

Delors-Plan 2.0 – eine doppelte Ergänzung für die erfolgreiche Reform der EU

Johannes Lindner

1. Jacques Delors als Vorbild

Können der ehemalige Kommissionspräsident Jacques Delors und die Integrationsschritte in seiner Amtszeit als Vorbild dienen, um die Europäische Union heute weiter zu vertiefen?

Der Diskussionsbeitrag von Michael Hüther, Simon Gerards Iglesias, Melinda Fremerey und Sandra Parthie (2023) »Europa muss den nächsten Schritt wagen: Delors 2.0« und das Kapitel in diesem Band »Europäische Union: Institutionelle Verharrung oder Delors-Plan 2.0?« von Melinda Fremerey und Simon Gerards Iglesias orientieren sich programmatisch an Jacques Delors und seinem Plan zur Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion. Sie fordern weitere Integrationsschritte in den Bereichen Investitionen und Verteidigung und begründen diese funktional mit deren ökonomischem Mehrwert.

In meinem Beitrag möchte ich die treffende Analyse der Autorinnen und Autoren in zweierlei Hinsicht ergänzen: Erstens, eine rein funktionale Begründung für weitere Integrationsschritte reicht nicht aus, um diese auch politisch durchzusetzen. Je mehr politische Entscheidungen in der EU distributive Konsequenzen haben und die nationale Souveränität stark berühren, desto stärker werden Mitspracherechte und politische Identität wichtige Kategorien, die über die Bereitschaft zu mehr europäischer Integration entscheiden. Zweitens, der programmatische Bezug auf Jacques Delors bietet noch mehr, als was die Autorinnen und Autoren konkret herausstellen. Jacques Delors kann als Vorbild hilfreich sein, um zu zeigen, *wie* entsprechende Integrationsschritte politisch vorbereitet werden können. Dazu zeige ich auf, wie die Erneuerungsdynamik in den 80er Jahren Europa aus der damaligen *Eurosclerosis* geführt und die Vertiefung des Binnenmarktes und die Schaffung

der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ermöglicht hat. Dies ist gerade heute wieder hoch aktuell.

2. Die Herausforderungen und Lösungsvorschläge

Der Klimawandel, die Pandemie, die Rivalität zwischen den USA und China und der Krieg in der Ukraine haben die globale Ordnung stark verändert. Diese Veränderungen rücken wirtschaftliche und politische Sicherheitsbelange in den Mittelpunkt. Außerdem greift der Staat verstärkt als industriepolitischer Akteur in die Wirtschaft ein. Die EU steht so vor neuen Herausforderungen. Zugleich fehlen ihr die Mittel, diesen zu begegnen. Sie hat die Kompetenzen, Regeln zu setzen und Ziele festzulegen, wie sie dies beispielsweise beim *Net-Zero Industry Act* und der *Critical Raw Materials Act* getan hat. Ihr fehlen jedoch vor allem finanzielle Mittel und Instrumente, um diese umzusetzen. Hüther et al. (2023) und Fremerey/Iglesias (in diesem Band) leiten daraus die Notwendigkeit weiterer Integrationsschritte ab. Damit befinden sie sich in guter Gesellschaft. Mario Draghi NBER Rede (2023) und das Manifest einiger prominenter Europäerinnen und Europäer (Manifesto 2023) argumentieren ähnlich. Die große Frage ist jedoch, wie dies erreicht werden kann.

3. Grenzen einer ökonomischen Integrationslogik

Der von Hüther et al. (2023) und Fremerey/Iglesias (in diesem Band) vorgeschlagene Weg, die EU als »funktionale Zweckverbände« zu verstehen und mehr Integration mit einer »ökonomisch basierten Integrationslogik« zu begründen, bietet nur den ersten Schritt. In der Tat ergibt sich der Anreiz einer Vertiefung der EU daraus, dass sie in Bereichen wie Verteidigung und Investitions- und Industriepolitik effektivere und effizientere Lösungen bietet, als 27 Mitgliedsstaaten dies jeweils allein schaffen könnten. Dennoch reicht eine solche funktionalistische Begründung politisch nicht aus. Sie übersieht mindestens drei politische Hürden für die geforderten Vertiefungen.

Erstens kann politisches Handeln nicht nur durch seine Ergebnisse legitimiert werden. Der Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf (1999) unterscheidet zwei Formen der Legitimation: *Output-Legitimation* beruht auf dem funktionalen Prinzip der Nützlichkeit. *Input-Legitimation* beruht auf dem normativen Prinzip der Zustimmung der Beherrschten.

