



Nummer 22
27. Juli 2000
www.cdu.de

D O K U M E N T A T I O N

Der richtige Weg für Europa

Reformbedarf und
Osterweiterung



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Europapolitisches Positionspapier
der Konrad-Adenauer-Stiftung

”

Die Mitgliedschaft in der EU setzt ein sehr hohes Maß an Konvergenz voraus. Es ist für die große Mehrzahl der Menschen in Deutschland wie in allen anderen Ländern nicht vorstellbar, dass die Gemeinschaft weit nach Asien bis an die Grenze des Iran und Syriens ausgedehnt werden soll. Es geht vielmehr darum, für die Türkei und eine Reihe von Ländern Europas, die nicht Mitglied werden können, neue vertiefte Formen der Assoziation, der engeren Zusammenarbeit und auch der Hilfen zu entwickeln, die Stabilität und Vertrauen fördern. Die Einheit Europas kann auch anders als durch EU-Mitgliedschaft all seiner Staaten gesichert werden.

Die Europäische Union (EU) steht vor sehr weitreichenden Entscheidungen. Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs ist grundsätzlich unbestritten, dass es eine Osterweiterung geben wird. Aber über Umfang, Zeitpunkt und Bedingungen dieses Projekts von historischer Bedeutung gibt es bis heute keine Klarheit. Spätestens seit 1990 ist erkennbar, dass eine Reform der Institutionen der EU dringend geboten ist. Sie waren einmal für eine Sechsergemeinschaft konzipiert und entsprechen nicht mehr den Erfordernissen einer Union von 15 Mitgliedern, geschweige denn einer noch größeren Gemeinschaft. Offenkundig ist, dass diese Neuordnung Voraussetzung für eine Erweiterung bleibt. Eng damit verbunden ist die Umsetzung einer klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union, den Nationalstaaten und auch der regionalen und kommunalen Ebene, auch wenn diese Aufgabe mehr Zeit braucht als die Neuordnung der Institutionen. Schließlich gehören auch Methoden und Verfahren des Integrationsprozesses auf den Prüfstand.

I. Bedingungen und Grenzen der Erweiterung der Europäischen Union ergeben sich aus dem Maß ökonomischer und politischer Konvergenz

Die Entscheidung der EU-Staats- und Regierungschefs von 1997 war gut begründet, die Beitrittsverhandlungen jetzt mit sechs Ländern zu führen und eine zweite Gruppe von sechs zu benennen, für die zu einer späteren Zeit bei einer positiven politischen und ökonomischen Entwicklung eine Perspektive für die Mitgliedschaft besteht. Die vor allem auf Drängen von Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer im Herbst

1999 in Helsinki getroffene Entscheidung, den Kreis der Kandidaten jetzt auf zwölf zu erweitern und darüber hinaus der Türkei eine Beitrittsperspektive zu eröffnen, muss zu erheblichen Komplikationen führen.

Die EU ist im Begriff sich völlig zu übernehmen. Die Aufnahme der 1997 benannten sechs bedeutet eine etwa viermal so starke Zunahme der Bevölkerung in der EU wie das Bruttosozialprodukt, bei zwölf wäre es das Fünffache. In der Brüsseler Finanzvorausschau sind nicht einmal die erforderlichen Mittel für die erste Gruppe gesichert. Länder wie Spanien und Italien weigern sich bisher, auf einen Teil der ihnen befristet zugesagten Mittel für Regional- und Kohäsionsfonds zu verzichten, um sie für die ärmeren Nachbarn im Osten als unabdingbare Voraussetzung für ihre Mitgliedschaft zu verwenden. Grundsätzlich bleibt die Neuordnung der Finanzen einschließlich einer degressiven Ausgestaltung bei Förderprogrammen und Subventionen eine vordringliche Aufgabe.

