

Über Europa. Betrachtungen zur aktuellen Situation und zur Zukunft der Europäischen Union

*José Manuel Durão Barroso**

Mit Blick auf die Herausforderungen, die jetzt in der dritten Phase der europäischen Integration vor uns liegen, ist Folgendes zu prüfen – *und zwar in dieser Reihenfolge*: 1. Welche Politik ist notwendig? 2. Welche Maßnahmen sind erforderlich? 3. Wie muss der Rahmen aussehen, um die ersten beiden Punkte zu erreichen?

Daher muss die Debatte über die Zukunft Europas zuallererst eine Debatte über Maßnahmen und Strategien sein und nicht über Institutionen und Verträge. Es muss eine Debatte darüber sein, was wir gemeinsam tun wollen und warum. Ohne einen Konsens hierüber können wir endlos über Subsidiaritätsklauseln und Opt-out-Möglichkeiten diskutieren, ohne dass dies irgendjemanden überzeugen oder zufriedenstellen wird. Wir müssen vielmehr individuell und kollektiv entscheiden, was wir gemeinsam tun wollen und was wir nicht gemeinsam tun müssen oder wollen.

Der Rahmen für Entscheidungen hat sich über die Jahre erheblich verändert, nicht nur seit Roy Jenkins' Zeit als Präsident der Kommission, sondern auch noch während meiner Zeit. Wenn Sie vergleichen, wo wir vor 20 Jahren standen und wo wir jetzt stehen – die Entwicklung ist gewaltig.

Dabei denke ich nicht nur an die Zuständigkeiten, sondern hauptsächlich an die Art und die Dynamik des Entscheidungsprozesses. Ich hatte das Privileg, seit 1987 an Tagungen des Rates und in den Jahren 1992 bis 1995 an Tagungen des Europäischen Rates teilzunehmen. Ich kann bezeugen, dass diese Unterschiede sehr groß sind. In einigen Fällen hat sich die gesamte Kultur der Institutionen fundamental gewandelt.

Anfang der 1990er Jahre, in der Europäischen Gemeinschaft, stand noch der Rat im Mittelpunkt des Geschehens. Die Kommission besaß zwar das Initiativrecht, doch die Entscheidungsgewalt lag zum Großteil bei den Mitgliedstaaten. Seitdem haben sich unser System und unsere Verfahren entscheidend gewandelt.

Vor allem hat das Europäische Parlament mehr Befugnisse erhalten und sich von einer beratenden Versammlung zum unentbehrlichen Mitgesetzgeber entwickelt. Allerdings schwankt es immer noch oft zwischen seiner Rolle als Volkstribun und seiner Rolle als Entscheidungsgremium. Nach wie vor können nicht alle Akteure im Europäischen Parlament ganz der Versuchung widerstehen, bei manchen Entscheidungen die politischen Gegebenheiten zu unterschätzen und Forderungen ohne Rücksicht auf deren Erfüllbarkeit zu stellen. Einige ziehen sich auf eine Protest- oder sogar Verweigerungshaltung zurück, statt sich an der Notwendigkeit zu orientieren, gemeinsam mit den anderen Institutionen pragmatische Lösungen zu finden. Dies liegt wahrscheinlich auch daran, dass das Parlament selbst kein Initiativrecht besitzt. Wir sollten jedoch anerkennen, dass der Beitrag des Parlaments im Wesentlichen konstruktiv gewesen ist. In den letzten zehn Jahren hat das Parlament hoch

* José Manuel Durão Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, Brüssel.

Der Beitrag ist eine gekürzte Fassung der Rede von José Manuel Durão Barroso am 8. Mai 2014 an der Humboldt-Universität zu Berlin.

gepokert, doch letzten Endes immer mitgespielt – bei der Verabschiedung des EU-Haushalts ebenso wie beim Abschluss der Bankenunion.

Sehr verändert haben sich auch die Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander. Gründe dafür sind die andere Dynamik zwischen heute 28 gegenüber früher 12 Ländern in 1992 oder 1994. Anders als es der Brüssel-Mythos besagt, hat dies weniger mit den Größen- und Machtverhältnissen zu tun als mit einer Vision und einer Agenda. Ich kann die Dynamik des Europäischen Rates, als wir 12 Mitglieder waren und Außenminister an den Sitzungen teilnahmen, mit der Situation heute vergleichen. Ich erinnere mich gut an Helmut Kohl, François Mitterrand oder Felipe González bei diesen Sitzungen. So kann ich die unterschiedliche Dynamik der Ratstagungen damals und heute bezeugen.

Es gibt Regierungen, die sich mit einer Defensivhaltung an den Verhandlungstisch setzen; andere kommen mit einem einzigen, ganz bestimmten Anliegen und wieder andere ohne echtes Interesse. Nur wenige führende Politikerinnen und Politiker kommen mit Überblick, mit einem Gesamtkonzept. Sie fühlen sich für Europa verantwortlich. Aber nicht alle empfinden diese Verantwortung im selben Maße. Es ist gerade dieses Verantwortungsgefühl, das in einem politischen Prozess wie dem der Europäischen Union den Ausschlag gibt.