Viele der frühen Integrationsschritte der europäischen Einigung wurden vor allem im Sinne der Output-Legitimation begründet (Majone 1996): Bürgerinnen und Bürger und die Mitgliedsstaaten profitieren von mehr Integration und unterstützen diese daher. Da Vertragsänderungen und Integrationschritte einstimmig zwischen den Mitgliedstaaten entschieden werden, ist die Pareto-Verbesserung bis heute eine notwendige Bedingung für weitere Integration. Nur wenn alle Beteiligten den Eindruck teilen, Vertiefung liefere reelle Gewinne für sie, kann sie politisch gelingen.

Allerdings haben sich mit zunehmender Integration die Art der Integrationsschritte und auch die Entscheidungen innerhalb der europäisierten Politikbereiche verändert. Sie sind distributiver geworden. EU-Politik erzeugt vermehrt sowohl Gewinner als auch Verlierer. Das gilt zum Beispiel für die schuldenfinanzierte *Aufbau- und Resilienzfazilität*. Es gilt aber auch in Bereichen wie Industriepolitik oder militärische Beschaffung, in denen Hütter et al. (2023) und Fremerey/Iglesias (in diesem Band) zusätzliche Integrationsschritte fordern.

Wo es Gewinner und Verlierer gibt, bedarf es zusätzlich zur funktionalen Begründung auch Input-Legitimation. Das sind politische Prozesse, die garantieren, dass EU-Entscheidungen auch für potenzielle Verlierer akzeptabel sind. Dies wird durch die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger direkt über das Europäische Parlament und indirekt über die Regierungen durch nationale Parlamente sichergestellt. Je mehr ein Politikbereich distributive Entscheidungen beinhaltet, desto wichtiger ist es, dass der institutionelle Rahmen Input-Legitimation erzeugt. Zudem wird der mögliche Widerstand gegenüber solchen Integrationsschritten größer: Bürgerinnen und Bürger müssen überzeugt werden, aber auch nationale Regierungen sind zögerlicher. Dies führt zu einer weiteren Hürde.

Zweitens haben Regierungen nicht nur Nutzen und Kosten für ihren Mitgliedstaat im Blick, sondern auch ihre eigenen Gestaltungsmöglichkeiten. Geht zusätzliche Integrationsschritte mit spürbaren Kompetenz- und Souveränitätsverlusten für Mitgliedsstaaten einher, so verlieren Regierungen zum Teil deutlich an Macht und Einfluss. Gerade große Investitions- und Vergabeentscheidungen sind für Politikerinnen und Politiker sehr attraktiv. Ihr Eigeninteresse, diese auf nationaler Ebene zu belassen, kann da mehr zählen als die langfristigen Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger.

Schließlich kommt ein dritter Aspekt hinzu: die Identifikation mit dem politischen System und der Nation schafft bei Bürgerinnen und Bürgern die Bereitschaft, innerhalb des Nationalstaates distributive Nachteile zu akzeptie-

ren. Das Gemeinwesen wird als Solidargemeinschaft verstanden. Dies bildet ein wichtiges Fundament, das zusätzlich zur direkten Legitimierung verbindend wirkt. Auch starke Kritik an politischen Entscheidungen und Entscheidungsprozessen führt (meist) nicht zu einem grundsätzlichen Hinterfragen der Zugehörigkeit zum politischen System. Dies ist in der Europäischen Union weit weniger der Fall als im Nationalstaat, wird aber als Notwendigkeit erkannt. So hat die EU einige Elemente des politischen Systems der Nationalstaaten übernommen, die eine Identifikation mit der EU ermöglichen sollen, wie beispielsweise die Fahne, die EU-Bürgerschaft, gemeinsame Werte und die Charta der Grundrechte. Auch die gemeinsame Währung hat neben der ökonomischen auch eine politische und identifikatorische Dimension. Zusätzlich zu der Kombination aus Input- und Output-Legitimation, sind es also nationale Identität und starke Regierungen, die es den Nationalstaaten erlauben, Steuern zu erheben, Umverteilung zu betreiben, große Investitionen zu tätigen und Krieg zu führen.