Die Zeit drängt andererseits. Man kann die am meisten fortgeschrittenen Bewerber aus Zentraleuropa nicht mehr lange warten lassen. Unruhe und Unsicherheit nehmen erkennbar zu. Härten für die Bevölkerung dieser Länder als Folge der kommunistischen Misswirtschaft und Diktatur wirken bis heute nach. Die volkswirtschaftliche Leistung und der Lebensstandard in Polen pro Einwohner beispielsweise beträgt wenig mehr als 30 Prozent der Daten bei uns. Die Tendenz wächst, hierfür die neuen demokratischen Institutionen verantwortlich zu machen, auch für die notwendige Anpassungspolitik bei einem Beitritt zur EU. Das Ziel einer Mitgliedschaft in realistischem Zeithorizont stützt den Reformprozess in diesen Staaten und ist zu beiderseitigem Nutzen.

Ein besonders falsches Signal war die Beirritzperspektive für die Türkei. Es kann nicht überraschen, dass jetzt zahlreiche Staaten im Osten, die geographisch zu Europa gehören, wie die Ukraine, Georgien, Armenien, Aserbeidschan und andere sich in die lange Liste der Bewerber einreihen. Die Türkei ist ein ganz wichtiger Partner, vor allem in der Nato als strategische Partner bewährt. Aber die Mitgliedschaft in der EU setzt ein sehr hohes Maß an Konvergenz voraus. Es ist für die große Mehrzahl der Menschen in Deutschland wie in allen anderen Ländern nicht vorstellbar, dass die Gemeinschaft weit nach Asien bis an die Grenze des Iran und Syriens ausgedehnt werden soll. Es geht vielmehr darum, für die Türkei und eine Reihe von Ländern Europas, die nicht Mitglied werden können, neue vertiefte Formen der Assoziation, der engeren Zusammenarbeit und auch der Hilfen zu entwickeln, die Stabilität und Vertrauen fördern. Die Einheit Europas kann auch anders als durch EU-Mitgliedschaft aller seiner Staaten gesichert werden.

II. Dauerhafte institutionelle Reformen setzen eine Neubestimmung der Organe der Union voraus

Das für eine Sechsergemeinschaft konzipierte Institutionengefüge genügt den Anforderungen einer erweiterten Union nicht mehr. Man kann es am Beispiel der Kommission, der Exekutive verdeutlichen. Nach der Gründung der Gemeinschaft 1957 gab es neun Kommissare mit jeweils besonderer Ressortverantwortung und zugeordneten Verwaltungen. Heute sind es zwanzig. Bei Aufrechterhaltung des Ressortprinzips für alle Kommissare verzeichnen wir bereits jetzt eine wesentlich schwerfälligere

Exekutive mit schwierigen Abstimmungsprozessen, die ständigen Bestrebungen der meisten Mitglieder der Kommission, neue Programme, Projekte und Haushaltstitel zu schaffen, um die eigene Bedeutung zu unterstreichen.

Die derzeit stattfindende Regierungskonferenz 2000 befasst sich mit Aspekten dieser notwendigen Reform.

Zur Diskussion steht eine Begrenzung der Zahl der Kommissare. Hier muss man sich entscheiden, entweder ein Rotationssystem einzuführen, bei dem vor allem die kleineren Staaten nicht mehr ständig vertreten sind oder die Mehrzahl der Kommissare ohne eigenen Geschäftsbereich amtierend zu lassen. Auch werden Verfahren geprüft, die die Kommission stärker gegenüber dem Parlament in die Verantwortung stellen. Welche Arrangements auch immer beschlossen werden: sie bleiben unbefriedigende Korrekturen, wenn sie nicht mit der Perspektive eines Neuzuschnitts der Aufgaben und Funktionen der Kommission verbunden werden.

In Brüssel arbeiten weiterhin zahlreiche motivierte und fähige Beamte. Aber in einer Gemeinschaft von 15 ist auch die Zusammenarbeit von Mitarbeitern mit völlig verschiedenen Ausbildungsformen, Laufbahnen und Auswahlkriterien erkennbar schwieriger geworden. Zunehmend haben sich Seilschaften gebildet, und nationale Loyalitäten nahmen gegenüber dem Gemeinschaftsdenken beträchtlich zu. Diese Probleme werden sich natürlich in einer wesentlich größeren Gemeinschaft verschärfen. Auch deshalb ist eine Entlastung der EU dringend geboten, weil sonst das Reden von Transparenz und Bürgernähe völlig unglaubwürdig würde.

