

FORUM

Zu Arbeit und Bericht der EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ – eine integrationspolitische Orientierungshilfe?

*Gabriele Abels, Martin Große Hüttmann und Annegret Eppler**

„Was ich am schrecklichsten finde, sind Berichte, die keinen Sinn erfüllen. Nicht weil sie schlecht sind, sondern weil sie bald zu den Akten gelegt werden. Und Sie brauchen sehr viel Platz für alle Berichte, denen keine Taten gefolgt sind. Die Ankündigung von Folgen, auf die dann keine tatsächliche Arbeit folgt, ist der schlimmste Feind des Aufbaus Europas“. So formulierte Jacques Delors seine Sorgen zum potenziellen Schicksal des Berichts der EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“.¹ Am 8. Mai 2010 hat die Reflexionsgruppe ihren 48-seitigen Abschlussbericht „Projekt Europa 2030: Herausforderungen und Chancen“ vorgelegt.² Gemäß dem Willen des Vorsitzenden der Gruppe, Felipe González Márquez, soll der Bericht ein Weckruf sein „für einen Kontinent, der an ökonomischer und geopolitischer Macht verliert“³. Der Blick soll nun in die Zukunft gerichtet werden, um sich proaktiv den langfristigen Herausforderungen zu stellen.

Die Reflexionsgruppe steht in der langen Tradition expertokratischer Beratungsgremien, die teilweise als integrationspolitische Impulsgeber dienen. Das Besondere ist, dass die Reformdebatte von den EU-Institutionen selbst – zumeist vom Europäischen Rat – initiiert wird. Ob die unzähligen Weisen- und Sachverständigenräte sowie Reflexionsgruppen tatsächlich mittel- und langfristig als Agenda-Setter wirken, hängt von zahlreichen unterschiedlichen Faktoren ab, etwa vom politischen Kontext, in dem die Berichte entstanden sind.⁴

Die Arbeit der jüngsten Reflexionsgruppe ist kaum zur Kenntnis genommen worden – auch nicht in der Fachöffentlichkeit. Deshalb soll zunächst die Geschichte der Reflexionsgruppe skizziert und dann inhaltliche Herausforderungen ihrer Arbeit diskutiert werden, bevor eine erste Bewertung ihres Abschlussberichts unternommen wird.

* Prof. Dr. Gabriele Abels, Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft und Europäische Integration, Universität Tübingen.

Dr. Martin Große Hüttmann, Akademischer Oberrat am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft und Europäische Integration, Universität Tübingen.

Annegret Eppler, M.A., ass. jur., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft und Europäische Integration, Universität Tübingen.

1 EurActiv: Delors: Europäer müssen über ihre Zukunft diskutieren, 03.12.2009.

2 Projekt Europa 2030: Herausforderungen und Chancen, Bericht der Reflexionsgruppe an den Europäischen Rat über die Zukunft der EU 2020, Mai 2010.

3 Felipe González Márquez (eigene Übersetzung), zitiert in: Leslie Crawford: Rebel seeks innovators to shake up Europe, in: Financial Times, 15.01.2008.

4 Gabriele Abels: Reflexionsgruppen und ihr Einfluss auf den Integrationsprozess: Anmerkungen zu einem Instrument expertokratischer Politikberatung in der EU, in: Gabriele Abels/Annegret Eppler/Michèle Knodt (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“. Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem, Baden-Baden im Erscheinen, S. 65-90.

Entstehung, Mandat und Zusammensetzung der EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“

Am 27. August 2007 präsentierte der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy seinen Vorschlag, einen „Ausschuss von Weisen“ zur Zukunft der Europäischen Union einzurichten. Er knüpfte damit explizit an die lange Tradition von ‚Weisenräten‘, ‚Studienkommissionen‘ oder ‚hochrangigen Sachverständigengruppen‘ an: „Ich wünsche mir, dass die 27 [EU-Mitgliedstaaten] bis Ende dieses Jahres einen Ausschuss von zehn, zwölf hochrangigen Weisen einsetzen, nach dem Muster der Werner-, Davignon- und Westendorp-Ausschüsse oder des Delors-Ausschusses, um über eine zwar einfache, aber dennoch wesentliche Frage nachzudenken: ‚Wie soll Europa 2020-2030 aussehen und welche Aufgaben soll es haben?‘“⁵ Sarkozy hoffte, mit diesem Vorschlag die umstrittene ‚Türkei-Frage‘ von der Tagesordnung in die Reflexionsgruppe auszulagern.