Die von Hüther et al. (2023) priorisierte Sicht auf die EU als »funktionale Zweckverbände« blendet diese politischen Aspekte weitgehend aus. Gerade am Beispiel der Verteidigung zeigt sich jedoch, dass bestimmte Politikbereiche sehr dicht mit dem Konzept nationaler Souveränität und politischer Identifikation verbunden sind. Es erscheint optimistisch anzunehmen, dass die Mitgliedstaaten und ihre Bürgerinnen und Bürger bereit sind, allein aufgrund des Effizienzgewinns wesentliche Teile der Verteidigung an die europäische Ebene abzugeben. In ähnlicher Weise werden Investitionsentscheidungen, bei denen große Summen in bestimmte Projekte und Regionen außerhalb des eigenen Nationalstaats fließen, kritisch betrachtet werden. Die Legitimationsanforderungen werden über die Output-Legitimation allein nicht erfüllt werden können. Die Europäische Union hat daher immer auch auf die Input-Legitimation gesetzt und Elemente des politischen Systems der Nationalstaaten übernommen.

Die Annahme einer ökonomisch basierten Integrationslogik muss daher erweitert werden. Es muss stärker geklärt werden, wie eine *Investitionsunion* und eine *Verteidigungsunion* institutionell auszugestalten sind, um die Akzeptanz distributiver Entscheidungen und Maßnahmen sicherzustellen. Und es geht darum darzulegen, wie ein politischer Prozess aussehen kann, der solche institutionellen Reformen politisch machbar werden lässt.

4. Die Methode Jacques Delors

Neben der Frage, welche institutionellen Rahmenbedingungen für die geforderte Vertiefung inhaltlich notwendig sind, geht es politisch auch darum, wie man zu entsprechenden Integrationsschritten kommt. Hütter et al. (2023) behelfen sich, in dem sie Bezug nehmen auf die politische Reformdynamik, die der Delors-Plan auf dem Weg zur WWU mitausgelöst hat. Sie präsentieren dabei einen Delors-Plan 2.0 als Alternative zum Verharren im Status quo. Fremerey/Iglesias (2023) relativieren die Forderung nach einem Delors-Plan 2.0 etwas: dieser wird zwar als *First-Best Lösung* gesehen, sie glauben aber, dass eine auf bestehenden Instrumenten aufbauende *Second-Best-Lösung* politisch wahrscheinlicher ist. Dabei unterschätzen Fremerey/Iglesias das Potenzial, das die Methode Jacques Delors bietet. Gleichzeitig wird die Möglichkeit eines Aufbaus auf den bestehenden Instrumenten überschätzt. So ist beispielsweise eine Fortschreibung der schuldenfinanzierten Wiederaufbau- und Resilienz-fazität nicht nur politisch, sondern – ohne Vertragsänderung – auch rechtlich nicht unumstritten.

Es lohnt sich, das Wirken von Jacques Delors und die Erneuerungs-dynamik in den 80er Jahren genauer zu analysieren, um sie für heute zu nutzen. Nicht allein der Delors-Plan von 1989 kann Orientierung bieten, sondern auch das Binnenmarktprojekt, aus dessen Dynamik die Wirtschafts- und Währungsunion erwachsen ist. Drei Aspekte zeichnen die Methode aus, mit der diese Integrationsschritte erreicht wurden (Salm/Lehmann 2020; Lamy 2024; Lindner 2023).

Zielsetzung und Prozess mit Zeitplan: die Vollendung des Binnenmarktes war als klares Ziel formuliert und Dezember 1992 wurde als Enddatum eines stufenweisen Prozesses definiert. Dies beinhaltete eine positive Vision, die vieles miteinander verband: Schaffung neuer Märkte, die Überwindung nationaler Grenzen durch die Verwirklichung der vier Freiheiten und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Mit dem Euro als gemeinsamer Währung und Kernstück der Wirtschafts- und Währungsunion wurde erneut eine positive wirtschaftliche und politische Vision mit einem stufenweisen Prozess und einem Enddatum verbunden. Ein Kern des Erfolgsrezepts war also die Verbindung von konkreten Visionen mit einem praktischen Fahrplan.

Institutionelle und finanzielle Reformen und Kompensation möglicher Verlierer: Sowohl das Binnenmarktprojekt als auch die WWU waren verbunden mit institutionellen Reformen und finanziellen Anpassungen. Es war klar, dass die Harmonisierung von nationalen Regulierungen nicht ohne die Ausweitung