Bei der Überprüfung der Arbeitsweise des Ministerrates steht im Vordergrund die Frage der Mehrheitsentscheidung und die Neu-

gewichtung der Stimmen im Rat. Durch eine Neugewichtung der Stimmen soll sichergestellt werden, dass nach der Erweiterung auch die Mehrheit im Rat, der Mehrheit der Bevölkerung in der EU entspricht.

Die Erweiterung des Kataloges für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen mag in einigen Punkten begründet sein. Sie soll Handlungsblockaden vermeiden und gilt als der Schritt zu mehr Vergemeinschaftung. Aber nicht nur die Erfahrungen der letzten Jahre – z.B. der skandalöse Mehrheitsbeschluss im Ministerrat der EU zur massiven Einschränkung von Bananimporten – empfehlen Sorgfalt und Augenmaß.

Gravierende Entscheidungs- und Handlungsdefizite bestehen nicht im vergemeinschafteten Bereich des Gemeinsamen Marktes (Säule I) mit seiner ohnehin vorhandenen Tendenz zur Überregulierung. Ohne neue Perspektiven für die Arbeitsweise des Rates, die klarere Kompetenzen, stärkere Konzentration auf Gesetzgebung und verbesserte Rückkopplung mit den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament umfassen, bleiben derartige Reformen technokratische Korrekturen, die zu einem Mehr an Handlungsfähigkeit aber einem Weniger an dauerhafter Legitimation führen. Vor diesem Hintergrund ist auch die Frage der Gewichtung der Stimmen zu sehen.

Zur Diskussion stehen letztlich auch die Sitzneuverteilung unter der neuen Obergrenze im Europäischen Parlament und eine Ausweitung seiner Mitentscheidungsrechte. Auch diese Reformvorschläge stehen unter dem Zeichen linearer Fortschreibung eines für sechs Staaten konzipierten Institutionengefüges. Sie werden einer europäischen Öffentlichkeit, die aus fast zwei Dutzend nationalen politischen Kulturen besteht, nicht gerecht.

Angesichts der beschriebenen umfangreichen Herausforderungen bleiben die derzeit

diskutierten Reformen Stückwerk, wenn sie nicht von einer grundlegenden Neuordnung von Kompetenzen begleitet werden.

III. Die Verteilung der Zuständigkeiten von EU, Nationalstaat und kleineren Einheiten muss überprüft und neu geregelt werden

Das in über ein Dutzend verschiedene Verträge aufgesplitterte EU-Recht ist selbst für juristische Experten nicht leicht überschaubar, geschweige denn für den EU-Bürger. Das Verfahren permanenter Reformen durch Regierungskonferenzen stößt definitiv an seine Grenzen. Zur exakten Festlegung des Handlungsspektrums der EU-Organen nach innen und außen braucht die Europäische Union nicht nur eine neue Organqualität, sondern auch eine Festlegung der vertikalen Kompetenzabgrenzung. Dies ist auch im Interesse der nationalen Verfassungsorgane und der föderalen Institutionen erforderlich. Eine eindeutigere Kompetenzabgrenzung zwischen Brüssel und den nationalen Verfassungsorganen ist mit einer konsequenten Umsetzung des Grundsatzes der Subsidiarität verbunden. Die mittlerweile zehn Jahre alte Debatte um das Subsidiaritätsprinzip und dessen Präzisierung hat bislang zu keinen konkreten Ergebnissen geführt.

Zu den großen Fortschritten der achtziger Jahre gehörte die Verwirklichung des Binnenmarkts. Aber diese Reform war mit einem Übermaß neuer Richtlinien und Verwaltungsvorschriften verbunden, die unter großen Zeitdruck verabschiedet wurden und nach französischem Vorbild eine zentralistische Bürokratie schufen, deren Nachteile inzwischen offenkundig wurden.