Der Vorschlag stieß auf breite Zustimmung, aber auch auf grundsätzliche Ablehnung.⁶ Kritiker bezweifelten die Notwendigkeit einer weiteren Reflexionsgruppe. Bundeskanzlerin Angela Merkel unterstützte den Vorschlag nur halbherzig. Sie betonte aber die langfristige Bedeutung der Reflexionsgruppe für die Zeit nach einer Ratifizierung des Lissabon-Vertrags.⁷ Dem Vorschlag Sarkozys wurde schließlich zugestimmt, doch im Verlauf der Debatte wurden der Name der Gruppe, ihr Mandat sowie ihre Zusammensetzung umfassend geändert.

Zunächst wurde das Mandat auf die in der „Berliner Erklärung“ vom 25. März 2007 genannten Herausforderungen begrenzt: Sicherung von Wohlstand und Stabilität, das Sozialmodell, Energiepolitik, Migration, Nachhaltigkeit, die Rolle der Europäischen Union in der Welt, die Beziehung zu den Bürgerinnen und Bürgern. Vor allem auf Drängen José Manuel Barrosos wurden die ‚Türkei-Frage‘ sowie institutionelle Reformoptionen ausgeklammert. Um den Eindruck einer weiteren großen Reformdebatte zu vermeiden, müsse sich die Reflexionsgruppe im Rahmen des damals noch nicht ratifizierten Lissabon-Vertrags bewegen. Auch der Finanzrahmen sowie bestehende Politiken wurden für sakrosankt erklärt. Der Europäische Rat beschloss am 14. Dezember 2007 in Brüssel die Einsetzung der Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ und stattete sie mit einem begrenzten und zugleich breiten Mandat aus.⁸

Zur Zusammensetzung der Gruppe: Der ehemalige spanische Ministerpräsident Felipe González Márquez wurde vom Europäischen Rat zum Vorsitzenden ernannt, dabei hatte er sich im Vorfeld explizit gegen eine Reflexionsgruppe ausgesprochen.⁹ Er wurde von zwei Vizevorsitzenden unterstützt, der ehemaligen Präsidentin Lettlands, Vaira Vike-Freiberga, und dem Vorstandsvorsitzenden von „NOKIA“, Jorma Ollila. In Abstimmung mit dem Europäischen Rat wurde im Laufe des Jahres 2008 eine bunte, zwölköpfige Gruppe zusammengestellt: (altgediente) Politiker wie González Márquez und Vike-Freiberga, der ehema-

5 Französische Botschaft (Hrsg.): Frankreich-Info: Rede von Staatspräsident Nicolas Sarkozy zur Eröffnung der 15. Botschafterkonferenz Paris, 27. August 2007, 01.09.2007, S. 5.

6 Vgl. ausführlich: Gabriele Abels/Annegret Eppler/Michèle Knodt: Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“: Geschichte eines Beratungsgremiums und Herausforderungen seiner Arbeit, in: Gabriele Abels/Annegret Eppler/Michèle Knodt (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“, Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem, Baden-Baden im Erscheinen, S. 11-38.

7 Pressekonferenz von Merkel und Steinmeier in Brüssel, 14.07.2007, abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Archiv16/Pressekonferenzen/2007/12/2007-12-14-pk-bruessel.html (letzter Zugriff: 03.05.2010).

8 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2007 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 16616/1/07.

9 Crawford: Rebel seeks innovators, 2008.

lige EU-Kommissar Mario Monti, die ehemalige Generalsekretärin der französischen Gewerkschaft „Confédération Française Démocratique du Travail“ (CFDT) Nicole Notat, der Stuttgarter Oberbürgermeister Wolfgang Schuster und der ehemalige polnische Präsident Lech Walesa; Wirtschaftsexperten wie Ollila, der Generaldirektor der „Confederation of British Industry“ Richard Lambert sowie Rainer Münz, Direktor für Forschung & Entwicklung der „Erste Group Bank AG“, Österreich; die Oxforder Politikprofessorin Kalypso Nicolaïdis und Lykke Friis, Vizerektorin der Universität Kopenhagen, und schließlich der niederländische Architekt Rem Koolhaas. Die Gruppe war damit bemerkenswert weiblich und bemerkenswert heterogen.

