

TAGUNG

Zwischen Konsolidierung und Expansion – aktuelle Herausforderungen für den weiteren Weg der europäischen Integration

*Timo Goosmann und Layla Yüzen**

Das Schlusswort der Tagung gebührte Kommissionspräsident *José Manuel Barroso*: Die deutsche Ratspräsidentschaft und die Berliner Erklärung, die im März 2007 auf einem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs in Berlin anlässlich des 50. Jahrestages der Römischen Verträge verabschiedet werden soll, böten einen optimalen Anlass, um einen wichtigen Impuls für den weiteren europäischen Integrationsprozess zu geben. Eine Erinnerung an das, was in der Vergangenheit erreicht wurde, aber auch ein optimistischer Blick in die Zukunft solle Barroso zufolge mit der Erklärung dokumentiert werden. Es gelte, das Vertrauen der Bürger in die EU als ein großartiges Projekt zu gewinnen.

Soweit ein Kommissionspräsident voller Optimismus, Elan und Tatendrang. Während der Tagung des Instituts für Europäische Politik, die rund 50 Experten aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung zum Thema „Die Europäische Union – zwischen Konsolidierung und Expansion“ versammelte, war der Ton zuvor meist nüchterner. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen, mit denen sich die EU konfrontiert sieht, durchaus nachvollziehbar. Denn vor allem eines wurde während der zwei Tage intensiven Nachdenkens über die Lage der EU zwischen Konsolidierung und Expansion deutlich: Es ist leichter, aktuelle strategische Dilemmata und politische Grundfragen der EU zu erkennen und zu analysieren, als diesbezüglich überzeugende Antworten und praktische Lösungen zu präsentieren.

Die Europäische Union – zwischen Konsolidierung und Expansion

Fachkonferenz des Instituts für Europäische Politik mit freundlicher Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung, des Centre International de Formation Européenne und der Europäischen Kommission

Berlin, 21./22. September 2006

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Michael KREILE, Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Hartmut MARHOLD, Generaldirektor, Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nizza/Berlin

Dr. Mathias JOPP, Institut für Europäische Politik

Leitbilder für eine EU-30/35 – Sichtweisen von Mitgliedstaaten

Vorsitz und Einführung

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universität Wien

Italienische Sichtweise

Dr. Antonio MISSIROLI, European Policy Centre, Brüssel

Französische Sichtweise

Prof. Dr. François BAFOIL, CNRS/CERI, Paris

Tschechische Sichtweise

Dr. Petr DRULÁK, Direktor, Institute of International Relations, Prag

Subsidiarität und Solidarität in der EU-25

Vorsitz

Prof. Dr. Beate KOHLER-KOCH, Universität Mannheim

Subsidiarität und Solidarität als Kriterien für eine neue Kompetenzordnung

Prof. Dr. Siegfried MAGIERA, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

* Timo Goosmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik, Berlin.
Layla Yüzen, Ludwig-Maximilians-Universität, München.

Leitbilder für eine erweiterte Union

In seiner Einführung zum ersten Panel „Leitbilder für eine EU-30/35 – Sichtweisen von Mitgliedstaaten“ wies *Heinrich Schneider* auf den Prozesscharakter der EU hin. Es sei offensichtlich, dass es nicht beim derzeitigen Stand der Integration bleiben würde, die EU werde weiter ihre Qualität ändern, möglicherweise auch ihre Verbandsstruktur. Die Frage sei hier: Wie ist die zukünftige Entwicklung gestaltbar und in wie weit ergibt sie sich zwangsläufig? *Schneider* bekräftigte, dass die Eingliederung weiterer neuer Mitgliedstaaten nicht in der gleichen Art und Weise vonstatten gehen werde wie bei vorherigen Erweiterungsschritten. Das könne sich die EU nicht mehr leisten, dafür sei sie bereits zu sehr an ihre Handlungsgrenzen gestoßen. Auch die Heterogenität werde weiter zunehmen, Konflikte werden wachsen und die Diskrepanzen ansteigen: „Das Aneinandervorbeidenken wird zunehmen.“ Divergierende Prioritätensetzungen, eine unterschiedlich stark ausgeprägte atlantische Orientierung und erhebliche Unterschiede im Grad der ökologischen Sensibilität lassen seiner Ansicht nach verstärkt innereuropäische Klüfte erwarten. Aus diesen Szenarien ergibt sich die Frage: welche Konsequenzen ergeben sich aus wachsender Heterogenität für die EU?