der Mehrheitsentscheidungen möglich sein würden und dies auch mit einer Stärkung des Europäischen Parlamentes einher gehen musste. Die *Einheitliche Europäische Akte* veränderte dahingehend die Verträge. Der Maastricht-Vertrag brachte dann sieben Jahre später die institutionelle Grundlage für die WWU, auch wenn die angedachte Schaffung einer politischen Union als Gegenstück sehr viel weniger ambitioniert ausfiel, als dies zunächst geplant war. Darüber hinaus waren die beiden wirtschaftlichen Integrationsschritte jeweils mit einer Ausweitung der Kohäsions- und Regionalpolitik verbunden. Damit sollten diejenigen Mitgliedstaaten und Regionen kompensiert werden, die durch den gestiegenen Wettbewerbsdruck möglicherweise zunächst wirtschaftliche Nachteile erzielen würden. Erst im Nachhinein stellte sich heraus, dass für den Fall der WWU die Verbindung mit den nationalen Wirtschaftspolitiken noch zu wenig ausgestaltet war und dass das Fehlen eines größeren EU-Haushalts eine besondere Herausforderung für das Ausgleichen von wirtschaftlichen Schocks darstellte. Delors selbst hatte dies von vornherein als Schwäche erkannt.

Breite, überparteiliche und transnationale Unterstützung: Die Entscheidung die Vollendung des Binnenmarktes zum Kernstück seiner ersten Kommissionspräsidentschaft zu machen, traf Jacques Delors, nachdem er die Hauptstädte der Mitgliedstaaten besucht und sich mit den Regierungen ausgetauscht hatte. Er konnte sich somit nicht nur auf das wichtige deutsch-französische Tandem und die enge Kooperation zwischen François Mitterrand und Helmut Kohl stützen, sondern auch auf die Unterstützung der eher europaskeptischen britischen Regierung. Als ehemaliger Europaparlamentarier achtete er darauf, auch das EP auf seiner Seite zu haben. Wichtig war zudem, dass der Binnenmarkt als überparteiliches Projekt präsentiert und somit von Gewerkschaften wie auch Arbeitgebern unterstützt wurde – und zwar auf nationaler und vermehrt auch auf europäischer Ebene. Diese Unterstützung durch Persönlichkeiten und Organisationen aus der Wirtschaft halfen, die politische Dynamik zu stärken. Bei der WWU half die breite Unterstützung aus der Wirtschaft ebenfalls, auch wenn die Diskussion in einzelnen Staaten kontroverser geführt wurden als beim Binnenmarktpjekt.

5. Was bedeutet dies für heute?

Kann also die Methode Jacques Delors helfen, die Debatte zur Vertiefung der Union voranzubringen? Auf jeden Fall. Und die Anteilnahme an dem Tod Jac-

ques Delors' im Dezember 2023 hat gezeigt, dass er und sein Wirken für viele Europäerinnen und Europäer ein politischer und emotionaler Bezugspunkt geblieben ist.

Erstens sollte das Ziel, politische und wirtschaftliche Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und die EU erweiterungsfähig zu machen, zu einer gemeinsamen Vision zusammengeführt werden. Ähnlich wie in den 80er Jahren mit Jacques Delors sollte diese »Neuerfindung der EU« (Pisani-Ferry 2023) einerseits als notwendige Antwort auf die globalen Herausforderungen, wie Klimawandel, Krieg und Konkurrenz präsentiert werden, zeitgleich aber auch ein positives Narrativ darstellen: Europa wird gestärkt und erweitert. Zwar wird nationale Souveränität abgegeben, aber europäische Souveränität neu gewonnen. Dies bedeutet in der Summe ein Mehr an Gestaltungsspielraum und Lösungskompetenz – vielleicht nicht immer für die einzelnen nationalen Regierungen (!), aber für die Bürgerinnen und Bürger und die Union als Ganzes. Es muss dabei gezeigt werden, wie europäische Lösungen – mehr als nationale – konkret helfen, die ökonomische Situation der Menschen zu verbessern. Denn viele sehen ihre eigene wirtschaftliche Zukunft bedroht und erhoffen sich effektive Lösungen von der Politik (European Parliament 2023). Die Berichte der ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten Enrico Letta und Mario Draghi zur Zukunft des Binnenmarkts (im April 2023) und zur Wettbewerbsfähigkeit (im Juli 2023) können da einen wichtigen Beitrag leisten.