Im Dezember 2008 konstituierte sich die Reflexionsgruppe und traf sich bis April 2010 monatlich. Materielle und logistische Unterstützung kam vom Generalsekretariat des Rates. Die Gruppe war unabhängig, sie konnte ihre Arbeitsweise selbst bestimmen und auch weitere Sachverständige anhören. Im Anhang des Endberichts sind Personen und Institutionen aufgeführt, mit denen punktuell zusammengearbeitet wurde. Die Liste liest sich wie ein „Who is who?“ der in Brüssel angesiedelten Politikberatungsinstitutionen. Als besonderes Problem erwies sich das Sprachenregime, da einige Mitglieder nicht mehrsprachig waren, sodass die Gruppe auf Simultanübersetzungen in neun Sprachen angewiesen war. Dies gab den Beratungen einen stärker formalisierten Charakter und erschwerte mitunter den Austausch.¹⁰

Nach dem Anfangsstreit und während der Arbeitsphase war die Medienresonanz auf die Reflexionsgruppe während der 17-monatigen Beratungszeit sehr verhalten. Auch die Reflexionsgruppe suchte von sich aus nicht den Kontakt zu einer größeren Öffentlichkeit. Immerhin verfügte sie über eine eigene Homepage, die allerdings nur spärliche und wenig aktuelle Informationen bereitstellte.¹¹

Auf dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates am 25./26. März 2010 erstattete González Márquez einen mündlichen Zwischenbericht, wodurch die Kohärenz zwischen der „Europa 2020“-Strategie und der Arbeit der Reflexionsgruppe verbessert werden sollte. Zudem wurde an die Prioritäten der spanischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2010 angeknüpft: Europa der Bürger, Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise, Stärkung der EU-Außenpolitik.¹² Der Auftritt von González Márquez beim Europäischen Rat war bereits der zweite Versuch des spanischen Ministerpräsidenten und damals amtierenden EU-Ratsvorsitzenden José Luis Rodríguez Zapatero, die Reflexionsgruppe stärker in die neue wirtschaftspolitische EU-Strategie einzubinden. Einen ersten Versuch unternahm er im Januar 2010, als er neben González Márquez auch den ehemaligen spanischen Kommissar Pedro Solbes sowie den ehemaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors zu einem Gespräch nach Madrid einlud.¹³ Ursprünglich für Juni 2010 geplant, fand die Vorstellung des Berichts durch die Reflexionsgruppe schließlich bereits am 8. Mai 2010 in Brüssel statt.¹⁴ Die Übergabe des Berichts wurde allerdings durch die dramatische Rettungsaktion der Staats- und Regierungschefs sowie der Finanzminister in den Hintergrund gedrängt, die an jenem Mai-Weekend eine Ausweitung der ‚Griechenlandkrise‘ auf den gesamten Euroraum zu verhindern versuchten. Auch wenn manche der Forderungen der Reflexionsgruppe, nach einer engeren

10 EurActiv: Details des Gruppenberichts der „Weisen Männer“ bekannt geworden, 30.04.2010.

11 Die Internetseite der Reflexionsgruppe ist abrufbar unter: <http://www.reflectiongroup.eu> (letzter Zugriff: 02.06.2010).

12 Das vierte Thema ist die Implementation des Lissabon-Vertrags. Vgl. Spanish Presidency: The Programme for the Spanish Presidency, 2010, S. 19.

13 EurActiv: „Weise“ diskutieren über 2020-Strategie der EU, 06.01.2010.

14 EurActiv: González bereitet Bericht der Reflexionsgruppe zum Europatag, 29.03.2010.

wirtschaftspolitischen Koordinierung („economic governance“) durch die Beschlüsse des EU-Krisengipfels von der Realität überholt worden sind, lohnt ein genauerer Blick auf die Arbeit der Reflexionsgruppe und ihren Bericht.

Wie lassen sich globale Trends in konkrete Handlungsempfehlungen übersetzen?