Ebenso hat sich auch das Gravitationszentrum innerhalb des Rates deutlich verlagert. In der ursprünglichen Vertragskonzeption war der mit den Außenministern besetzte Rat ‚Allgemeine Angelegenheiten‘ der politische Dreh- und Angelpunkt auf der Seite des Rates. Heute ist es der Europäische Rat. Europa ist zur Chefsache geworden. Der Europäische Rat, also das Gremium, in dem die Staats- und Regierungschefs zusammentreten, hat mehr Gewicht bekommen, und zwar schon vor dem Vertrag von Lissabon, mit dem das Amt des ständigen Präsidenten geschaffen und dadurch die Einsatzfähigkeit und Stabilität des Europäischen Rates erhöht wurden. Ja, ein Teil der Dynamik des Europäischen Rates ist dem Sonderfall der Wirtschafts- und Finanzkrise geschuldet, in der es notwendig war, rasch finanzielle Mittel zu mobilisieren, die nur die Mitgliedstaaten freigeben konnten. Diese Dynamik mag sich mit der Zeit wieder abschwächen. Die Staats- und Regierungschefs dürfen sich nicht nur in einer nationalen Rolle sehen, sondern sie müssen auch eine europäische Rolle wahrnehmen.

Diese Schwerpunktverlagerung vom Rat auf den Europäischen Rat hat jedoch eine gewisse Lücke bei der Umsetzung hinterlassen. Zum Beispiel führte das anfängliche Bedürfnis, angesichts jeder neuen Entwicklung eine Tagung des Europäischen Rates oder ein Gipfeltreffen der Euro-Länder anzuberaumen, zu einer Häufung solcher Veranstaltungen. Dies hatte zwar den Vorteil, dass die Spitzenpolitiker unter Entscheidungsdruck standen, aber es führte auch zu einer Banalisierung der Gipfeltreffen. Und es verstärkte den Eindruck, dass die Beschlüsse immer zu kurz griffen und ihre Umsetzung immer zu spät kam, denn die von den Staats- und Regierungschefs getroffenen Entscheidungen wurden auf nationaler Ebene nicht wirklich weiterverfolgt. Es gab zu viel Druck und zu wenig Sorgfalt.

Die Kommission ist aus all diesen Entwicklungen gestärkt als die Stelle hervorgegangen, an der die Fäden zusammenlaufen. Während der gesamten Krise hat sie von ihrem Initiativrecht Gebrauch gemacht. Und ihr – wenn ich es so nennen darf – von Walter Hallstein initiiertes und von Jacques Delors weiterentwickeltes Initiativtalent war stets gegenwärtig und der Ursprung der entscheidenden Konzepte: von der Schaffung des Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), der Finanzstabilitätsfazilität (EFSF) und später des Stabilitätsmechanismus (ESM), die letztlich auf Kommissionsvorschläge zurückgingen, bis hin zur

Bankenunion;¹ von der Projektanleihen-Initiative bis hin zu den Legislativvorschlägen der Kommission zur Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung, einschließlich eines neuen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Stets hat sich die Kommission bei der Ausübung ihres Initiativrechts von einem wahrhaft europäischen Ansatz leiten lassen.

Interessanterweise gibt es kein besseres Beispiel für die Unentbehrlichkeit der Rolle der Kommission als den zwischenstaatlichen Fiskalpakt. Während der gesamten Verhandlungen waren das Fachwissen und die kreative Gesetzgebungstechnik der Kommission unverzichtbar. Am Ende war es selbst in diesem – zwischenstaatlichen – Rahmen die Kommission, die in vorderster Linie stand, als es darum ging, die konsequente Umsetzung zu garantieren. Die Tatsache, dass die Kommission, um Ergebnisse zu erzielen, es mitunter schafft, nicht alle Lorbeeren für sich zu beanspruchen, sollte nicht mit einem Bedeutungsschwund verwechselt werden. In keinem anderen Bereich der Union sind horizontales Wissen – die Kenntnis der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten – und vertikales Wissen – die europapolitische Expertise – stärker gebündelt als in der Kommission.

Doch um wirklich zu verstehen, was seit damals geschehen ist, muss man sich auch mit der medialen Kontrolle befassen. Diese ist genauer, schneller, sehr viel umfassender und kritischer geworden. Gipfeltreffen und ihre Teilnehmer werden nicht mehr mit Samthandschuhen angefasst. Erfolg wird an Ergebnissen gemessen, und zwar sehr an sofortigen Ergebnissen. Wenn diese dem kritischen Urteil der Medien nicht standhalten, schmelzen sie dahin – wie das vor den Augen der Öffentlichkeit ein- oder zweimal während der Krise passiert ist. Dies erklärt bis zu einem gewissen Grad das ‚Stottern‘, die verzögerten Reaktionen auf die Krise.