Zweitens sollte das Ende dieser Dekade den Zeitrahmen zur Verwirklichung der Vision vorgeben und mit institutionellen und finanziellen Reformen verbunden sein. Der Erweiterungsprozess und die EU-Finanzplanung erhöhen den Druck dazu. Bis 2027 läuft der jetzige Mittelfristige Finanzrahmen. Eine ambitionierte Reform des EU-Haushalts sollte daher vor 2028 beschlossen werden und sie sollte vier Ziele verbinden: (i) die Stärkung der Politikbereiche, die die neuen Herausforderungen, insbesondere der grünen und digitalen Transformation und Verteidigung, betreffen, (ii) eine Einigung, wieviel Solidarität und Ausgleich in einer größeren und wirtschaftlich heterogeneren Union gewollt ist (also vor allem eine Reform der Regional- und Landwirtschaftspolitik), (iii) eine finanzielle Ausstattung, die der Union genügend Ressourcen und Flexibilität ermöglichen, und (iv) ein funktionierendes Regelwerk für die effiziente Umsetzung des EU-Haushalts und eine guten Koordination mit und zwischen den nationalen Haushaltspolitiken, das Vertrauen schafft. Dies ist ohne institutionelle Reformen nicht machbar. Orientierungspunkt sollten die von der deutsch-französischen Expertengruppe

im September 2023 vorgelegten Vorschläge sein. Diese zeigen, wie institutionelle Reformen ausgestaltet werden müssen, um neben Output- auch Input-Legitimation zu steigern und die Union bis 2030 erweiterungsfähig zu machen.

Drittens bieten die Europawahl und die Berufung der neuen Kommission die Möglichkeit, ein klares Reformmandat für die neue Kommission zu bestimmen. Die große Herausforderung wird dabei sein, die politische Agenda so zu definieren, dass sie zweierlei kombiniert: auf der einen Seite so überparteilich und inklusiv formuliert zu werden, dass sie von einer breiten Allianz von Institutionen, Parteien, der Wirtschaft und der Gesellschaft in Europa unterstützt wird; auf der anderen Seite Teil eines Prozesses zu sein, der wirkliche Debatten und politischen Wettstreit zulässt – beispielsweise über die Verteilung der Kosten der grünen Transformation. Nur so entsteht Teilhabe und Mitsprache. Natürlich wäre dabei Leadership durch ein starkes deutsch-französisches Tandem (in enger Kooperation mit den anderen Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen) von großer Bedeutung.

Das berühmte Zitat von Jean Monnet zum Bauen Europas als Reaktion auf Krisen hat seine Relevanz nicht verloren. Es braucht jedoch lautstarke Bürgerinnen und Bürger und weitsichtige Politikerinnen und Politiker, die ein stärkeres Europa einfordern und gemeinsam entwickeln. Und es braucht letztlich eine positive Vision, die über den Krisendruck hinauswirkt. Wenn die Krise jedoch als Normalität verstanden wird, laufen wir Gefahr, den Handlungsdruck und die Kreativität zu verlieren. Wir werden dann in der »institutionellen Verharrung« steckenbleiben. Die Kosten sind hoch: Bürgerinnen und Bürger werden vermehrt Populisten wählen und nationale Scheinlösungen attraktiver finden als den Status quo. Jacques Delors hingegen hat gezeigt, wie Krisen überwunden und Europa gestaltet werden kann. Seine Vision und Methode haben auch über seinen Tod hinaus nicht an Aktualität verloren.

Literatur

- Draghi, Mario (2023): The Next Flight of the Bumblebee: The Path to Common Fiscal Policy in the Eurozone, 15th Annual Feldstein Lecture, National Bureau of Economic Research.
- European Parliament (2023): Eurobarometer – Parlemeter. Autumn 2023.
- Europe Manifesto (2023): The European Union at the time of the New Cold War: A Manifesto.

- Hüther, Michael/Gerards Iglesias, Simon/Fremerey, Melinda/Parthie, Sandra (2023): Europa muss den nächsten Schritt wagen: Delors Plan 2.0, in: IW-Policy Paper 4/2023, Köln.
- Lamy, Pascal (2024): Jacques Delors (1925–2023) et l'Europe: pensée, méthode, style, in *Le Grand Continent*, 4. Januar 2024.
- Lindner, Johannes (2023): Er prägte das Europa, das wir heute kennen, in: *Zeit-Online*, 29. Dezember 2023.
- Majone, Giandomenico (1996): *Regulating Europe*. Routledge Research in European Public Policy, Taylor & Francis, Website Internet Archive, [online] <https://archive.org/details/regulatingeuropeogian/mode/2up> [abgerufen am 11.12.2023].
- Pisani-Ferry, Jean (2023): Die Europäische Union neu erfinden, in: *Project Syndicate*.
- Salm, Christian/Lehmann, Wilhelm (2023): Jacques Delors: Der Architekt der modernen Europäischen Union, Policy Briefing des Wissenschaftlichen Diensts des Europäischen Parlaments.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a.M., New York: Campus.