Der Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, formulierte bei der Entgegennahme des Abschlussberichts: „Es ist an der Zeit, dass die Europäische Union ihre Fähigkeit zur Weitsicht weiterentwickelt. Sie haben all die ungeheuren Herausforderungen, all die großartigen Chancen für Europa aufgezeigt und uns damit die Schlüssel für die Zukunft übergeben.“¹⁵ Das Ziel der Reflexionsgruppe war, der Europäischen Union Entwicklungsperspektiven bis 2030 aufzuzeigen, die angesichts ökologischer, politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Herausforderungen tragfähig sind. Die Probleme, welche die Europäische Union zu bewältigen hat, sind nicht auf die Nationalstaaten oder den europäischen Kontinent beschränkt, sondern ‚globale Megatrends‘. Unterstrichen wurde dies durch die sich seit 2008 verschärfende globale Finanzkrise sowie in weit geringerem Maße durch den gescheiterten Weltklimagipfel in Kopenhagen 2009.

Die Reflexionsgruppe stand vor zahlreichen Herausforderungen, die durch ihre Befassung mit globalen Zukunftstrends zusammenhingen.¹⁶ Erstens erwies sich schon allein die Identifizierung zukünftiger Probleme, für die nur zum Teil gesicherte wissenschaftliche Prognosen vorliegen, als schwierig. Es stellten sich die Fragen, welche Experten hinzugezogen werden sollten, welche Trends als wahrscheinlich gelten und von welchem Ausmaß der Problemlagen ausgegangen werden sollte. Dazu kam der ständige Impuls, vom heutigen Status quo aus Lösungen zu suchen, anstatt vom Jahr 2030 auszugehen. Zweitens überschneiden sich die verschiedenen Problemfelder teilweise oder sind interdependent. Daraus können sich potenziell nicht nur formale Widersprüche im Endbericht, sondern auch politische Zielkonflikte ergeben.

Drittens war die Gruppe damit konfrontiert, dass die langen Zeitspannen und die Unsicherheit über Ursache- und Wirkungszusammenhänge in den jeweiligen Politikbereichen nicht nur die politische Zurechenbarkeit erschweren, sondern bei Bevölkerung und politischen Akteuren Reaktionen hervorrufen können, die zwischen Hilflosigkeit und Resignation einerseits und Hysterie und Panikmache andererseits schwanken.

Gerade die globale Dimension der Probleme machte deutlich, dass ein verstärkter innerer Zusammenhalt der Europäischen Union und eine Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit wünschenswert wären. Somit waren viertens die Haltung der Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union und die Frage, ob es ein allgemein akzeptiertes europäisches Narrativ geben kann, ein wichtiges Thema der Reflexionsgruppe. Bemerkenswert ist, dass hierfür immer wieder auf die Anfangsjahre der europäischen Integration zurückgegriffen wurde, aber kaum aktuelle Bezüge (etwa: Trendsetter für modernes Regieren, Demokratie, Menschenrechte) hergestellt werden konnten.

Obwohl das Mandat weitreichende Überlegungen zur konstitutionellen Architektur der Europäischen Union ausschloss, stellen sich fünftens im Zusammenhang mit den sachpolitischen Herausforderungen implizit auch Fragen nach der demokratischen Legitimation und nach notwendigen Veränderungen der Governance-Strukturen der Europäischen Union. Bei

15 Rat der Europäischen Union: Projekt Europa 2030, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?id=1&focusId=473&lang=DE> (letzter Zugriff: 09.05.2010).

16 Vgl. allgemein zu Herausforderungen globaler Megatrends Henrik Scheller: Governance und politische Steuerung der Zukunft, unveröffentlichtes Manuskript, Gütersloh 2009, S. 5-6.

der Arbeit der Reflexionsgruppe schweben stets die Fragen mit, wie sich die Europäische Union in dem komplexen System unterschiedlicher internationaler Kooperationsregime („global governance“) positionieren kann, wie die einzelnen Ebenen des EU-Mehrebenensystems sowie staatliche und nichtstaatliche Akteure zusammenwirken müssen und welche Steuerungsformen in einzelnen Politikfeldern zukünftig angewandt werden sollen. Als Protagonist des Modells von „multi-level governance“ erwies sich das deutsche Mitglied der Reflexionsgruppe, der Stuttgarter Oberbürgermeister Wolfgang Schuster.