Die bewährte deutsche Staatspraxis zum Beispiel war, dass der Bund durch ein Rahmengesetz Kriterien für die Ausweisung von Naturschutzgebieten festlegte, die einzelnen Entscheidungen aber vernünftigerweise den Bundesländern in unmittelbarem Kontakt mit den beteiligten Kommunen und Verbänden betroffener Bürger verblieben. Wenn nun auf der Basis einer EU-Richtlinie „Flora, Fauna, Habitat“ Vertreter der Brüsseler Kommission an entsprechenden Einzelentscheidungen mit Anspruch auf Mitwirkung beteiligt werden, ist es absurd und muss geändert werden. Ein zweites Beispiel umfasst die zu große Zahl von Titeln und Projekten im Europäischen Haushalt, die nicht in den Verträgen begründet sind.

Es gibt einige wenige Bereiche, in denen zusätzlich Regelungskompetenzen für die Union sinnvoll sind. Dazu gehören insbesondere die Schaffung eines gemeinsamen Zuwanderungs- und Asylrechts und die Stärkung der Organe für die Bekämpfung der internationalen Kriminalität. Auch die Verbesserung der äußeren Handlungsfähigkeit durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im transatlantischen Verbund ist dringend geboten. Aber insgesamt ist eine schlankere EU dringend erforderlich, die vor allem die Umsetzung ihrer Normen wieder stärker delegiert.

Eine Kritik an der bisherigen Aufgabenteilung muss ohne Tabu geführt werden. Im Rahmen einer eigenen Regierungskonferenz sollte eine präzise Kompetenzabgrenzung so rasch wie möglich festgelegt werden. Ein europäischer Verfassungsvertrag, der die unterschiedlichen Verträge und Abkommen auf europäischer Ebene besser strukturiert und in übersichtlicher Form Grundsätze, Ziele und Leitlinien der Europäischen Union festlegt, könnte das geeignete Instrument sein.

IV. Für eine erweiterte Flexibilitätsklausel

Je größer die Zahl der EU-Mitglieder ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass alle jederzeit alles mitmachen wollen oder können. Die Europäische Union muss Lösungen finden, wie sie auf möglicherweise unterschiedliche weitreichende Integrationsvorstellungen der Mitgliedsstaaten reagiert. Vor diesem Hintergrund werden in jüngster Zeit unterschiedliche Modelle diskutiert. Idealtypisch stehen sich hier zwei Ansätze gegenüber: das Modell eines exklusiven föderativen Kernes auf der einen, auf der anderen Seite der Gedanke größerer Flexibilität beim Integrationsprozess.

Für das erste Modell steht die kürzliche Initiative Jacques Delors für einen neuen „Römischen Vertrag“ solcher Mitgliedsstaaten, die bereit und in der Lage sind, eine stärkere Integration zu vereinbaren als sie in einer erweiterten Gemeinschaft sinnvoll und realisierbar erscheint. Mit Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing haben zwei prominente ältere Staatsmänner diesen Vorschlag unterstützt. Auch Außenminister Fischers Vorstoß zu einer europäischen Föderation gehört in diese Kategorie.

Überlegungen in diese Richtung sind in mehrfacher Hinsicht problematisch. Vorschläge über eine ganz andere künftige Struktur der Europäischen Union in einer Zeit, in der es äußerste Anstrengungen eines bis heute fehlenden Maßes an gutem Willen bei allen 15 Mitgliedsstaaten bedarf, die genannten vorrangigen Aufgaben zu lösen, reißen neue Fronten auf und schaffen so die Gefahr zusätzlicher anhaltender Spannungen in der Gemeinschaft. Natürlich gibt es Beispiele für einige Verträge, an denen nicht alle Mitgliedsstaaten beteiligt sind. Dazu gehören das Schen-

gener Abkommen ebenso wie die gemeinsame Währung. Aber wenn dies auch zentrale Bereiche, vor allem der Wirtschaftsordnung und des Rechtssystems umfassen sollte, stellt sich sofort die Frage nach den verantwortlichen Institutionen in der parlamentarischen Kontrolle und der Exekutive.