Diese Frage wurde aus dem Blickwinkel der Debatten in ausgewählten alten und neuen Mitgliedstaaten weiter behandelt. So betonte *Antonio Missiroli* die große Zustimmung in Italien sowohl für den Verfassungsvertrag als auch für einen Beitritt der Türkei in die Union. Um die erweiterte EU handlungsfähiger zu machen, müsse sie sich verstärkt von ihren Einstimmigkeitsregeln lösen, diese seien mittlerweile nicht mehr tragbar. Außerdem sei es notwendig, möglichst viele Kernelemente des Verfassungsvertrags umzusetzen, auch wenn die Ratifizierungschancen des Vertrags skeptisch eingeschätzt werden. Beispielsweise könne auf diese Weise die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik effektiviert werden.

Subsidiarität und Solidarität als Maßstäbe für die Reform von Gemeinschaftspolitik
Dr. Christian WEISE, Europäische Kommission, Brüssel

Brauchen wir eine europäische Energiepolitik?
Dr. Andreas MAURER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Kommentar
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

Die Zählebigkeit des Nationalstaats: Nationale Reservate im europäischen Binnenmarkt
Vorsitz

Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim, Stuttgart

Einführungen
Dr. Friedrich HEINEMANN, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim
Prof. Dr. András INOTAI, Institut für Weltwirtschaft, Budapest

Kommentare
Dr. Michael DAUDERSTÄDT, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
Prof. Dr. Henrik UTERWEDDE, Stellv. Direktor, Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg

Stabilitätsexport durch Expansion und die Risiken imperialer Überdehnung
Vorsitz

Prof. Dr. Michael ZÜRN, Dean, Hertie School of Governance, Berlin

Einführungen
Prof. Dr. Klaus HÄNSCH MdEP, Europäisches Parlament, Brüssel
Prof. Dr. Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Universität Würzburg

Kommentar
Dr. Barbara LIPPERT, Stellv. Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin

Schlussfolgerungen
Prof. Dr. Michael KREILE
Dr. Hartmut MARHOLD

Rede
José Manuel DURRÃO BARROSO, Präsident der Europäischen Kommission, Brüssel

Diskussion

Eine französische Sichtweise präsentierte *François Bafoil*. Er sprach sich für eine neue Perspektive auf Fragen der Erweiterung aus und stellte die These auf, dass es nicht die Erweiterung von 2004 war, die zum ‚Nein‘ in

Frankreich und den Niederlanden geführt habe, sondern die Abneigung gegenüber kommenden Erweiterungen. Die Aussicht einer beliebig ausdehnbaren EU sei naiv. Die EU würde sich in diesem Fall zu einer Freihandelszone zurückentwickeln. Verlierer dieser Entwicklung würde verstärkt die Peripherie sein. Die EU, so Bafoil, sei durch zwei Eigenschaften gekennzeichnet, die nicht zur Disposition stehen können: Garantie von Sicherheit und Wirtschaftswachstum für alle. Beide seien ohne das jeweils andere nicht möglich. Ist also die Kontrolle der Grenzen nicht gesichert, kann kein wirtschaftliches Wachstum entstehen.