Eine erste Analyse des Berichts „Projekt Europa 2030“

„Langfristig denken, aber jetzt entschlossen handeln – diese Botschaft muss die europäische Politikgestaltung in diesem Zeitalter der Unsicherheit prägen“.¹⁷ So lautet die zentrale Botschaft und der Appell am Ende des Berichts der Reflexionsgruppe. Die Sorge, dass der Europäischen Union in den kommenden Jahren politische und wirtschaftliche Irrelevanz droht, ist das Leitmotiv.¹⁸ Ein entschlossenes Handeln der Europäischen Union sei nur auf der Grundlage eines multilateralen Politikansatzes möglich, den die Reflexionsgruppe als „Regieren in Partnerschaft“ bezeichnet.¹⁹ Ein zweites Leitmotiv ist das Politikmodell des Mehrebenenregierens. Demzufolge seien in einem Mehrebenensystem die „Zuständigkeiten nicht auf verschiedene Ebenen der Hierarchie aufgeteilt, sondern [sie würden] von ihnen gemeinsam wahrgenommen“.²⁰ Das ist eine Abkehr vom Modell einer mehr oder weniger klaren Kompetenzordnung, wie sie erstmals im Lissabon-Vertrag formuliert ist.

SWOT-Analyse zum Zustand der Europäischen Union

Der Bericht umfasst neun Kapitel, die in ihrem Aufbau an SWOT-Analysen²¹ erinnern: Stärken und Schwächen sowie Herausforderungen werden aufgezeigt, gefolgt von Handlungsvorschlägen für die Europäische Union und die Mitgliedstaaten. Der Bericht erinnert durch die Art der Einbettung der Themen in den größeren Zusammenhang und seinen Interpretationsrahmen sowie durch Wortwahl und Schreibstil an Texte, die einschlägige Politikberatungsorganisationen in Brüssel und anderswo in den letzten Jahren veröffentlicht haben. Diese sind, ähnlich wie der Bericht der Reflexionsgruppe, geprägt von einer Rhetorik des „dritten Wegs“²² und einem Reform-Duktus („framing“). Der Reflexionsgruppenbericht kann insofern auch als Synthese der ungezählten Berichte gelesen werden. Die im Anhang aufgeführten Namen und Einrichtungen zeigen, dass intensiv auf externe Expertise zurückgegriffen wurde. Die redaktionelle Arbeit am Endbericht wurde dem Londoner Think-Tank „Policy Network“²³ übertragen.

17 Projekt Europa 2030, 2010, S. 45.

18 Vgl. EUObserver.com: EU risks „marginalisation“ in the next 20 years, 10.05.2010; EuropeanVoice.com: EU at a „turning point“, group says, 09.05.2010.

19 Projekt Europa 2030, 2010, S. 45.

20 Vgl. dazu ausführlich Martin Große Hüttmann: Multi-level Governance – Ein zukunftsfähiges Konzept für die Europäische Union?, in: Gabriele Abels/Annegret Eppler/Michèle Knodt (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“. Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem, Baden-Baden im Erscheinen, S. 111-122.

21 Das Akronym „SWOT“ steht für „strengths“, „weaknesses“, „opportunities“ und „threats“.

22 Anthony Giddens: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt am Main 1999.

23 Projekt Europa 2030, 2010, S. 47-48.

Weichen stellen für die Zukunft

Im ersten Kapitel („Die EU am Scheideweg“) werden in oft dramatischem Tonfall die Herausforderungen aufgezählt, mit denen die Europäische Union seit dem Ende des Kalten Krieges konfrontiert sei und auf welche sie nun eine Antwort geben müsse – die Alternative sei „Reform oder Niedergang“.²⁴ Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise habe die Schwächen der europäischen Ökonomien (schwindende Produktivität, strukturelle Arbeitslosigkeit, mangelnde Flexibilität auf den Arbeitsmärkten etc.) offenbart. Deshalb müsse die Europäische Union auf zwei eng miteinander verknüpfte Herausforderungen reagieren: „Es gilt, den Fortbestand unseres Sozial- und Wirtschaftsmodells auf Dauer sicherzustellen und die Instrumente zu entwickeln, mit denen wir dieses Modell im Einklang mit unseren gemeinsamen Werten und Interessen im globalen Kontext fördern und verteidigen können.“²⁵ Doch diese Rhetorik ist nicht neu. So hieß es etwa bereits im Delors-Bericht 1985: „Europa steht am Scheideweg. Entweder wir gehen mutig und entschlossen weiter oder wir fallen in die Mittelmäßigkeit zurück. Wir haben die Wahl“.²⁶

