Jahres 2011 ebenfalls bestimmen werden. An dieser Stelle seien nur die wichtigsten genannt:

- die Energie- und Umweltpolitik nach der Klimakonferenz in Cancún und mit der neuen Strategie der EU, die auf dem EU-Gipfel am 4. Februar von den Staats- und Regierungschefs diskutiert werden soll;
- die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), sowohl in Ost- und Mitteleuropa („Östliche Partnerschaft“), als auch im Mittelmeerraum, wo die EU in Folge der Ereignisse in Tunesien und Ägypten vor neuen Herausforderungen steht;

- die EU-Erweiterungspolitik mit dem für 2013 geplanten EU-Beitritt Kroatiens, der von der ungarischen Ratspräsidentschaft gewünschten Eröffnung eines neuen Verhandlungskapitels mit der Türkei sowie den potentiellen Beitrittskandidaten auf dem Westbalkan;
- die Debatte um die Erweiterung der Schengenzone auf Rumänien und Bulgarien sowie die EU-Öffnung des Arbeitsmarkts ab dem 1. Mai für Polen, Tschechen, Slowaken, Ungarn, Slowenien, Esten, Letten und Litauer;
- die Implementierung des Stockholmer Programms, das auf eine gemeinsame Innen- und Sicherheitspolitik für die EU-Mitgliedstaaten bis 2014 abzielt;
- die Diskussionen über den EU-Finanzrahmen ab 2014, der nicht zuletzt für die Zukunft der Europäischen Agrarpolitik und Kohäsionspolitik eine entscheidende Rolle spielen wird.

Auch in diesen Bereichen gilt, dass die EU nur mithilfe klarer Strategien in der Lage sein wird, ihre Integration erfolgreich fortzusetzen, ihren Platz und ihre Rolle in der Welt des 21. Jahrhunderts zu finden und die Erwartungen ihrer Bürger zu erfüllen.

EUROPAS BÜRGER

Die größte Herausforderung für Europa besteht sicherlich darin, die Bevölkerung von der Richtigkeit des europäischen Einigungsprozesses zu überzeugen und sie stärker einzubinden. Denn ohne Unterstützung einer breiten Öffentlichkeit wird die EU langfristig nicht überleben. Dabei sind die Gefahren eines nationalistischen Rückzugs oder antieuropäischer, rechtspopulistischer Bewegungen in manchen Mitgliedstaaten groß. Aus diesem Grund muss viel mehr über den Mehrwert, den die EU für alle Bürger darstellt, kommuniziert werden. Es ist z.B. wichtig zu betonen, wie sehr Deutschland wirtschaftlich u.a. von der gemeinsamen Währung und dem europäischen Binnenmarkt sowie von der Kohäsionspolitik der EU profitiert. In diesem Sinne ist eine Beteiligung der Bundesrepublik an der Finanzhilfe für Griechenland, an dem Euro-Rettungsschirm sowie an der Entwicklung eines permanenten Krisenmechanismus richtig – zu Gunsten Europas und zu Gunsten Deutschlands. Längst sind die nationalen Interessen des Landes mit den europäischen Interessen verbunden. Dies ist auch der Grund, warum Europapolitik nicht mehr als Außenpolitik zu verstehen ist.

Am Anfang dieser Analyse sind bereits positive Neuerungen aus dem Vertrag von Lissabon vorgestellt worden, die zu mehr Demokratie im europäischen Apparat und einem verstärkten europapolitischen Dialog in den Mitgliedstaaten führen. In diese Richtung muss es weitergehen, denn die Beziehungen zwischen den Bürgern und der EU sind immer noch sehr häufig von einem Mangel an Informationen und



Vertrauen gekennzeichnet. Insofern wäre es z.B. ein Mehrwert, wenn die Akteure der EU-Politik auf der europäischen und nationalen Ebene häufiger über die Komplexität und die Herausforderungen des europäischen Entscheidungsprozesses in die breite Öffentlichkeit kommunizieren würden. Zu den Akteuren, die einen besonderen Beitrag dazu leisten könnten, zählen u.a. die Bundestagsabgeordneten, die dank ihrer lokalen Verankerung sowie ihrer neuen Einbindung in den europapolitischen Entscheidungsprozess nun an der Schnittstelle zwischen den Bürgern und den europäischen Institutionen stehen. Pauschalierend besteht das Ziel darin, die Bürger Europas davon zu überzeugen, dass die Europäische Union immer Teil der Lösung und nicht des Problems ist.

¹ Vgl.: „Kommission begrüßt Einigung über die Europäische Bürgerinitiative“, Pressemitteilung der EU-Kommission, 15.10.2010.
Siehe: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1720&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> [25.01.2011].

SCHEIDEWEG

Als Motor des europäischen Einigungsprozesses stand für die Länder Europas immer die Notwendigkeit, ihre Divergenzen zu überwinden, um zusammen besser auf gemeinsame Herausforderungen reagieren zu können. Heutzutage gibt es mehr denn je ausreichend Gründe, um den europäischen Einigungsprozess fortzusetzen. So kann die Finanz- und Wirtschaftskrise nur über eine stärkere Koordinierung der Finanz- und Wirtschaftspolitiken der EU-Mitgliedstaaten überwunden werden. Ferner werden die Länder Europas im Zeitalter der Globalisierung und der Entstehung einer multipolaren Welt durch das steigende Gewicht der sog. BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) auf der internationalen Ebene nur noch gemeinsam punkten können. Der Hauptpartner Europas, die Vereinigten Staaten von Amerika, wünscht sich eine starke Europäische Union, die Verantwortung in der Welt übernehmen kann. Unsere politischen und wirtschaftlichen Interessen stehen auf dem Spiel, aber auch unsere gemeinsamen Werte und unsere Position als normative Macht, sei es im Bereich der Demokratie und der Menschenrechte, im Rahmen der Klimaverhandlungen, auf der Ebene der Industrie und der neuen Technologien oder für die Regulierung der internationalen Finanzmärkte. Es liegt an uns Europäern, unsere Zukunft in die Hand zu nehmen. Wir werden das Europa haben, das wir verdienen.