Petr Drulak erläuterte, dass aufgrund der Polarisierung innerhalb der politischen Klasse Tschechiens kein gemeinsames „tschechisches Leitbild“ von Europa existiere. Es stünden sich nicht mehr die maßgebenden Positionen einer Regierung und einer nachrangigen Opposition gegenüber, sondern es gebe eine politische Pattsituation, die keine politischen Lösungen mehr ermögliche. Drulak erläutert die jeweiligen Grundorientierungen: Die EU wird entweder vorrangig als Wertegemeinschaft oder vor allem als Wirtschaftsgemeinschaft wahrgenommen. Bei der EU als Wertegemeinschaft stehen Aspekte wie Solidarität und Menschenrechte im Mittelpunkt. Die EU wird staatsähnlich wahrgenommen. Dem Leitbild der EU als Wirtschaftsgemeinschaft liegt dagegen vor allem die Hoffnung auf Prosperität sowie eine stark ausgeprägte transatlantische Wertegemeinschaft zugrunde. Tschechien sei zwischen diesen Polen gefangen. Es gebe aber auch Gemeinsamkeiten: beide Leitbilder interpretieren die EU als offene und erweiterungsorientierte Gemeinschaft. Zudem bestehe ein Konsens über die Liberalisierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie über die große Bedeutung der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

In der anschließenden Diskussion brachte vor allem *Klaus Hänsch* die Zukunft der Erweiterung der EU zur Sprache. Ihm zufolge ist das Problem der EU nicht das mögliche Scheitern

des Verfassungsvertrags, sondern die scheinbare Unendlichkeit der Erweiterungsmöglichkeiten. In der EU finde ein Paradigmenwechsel statt, welcher der Bevölkerung noch stärker bewusst gemacht werden müsse. Die Solidarität wird durch zu viele Mitgliedstaaten überstrapaziert, und das Gefühl der Bevölkerung für einen Grundzusammenhalt gehe damit verloren.

Subsidiarität und Solidarität

Im Panel zum Thema „Subsidiarität und Solidarität in der EU-25“ führte *Beate Kohler-Koch* in das Thema ein und verwies auf die Mehrdeutigkeit dieser Begriffe in der wissenschaftlichen Debatte.

Subsidiarität interpretiert *Siegfried Magiera* aus juristischer Sicht hauptsächlich von ihrem materiellem Gehalt her. Allerdings werde Subsidiarität hauptsächlich für die Ausübung der Unionszuständigkeiten genutzt und nicht, wie eigentlich intendiert, zur Abgrenzung und zum Schutz der nationalstaatlichen Kompetenzen. Demgegenüber ist das Solidaritätsprinzip von ideellem Gehalt und im Vertragswerk nicht näher bestimmt. Nur in der Präambel der Grundrechtecharta wird die Solidarität als unteilbarer und universeller Wert aufgeführt. Solidarität sei ein allgemeines Prinzip jeder Gemeinschaft, eine Verkörperung der gemeinsamen Interessen, die aus den Einzelinteressen entstanden sind.

Aus einer ökonomischen Perspektive führte *Christian Weise* den Begriff der Solidarität genauer aus und bezog ihn auf konkrete europäische Handlungsfelder. Im Bezug auf die Strukturfonds als Distributionsmoment sei die Solidarität wohl am offensichtlichsten. Im europäischen Sozialmodell, in der Verwirklichung der Menschenrechte und im Hinblick auf die künftigen Generationen spielte seiner Ansicht nach der Solidaritätsaspekt eine wichtige Rolle. Falsch verstandene Solidarität hingegen könne zu einem Protektionismus und einer Abgrenzung anderen Ländern und Generationen gegenüber führen. Auch er hält

die Subsidiarität im europäischen Zusammenhang für klarer definiert und betrachtet die Fiskalpolitik sowie den Bereich ‚Bessere Rechtsetzung‘ als wichtige aktuell diskutierte Felder, in denen das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung kommt.