Ökonomisch-ökologische Zukunftsfähigkeit

Das zweite Kapitel („Erneuerung des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells“) verweist auf das im Lissabon-Vertrag fixierte Modell der sozialen Marktwirtschaft, das erneuert werden müsse: „Angesichts der wachsenden Wettbewerbsfähigkeit der aufstrebenden und der entwickelten Wirtschaften muss die Europäische Union ein kühnes neues Reformprogramm in Angriff nehmen, um ihre wirtschaftliche Effizienz zu erhöhen“.²⁷ Hier wird auf die „Europa 2020“-Strategie verwiesen, welche die alte Lissabon-Strategie ablösen und die Fehler derselben vermeiden solle. Darüber hinaus wird ein ‚greening‘ der europäischen Wirtschaft, eine diesbezügliche Führungsrolle der Europäischen Union und eine gestärkte wirtschaftspolitische Koordinierung („economic governance“) vorgeschlagen.

Im Kapitel „Wachstum durch Wissen: Förderung des Einzelnen“ wird vieles, was seit den 1980er Jahren zur wissensbasierten Gesellschaft diskutiert wird, wieder aufgenommen: Die Sorge, dass die USA und Asien die Europäische Union als Wissensstandort endgültig zurücklassen könnten, prägt den Bericht.²⁸ Im Kapitel zu „Energieversorgungssicherheit und Klimawandel: Eine neue industrielle Revolution“ werden die Abhängigkeit der europäischen Wirtschaft und die Energieintensität als – allseits bekannte – Probleme diskutiert. Eine ökologische und damit „neue industrielle Revolution“ sei der Ausweg, der dem Klima nutze und einen ökonomischen Aufschwung verspreche. Die bislang von der Europäischen Union vereinbarte Steigerung der Energieeffizienz um 20 Prozent sollte – hier ist der Bericht ambitioniert – auf 50 Prozent erhöht werden. Zudem sollten sowohl Wind- und Sonnenenergie gestärkt als auch an der Kernenergie festgehalten werden.²⁹

Sicherheitspolitische Herausforderungen

Im Kapitel „Äußere und innere Sicherheit: die ewige Herausforderung“ geht es um die Rolle der Europäischen Union in einer multipolaren Welt. Der Bericht plädiert für ein neues vernetztes „Europäisches Sicherheitsmodell“, das nach innen und außen wirken solle.³⁰ Fer-

24 Ebenda, S. 12.

25 Ebenda, S. 12–13.

26 Europäische Kommission: Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes, KOM (85) 310, S. 52.

27 Projekt Europa 2030, 2010, S. 15.

28 Ebenda, S. 21.

29 Ebenda, S. 30.

30 Ebenda, S. 33.

ner wird eine „europäische Vision der kollektiven Verteidigung“ angemahnt; die „divergierenden strategischen Sichtweisen, die es in und zwischen den Mitgliedstaaten“ gebe, seien eines der Hauptprobleme der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Diese gelte es in einem Weißbuch zusammenzuführen. Hier wird (implizit) auf die in der EU-Forschung breit diskutierte These vom „Capability-Expectations Gap“ rekurriert.³¹ Es gelte, die „Kluft zu überwinden [...] zwischen den Erwartungen an die GSVP und deren operativen Fähigkeiten und Mitteln“.³²