Es ist deshalb richtiger, den Weg einer erweiterten Flexibilitätsklausel wie sie von Schäuble und Lamers vorgeschlagen wurden, im Sinne einer europäischen Avantgarde oder „tête de peleton“ (Chirac) zu gehen. Dazu muss die in Amsterdam eröffnete vertragliche Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit für integrationswillige Mitgliedsstaaten besser operationalisierbar gemacht werden. So könnte das Einstimmigkeitsprinzip aufgegeben werden. Gleichzeitig müssten aber einige Prinzipien formuliert werden. Einmal sind eine bestimmte Zahl von Staaten, etwa acht Beteiligte, eine Mindestvoraussetzung. Die Mitwirkung sollte allen Mitgliedsländern offen stehen. Die besonderen Vereinbarungen dürften nicht Bereiche umfassen, die bereits im Gemeinschaftsrecht für alle geregelt sind. So kann man konkurrierende Zuständigkeiten und Konflikte vermeiden.

V. Ziel bleibt ein europäischer Staatenverbund

Die EU hat für die Bürger ihrer Mitgliedsstaaten völlig neue, bessere und bei allen Problemen zukunftsweisende Formen des Miteinanders geschaffen. Der gemeinsame Markt wurde ein Erfolg, die politische Zusammen-

arbeit erheblich verbessert, die grenzüberschreitende wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit eine Bereicherung für alle Völker. Wenn jetzt grundlegende Reformen angemahnt werden, geht es darum, die Voraussetzungen für eine größere Gemeinschaft zu schaffen, die Kontinuität gewährleistet und den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist.

Der Europäische Einigungsprozess hat auch neue Rechtsformen gefunden, die nicht mit überkommenen Begriffen des Staats- und Völkerrechts und aus dem 19. Jahrhundert zu beschreiben sind. Die größere Europäische Union wird ein Staatenverbund bleiben, so wie es das Bundesverfassungsgericht eindrucksvoll definiert hat, mit Elementen eines Bundesstaates ebenso wie eines Staatenbundes. In der Erwartung der Bürger ist die Europäische Union im wesentlichen eine Rechtsgemeinschaft. Um so wichtiger ist es, dass jedenfalls die Rechtseinheit soweit wie möglich gewahrt bleibt. Sonst wäre die Legitimation ihrer Organe gefährdet, und das ohnehin nicht große Maß an Transparenz im Hinblick auf die eindeutige Verantwortung für wichtige Entscheidungen würde verloren gehen.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung bleibt in der Tradition ihres Namensgebers dem europäischen Einigungsgedanken verpflichtet und fördert ihn durch politische Aufklärung im Innern wie Kooperation mit Organisationen und Individuen in den Mitgliedsstaaten der EU wie auch in den Beitrittsländern. Um das Erreichte aber zu bewahren, braucht es Reformen und Paradigmenwechsel, die über den Tag hinausweisen.

UD



Es gibt einige wenige Bereiche, in denen zusätzlich Regelungskompetenzen für die Union sinnvoll sind. Dazu gehören insbesondere die Schaffung eines gemeinsamen Zuwanderungs- und Asylrechts und die Stärkung der Organe für die Bekämpfung der internationalen Kriminalität. Auch die Verbesserung der äußeren Handlungsfähigkeit durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im transatlantischen Verbund ist dringend geboten. Aber insgesamt ist eine schlankere EU dringend erforderlich, die vor allem die Umsetzung ihrer Normen wieder stärker delegiert.

UNION IN DEUTSCHLAND — Informationsdienst der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Für den Inhalt verantwortlich: Axel König, Redaktion: Ernst-Jörg Neuper, Konrad-Adenauer-Haus, 53113 Bonn, Telefon (0228) 5440, e-mail: ernst.neuper@cdu.de, Verlag: Union Betriebs GmbH, Egernmannstraße 2, 53359 Rheinbach, Tel. (02226) 802-0, Telefax (02226) 802-111/333, Vertrieb: Tel. (02226) 802-123, Verlagsleitung: Bernd Profitlich, Bankverbindung: Sparkasse Bonn, Konto Nr. 7510183 (BLZ 380 500 00), Postbank Köln Nr. 1937 95-504 (BLZ 370 100 50), Abonnementspreis jährlich 60,— DM, Einzelpreis 1,60 DM, Herstellung: A Vereinigte Verlagsanstalten GmbH, Düsseldorf.