Andreas Maurer erläuterte als Fallbeispiel eines stark mit Fragen der Solidarität verknüpften Politikfeldes das Potenzial der Energiepolitik, zu einem geostrategischen Projekt der EU zu werden. Da die Energiepolitik nicht mit einem konkreten Abschnitt im EGV verankert ist bleiben für sie nur indirekte Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der Forschungspolitik und der Umweltpolitik. Seiner Ansicht nach könne man so die Energiepolitik „über die Hintertür forcieren.“ Er kam jedoch zu dem Schluss, dass sich bezüglich des Ausbaus der Energiepolitik gegenwärtig keine Fortschritte abzeichnen. Dies sei unabhängig davon, ob der Verfassungsvertrag mit einem eigenen Energiekapitel in Kraft trete oder nicht. Einen möglichen Ausweg böte insbesondere die Schaffung eines eigenständigen Energievertrags in Verbindung mit einer Generalüberholung des EURATOM-Vertrags.

Für *Wolfgang Wessels* sind Solidarität und Subsidiarität unklare Begriffe, die allzu oft zu politischen Floskeln verkümmern und in Politikfeldern wie der Energiepolitik kaum greifen. Zu überlegen sei in diesem Zusammenhang insbesondere, ob das Prinzip der Einzelzuweisungen von Kompetenzen angesichts des umfangreichen Katalogs von Politikfeldern im Verfassungsvertrag überhaupt noch tragbar sei.

Herausforderungen des europäischen Binnenmarktes

Rolf Caesar setzte sich als Vorsitzender des Panels „Die Zählebigkeit des Nationalstaats: Nationale Reservate im europäischen Binnenmarkt“ vor allem mit dem Titel des Panels auseinander und verwies auf aktuelle Debatten in diesem Kontext, etwa im Hinblick auf eine Reihe von umstrittenen Unternehmensfu-

sionen im Stahl- oder Energiesektor sowie auf den Begriff des Wirtschaftspatriotismus.

Friedrich Heinemann stellte anfangs fest, dass der europäische Binnenmarkt noch immer stark von den Mitgliedstaaten der EU geprägt ist. So seien etwa für Finanzdienstleistungen nationalstaatliche Grenzen fast nicht zu überwinden, insbesondere auf dem Fondsmarkt, dem Hypothekenmarkt und dem Bankenmarkt. Zurückzuführen sei dies auf natürliche Barrieren wie den Unterschieden in Sprache, Recht oder Kultur. Heinemann betonte die ökonomischen Vorteile einer weiteren Marktöffnung und stellte die Frage, warum diese in der deutschen Bevölkerung nicht anerkannt würden. Er bezeichnete es als paradox, dass Deutschland einerseits Exportweltmeister ist, andererseits jedoch 60 Prozent der Menschen Angst vor den Folgen der Globalisierung haben. Hier ist seiner Ansicht nach eine neue Informationsstrategie notwendig.

András Inotai unterstrich, dass der wirtschaftliche Patriotismus mehr und mehr Schlagzeilen macht, nicht zuletzt aufgrund von wirtschaftlichen Problemen in Kernländern der EU. Der Liberalisierungsgrad von Kapital- und Arbeitsmärkten unterscheidet sich in der EU erheblich. Während der Faktor Kapital stark liberalisiert ist, sei der Faktor Arbeit noch immer vergleichsweise unflexibel. Im Gegensatz zur Arbeit sei das Kapital jedoch nicht „patriotisch“ und suche im globalen Wettbewerb nach Renditechancen. Aktuelle Beispiele von wirtschaftlichem Patriotismus klassifizierte Inotai in drei Kategorien: defensive Motive zum Schutz von Arbeitsplätzen, offensive Motive zur aktiven Unterstützung eigener Unternehmen und Sicherheitsmotive, die aus nationalstaatlicher Sicht im Falle einiger Unternehmensübernahmen vorgeschoben wurden. Inotai zog daraus die Schlussfolgerung, dass ein Großteil der europäischen Öffentlichkeit auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht vorbereitet ist und Antworten sucht, die eher dem 19. als dem 20. Jahrhundert entsprechen.