Das vorletzte inhaltliche Kapitel („Europa in der Welt: auf dem Weg zum durchsetzungsfähigen Akteur“) knüpft an die sicherheitspolitischen Herausforderungen an und fordert die Europäische Union auf, ihr bislang „planloses Vorgehen“ zu beenden und zum internationalen Impulsgeber zu werden. Statt den USA und aufstrebenden neuen Weltakteuren das Feld zu überlassen, solle die Europäische Union „proaktiv für das Ideal einer verantwortungsvollen Interdependenz“ eintreten. Ziel sei die Etablierung eines neuen „Paktes“ („Grand Bargain“), der ebenso den Interessen der neuen wie alten Wirtschaftsmächte Rechnung trage und vor allem die Rolle der Europäischen Union als ‚normative power‘ und ‚soft power‘ herausstreiche.³³ Hier wird die Anziehungskraft der Europäischen Union für Beitrittskandidaten und Aspiranten angesprochen: „Die EU muss offen bleiben für potenzielle neue Mitglieder aus Europa und dabei jeden Beitrittsantrag für sich genommen beurteilen und prüfen, ob die Kriterien für eine Mitgliedschaft erfüllt sind.“ In einem Halbsatz versteckt, wird deutlich, dass die Reflexionsgruppe ihr Mandat, das Fragen zur Erweiterung und zur politisch heiklen Türkeifrage ausdrücklich ausgeschlossen hat, überdehnt hat: „Entsprechend dieser Politik des Engagements und der Inklusivität muss die Union die Zusagen, die sie den derzeitigen offiziellen Bewerbern, einschließlich der Türkei, gegeben hat, einhalten und den Verhandlungsprozess fortsetzen.“³⁴

Legitimationsgrundlagen verbessern

Erst am Ende steht das Kapitel „Die EU und ihre Bürger“ – bezeichnend, dass es nicht ‚Die BürgerInnen und ihre EU‘ genannt wurde. Dort wird das Konzept von ‚multi-level governance‘ als Modell eines ‚verantwortlichen Regierens‘ diskutiert. Dabei wird auf die von der Europäischen Kommission in ihrem Governance-Weißbuch von 2001³⁵ entwickelten Prinzipien zurückgegriffen, welche auf den Grundsätzen „Teilhabe, Machtteilung, Rechenschaftspflicht, Partnerschaft und Effektivität“ basieren und zugleich den Prinzipien der Subsidiarität und Bürgernähe verpflichtet sind. Der Bericht verweist ferner auf die neuen partizipativen Instrumente im Lissabon-Vertrag (zum Beispiel die Europäische Bürgerinitiative) und die neuen Kontrollrechte, die den mitgliedstaatlichen Parlamenten im Rahmen des sogenannten Frühwarnmechanismus zukommen. Konkrete institutionelle Vorschläge verweisen auf die bekannten Reformideen, die aus den Wahlen zum Europäischen Parlament echte ‚europäische‘ Wahlen machen sollen (zum Beispiel die Einführung grenzüberschreitender Listen, Personalisierung durch Aufstellung von Kandidaten für den Kommissionspräsidenten), sowie die Idee, das Internet stärker zu nutzen. Insgesamt scheint der Bericht neben diesen kurzen Verweisen auf Möglichkeiten, die Input-Legitimation der Europäischen Union zu stärken, das von der Europäischen Kommission und einigen Mitgliedstaaten verfolgte Kon-

31 Christopher Hill: The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: *Journal of Common Market Studies* 3/1993, S. 305-328.

32 Projekt Europa 2030, 2010, S. 35-36.

33 Ebenda, S. 37.

34 Ebenda, S. 38.

35 Europäische Kommission: *Europäisches Regieren*. Ein Weißbuch, KOM (2001) 428.

zept der Output-Legitimation beziehungsweise das ‚Europa der Projekte‘ zu präferieren. Denn an zentraler Stelle ist zu lesen: „Letztlich [...] wird verantwortungsvolles Regieren an seinen Ergebnissen gemessen“.³⁶ Im Schlussteil dieses Bürger-Kapitels werden zur Stärkung der Output-Legitimation zahlreiche Vorschläge aufgeführt wie etwa der Ausbau der Informationsdienste, um die Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte als Unionsbürger zu informieren, oder die Einführung eines europäischen Rechtsstatus („28. Regime“³⁷), das im Zivil- oder Handelsrecht zur Anwendung kommen könnte.³⁸ Auch setzt die Reflexionsgruppe darauf, dass schon die Schule und die Universitäten stärker zu einer europäischen Bewusstseinsbildung beitragen.

Das zusammenfassende Schlusskapitel („Auf den Stärken der EU aufbauen“) führt thesenartig zusammen, was in den vorherigen Kapiteln ausführlich diskutiert wurde, und präsentiert eindringlich die Alternativen: „Wir stehen also vor der Entscheidung, ob wir auf den Stärken der EU aufbauen und ihr kollektives Gewicht nutzen, um zu einem durchsetzungsfähigen und ernst zu nehmenden Akteur in der Welt zu werden, oder ob wir die Zersplitterung pflegen und die Möglichkeiten eines völligen Niedergangs Europas in einer Welt ins Auge fassen, in der die Regeln von denen gemacht werden, die wirklich eine Rolle spielen.“³⁹

Fazit: „Projekt Europa 2030“ – ein Referenzdokument für die notwendige europaweite Debatte

Was ist nun von dem proaktiven „Weckruf“ zu halten, den González Márquez zu Beginn der Arbeit der Reflexionsgruppe angekündigt hat? Ob das Alarmläuten gehört wird, ist fraglich. Gerichtet ist der Bericht in erster Linie an den Europäischen Rat, aber auch an das Europäische Parlament, die Kommission und die Medien sowie an die breite Öffentlichkeit, die zumindest indirekte Adressaten des Berichts sind. Von der Entscheidung, den Vortag des Europatags zu wählen, an dem ein Tag der offenen Türen der EU-Institutionen in Brüssel stattfand, hatte man sich im Vorfeld versprochen, dass dem Bericht eine große Medienöffentlichkeit zukommen könnte. Tatsächlich war in Brüssel großer Medienrummel – aber eben wegen des Krisengipfels, bei dem der ‚Euro-Rettungsschirm‘ aufgespannt wurde. Dies drängte die Übergabe des Abschlussberichts in den Medien völlig in den Hintergrund.⁴⁰ In der Presse und im Internet war, von wenigen Ausnahmen abgesehen, zunächst kaum über den Bericht informiert worden.

Ob die Reflexionsgruppe und ihre Mitglieder das Agenda-Setting der europaweiten Reformdebatte beeinflussen und der Bericht der Gruppe als integrationspolitische Orientierungshilfe dienen kann, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Die inhaltliche Qualität des Berichts, der viele wichtige Anstöße und Ideen liefert, ist dabei nur ein Faktor und vielleicht nicht einmal der wichtigste. Das schwierige „Timing“ der Veröffentlichung könnte sich in der langfristigen Perspektive auch als Vorteil erweisen, denn es waren in der Vergangenheit immer wieder Krisen, die dazu führten, dass neue Integrationsanstrengungen unter-

36 Projekt Europa 2030, 2010, S. 41.

37 Ebenda, S. 43.

38 Damit greift die Reflexionsgruppe eine Idee auf, die aktuell eine von der Europäischen Kommission eingesetzte Expertengruppe diskutiert. Anstelle einer politisch und technisch kaum realisierbaren Harmonisierung der historisch gewachsenen Rechtsordnungen in den EU-Mitgliedstaaten soll eine fakultative und europaweit einheitliche Anwendung eines ‚europäischen‘ Vertragsrechts („28. Regime“) im grenzüberschreitenden Verkehr möglich sein. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Vertragspartner sollen Europarecht wählen können, 26.05.2010.

39 Projekt Europa 2030, 2010, S. 45.

40 Vgl. exemplarisch die Ausgabe der International Herald Tribune vom 10.05.2010.

nommen worden sind. In diesem Sinne äußerte sich auch das deutsche Reflexionsgruppenmitglied Wolfgang Schuster am 8. Mai 2010 in Brüssel: „Eine Krise ist immer eine Chance, dass Europa zusammenwächst“.⁴¹ Trotz mancher Schwächen könnte der Bericht der Reflexionsgruppe – eine entsprechende Kommunikation seiner Ergebnisse vorausgesetzt – als wichtiges Referenzdokument dazu beitragen, die laufende Debatte um die Zukunft des europäischen Projektes in die europäische Öffentlichkeit hineinzutragen. Wenn dies nicht gelingt, wäre dem Bericht der Reflexionsgruppe das von Jacques Delors befürchtete Schicksal beschieden.

41 Zitiert in: Financial Times Deutschland: Der Kriegsrat von Brüssel, 10.05.2010.