In der anschließenden Diskussion stellte *Michael Dauderstädt* einige der zuvor vorgetragenen ökonomischen Erkenntnisse in Frage. So sei der Zusammenhang zwischen Freihandel und Wohlstand durchaus nicht unumstritten. Die Bürger erwarten gerechtere terms of trade und fordern dies von den Politikern. Solidarität werde in der Regel nur innerhalb der Nationalstaaten empfunden, Gewinner in anderen Ländern werden beargwöhnt. Ein europäisches Sozialmodell könnte zur Verbesserung der Situation beitragen. *Henrik Uterwedde* fügte hinzu, dass man die Debatte über wirtschaftlichen Patriotismus nicht so ernst nehmen müsse, da eine enorme Kluft zwischen Diskursen und ökonomischen Realitäten klawe. Der Fokus der Debatte müsse auf einer europäischen Standortpolitik, nicht auf „nationalen Champions“ liegen. Dabei sei jedoch immer zu bedenken, dass die europäischen Wirtschafts- und Sozialsysteme weiterhin stark national und regional orientiert sind.

Zukunft der Erweiterungspolitik

Im abschließenden Panel unter dem Titel „Stabilitätsexport durch Expansion und die Risiken imperialer Überdehnung“ unter der Leitung von *Michael Zürn* wurden Grundfragen der zukünftigen Erweiterungsstrategie, der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie der Prioritäten innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) behandelt.

Klaus Hänsch begann mit der These, dass das Risiko imperialer Überdehnung das „Risiko übertriebener Attraktivität“ ist. Die EU stünde vor einer Verringerung ihrer Macht durch Beitritte, nicht durch die imperiale Ausdehnung von Macht, damit werden die Beitritte zum Risiko. Es gibt keine klar definierbaren Grenzen Europas, damit ist eine Entscheidung über die Zukunft der Erweiterung die Folge einer politischen Willensentscheidung. Diese solle aber nicht den Wünschen der Kandidatenländer folgen, sondern der Fähigkeit der Union, neue Mitgliedstaaten zu integrieren. Für Hänsch ist der Fall der Türkei die Schlüs-

selentscheidung. Würde sie aufgenommen, gäbe es keinen Grund mehr, Ländern wie Armenien, der Ukraine und der Republik Moldau eine Mitgliedschaft zu verwehren. Damit würde ein Konflikt mit Russland in die EU hineingeholt. Hänsch plädierte dafür, die noch nicht voll entwickelte Europäische Nachbarschaftspolitik als Alternative zu stärken.

Gisela Müller-Brandeck-Bouquet sprach sich dafür aus, ein neues Leitbild für die EU zu entwickeln, da diese angesichts der bereits auf den Weg gebrachten militärischen Missionen nicht mehr vorbehaltlos als „Zivilmacht“ zu bezeichnen sei. Sie warnte vor einer Überforderung der noch jungen GASP und sah durchaus das Risiko einer Überdehnung. Dafür sei die EU nicht in erster Linie selbst verantwortlich, was allerdings impliziert, dass sie nur bedingt gegensteuern könne. Der Impuls zur Entsendung von Truppen erfolge jedoch oftmals zu schnell, daher gelte es, das politische Instrumentarium der GASP zu stärken. Die europäische Außenpolitik müsse mehr sein als „in and out“ und „wie viele Truppen können wir schicken?“. Die EU sei in internationalen Konflikten der letzten Jahre getrieben worden, habe dabei zu passiv reagiert und müsse sich nun verstärkt auf die Bewahrung ihrer Glaubwürdigkeit konzentrieren.

Über die Ambivalenz der Formel „Stabilität durch Erweiterung“ referierte *Barbara Lippert*. Für die neuen Mitgliedstaaten ist es eine Erfolgsformel, für die alten ist es jedoch die Erfolgsfalle der Anziehungskraft der EU. Das gegenwärtige Dilemma habe mehrere Ursachen. Zum einen sei das Fehlen von Klärungsprozessen über das Eigeninteresse der EU an weiterer Erweiterung zu beklagen. Zudem sei die Erweiterungsstrategie zu stark verfahrens- und nachfrageorientiert. Es fehle der EU an Konzepten unterhalb der Mitgliedschaft. Erweiterung und Ausdehnung der EU müssten stärker interessengeleitet sein, gleichzeitig müsse die EU stärker bereit sein, substantielle alternative Angebote zu machen. Unter den Nicht-Mitgliedern gebe es große Befürchtungen, ausgeschlossen zu wer-

den. Auf diese Sorgen sei auch durch symbolische Politik einzugehen. Lippert sprach sich dafür aus, eine organisatorische Klammer für Nachbarländer zu finden, die das Ziel hat, Nachbarn ohne Beitrittsperspektive politisch einzubinden, gemeinsame Regelwerke zu schaffen und wirksame Formen der Kooperation und Integration zu entwickeln. Deshalb solle eine Art gesamteuropäische Aufgabenkonföderation geschaffen werden.

Barroso: „Eine positive Dynamik für Europa“

Zum Abschluss forderte Kommissionspräsident *José Manuel Barroso* eine positive Dynamik für Europa zu erzeugen. Es gehe nicht nur darum, neue und qualitativ bessere Arbeitsplätze zu schaffen, sondern darüber hinaus um einen umfassenden politischen Wandel. Die Ablehnung des Verfassungsvertrags sei nicht wegen des Inhalts des Dokuments, sondern aufgrund des negativen politischen Kontextes angesichts von Globalisierungsangst, externen und internen Sicherheitsbedrohungen und Ängsten vor neuen Herausforderungen wie dem Klimawandel erfolgt. Nicht einmal die größten Mitgliedstaaten haben die Fähigkeit, diesen Ängsten und Bedrohungen entgegenzuwirken. Daher müsse der Kontakt zu den Bürgern auf nationaler und re-

gionaler Ebene intensiviert werden. Dies erfordere entschlossene politische Führung und die weitere Demokratisierung der EU, die nicht auf technokratischer Basis gestaltet werden könne. Deshalb brauche Europa die Verfassung, die eine Steigerung von Effizienz und Transparenz bewirke und der EU eine Stimme in den außenpolitischen Handlungsfeldern verleihe.

Ein kontinuierlicher Bezugspunkt der Berliner Tagung über die Europäische Union „zwischen Konsolidierung und Expansion“ war die deutsche EU-Ratspräsidentschaft während der ersten Jahreshälfte 2007. Die Erwartungen sind hoch, die EU steht unter dem Druck, zukunftsweisende Antworten auf zahlreiche interne und externe Herausforderungen zu finden. *Hartmut Marhold* äußerte abschließend seine Hoffnung, dass dieser zunehmende Handlungsdruck der EU bei der Umsetzung wichtiger Reformen helfen wird. *Michael Kreile* fügte hinzu, dass sich das Spektrum der Leitbilder innerhalb der EU erweitert hat. Zwangsläufig werde es bei Entscheidungen von großer Tragweite, vor denen die EU in vielen Politikfeldern steht, zu Dissonanzen kommen. Insofern wird der Ansatz der Tagung des IEP, Wissenschaft und Praxis zum fruchtbaren Gedankenaustausch zusammenzuführen, auch weiterhin gefragt sein.



Halbzeitbilanz

Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich

Herausgegeben von Bernhard Vogel, Ministerpräsident a. D.; Rudolf Hrbek und Thomas Fischer

2006, 228 S., brosch., 46,- €, ISBN 978-3-8329-2397-6

(Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 23)

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos
 ☎ 07221/2104-37 | 📠 -43 | www.nomos.de | ✉ sabine.horn@nomos.de



Nomos