Das ist einer der Gründe, weswegen der Aufbau der Europäischen Union mit einem Baugerüst verglichen wird. Europa erscheint als etwas, an dem ständig gebaut und renoviert wird. Doch verdeckt das Gerüst sehr oft die ‚Schönheit‘ des dahinter liegenden Gebäudes.

Ich wage sogar zu behaupten, dass es ein zentraler Wesenszug des europäischen Projekts ist, einer Dauerbaustelle zu gleichen. Wer sich an der fehlenden Einheitlichkeit und Symmetrie stört, täte gut daran, sich mit der architektonischen Sichtweise anzufreunden, dass neue Formen und Konzepte notwendig sind, um neue Aufgaben bewältigen zu können. In der Europäischen Union funktioniert der ‚l'esprit de système‘ nicht besonders gut.

Wir können behaupten, dass der Integrationsprozess den Dauertest be- und die Krisen überstanden hat, weil es immer einen Ergebnisdruck gab, auf den mit wirksamen Ergebnissen geantwortet wurde. Wir haben eine so ausgereifte Form der Governance entwickelt, dass wir Beschlüsse auf Basis eines breiten Konsenses herbeiführen können. Was wir gesehen haben und sehen, ist vor allem eines: Führungsstärke zählt.

Spaltungen lassen sich nur durch einen Führungsstil verhindern, der auf Konsensbildung abzielt.

Deswegen habe ich auch dafür gesorgt, dass die von mir geleiteten Kommissionen kollektiv die Verantwortung für ihre Entscheidungen übernehmen. Der Präsident der Kommission ist der Garant der Kollegialität; das vermeidet Ressortdenken und Scheuklappenmentalität. Am Anfang standen in der Regel ziemlich unterschiedliche Meinungen und ernst geführte Diskussionen. Am Ende wurden jedoch fast alle Beschlüsse in diesen zehn Jahren

1 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, die Europäische Investitionsbank und den Ausschuss der Regionen. Maßnahmen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung, COM (2012) 299.

im Konsens gefasst. Eine politische Exekutive ist schließlich kein Miniatur-Parlament. Als Exekutive muss die Kommission Verantwortung für die Initiativen übernehmen, die sie gemeinsam für notwendig hält. Entsprechend den Verträgen trifft die Kommission ihre Entscheidungen daher als Kollegialentscheidungen. Ein 28-köpfiges Kollegium ist durchaus arbeitsfähig. Dies hat vor allem etwas mit gelebter Gemeinschaftskultur und effizientem Management der Institution zu tun.

Da der Beginn meiner ersten Amtszeit als Kommissionspräsident (2004) mit der größten Erweiterung zusammenfiel, die die Europäische Union je erlebt hat, war ich besonders darauf bedacht, eine Aufsplitterung entlang geografischer, ideologischer oder anderer Trennlinien zu verhindern. Ich bin fest davon überzeugt, dass es wichtig ist, den politischen Charakter der Kommission anzuerkennen; genauso wichtig ist es jedoch auch zu verhindern, dass die Kommission von einer Seite vereinnahmt wird.

Die Kommission hat nicht nur politische Aufgaben, sondern erfüllt auch eine administrative und eine, wie ich sie nenne, quasi ‚rechtsprechende‘ Funktion. Dies erfordert ein hohes Maß an politischer Weisheit und Ausgewogenheit auf der Ebene der Entscheidungsfindung, damit die Glaubwürdigkeit der Kommission in ihren verschiedenen Rollen nicht leidet und damit die Unabhängigkeit und Professionalität der Kommission nicht gefährdet werden.

In den letzten zwei Jahrzehnten hat die Europäische Union eine deutlich höhere Stufe der politischen und institutionellen Reife erreicht. Dank dieses politischen Rahmens sind wir durch die Krise gekommen. Doch das, was wir heute haben, bedarf der Konsolidierung, wenn es Bestand haben soll.

Heute gilt es darüber zu diskutieren, wie diese Konsolidierung und wie die nächsten Schritte aussehen sollen. Diese Diskussion ist Voraussetzung für das, was wir erreichen müssen: Wachstum und Beschäftigung durch die Weiterentwicklung des Binnenmarkts und unserer gemeinsamen Währung sowie der Politik in den Bereichen Handel, Energie, Klima, Infrastruktur, Wissenschaft und Innovation, Industrie und digitale Wirtschaft; wir müssen Frieden und Sicherheit durch unsere gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie unsere Politik in den Bereichen Justiz und Inneres schaffen; wir müssen sozialen Wohlstand durch unsere gemeinsamen Anstrengungen auf den Gebieten Bildung, Kultur und Jugend sowie die Suche nach Antworten auf die gemeinsamen Herausforderungen im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung und den Systemen der sozialen Sicherheit erreichen.

Der Rahmen für Entscheidungen ist zwar vorhanden, wir müssen uns aber zugleich eingestehen, dass es im europäischen Politikbetrieb Störungen gibt, die uns daran hindern, diesen Rahmen zu nutzen. Dies ist ein echtes Problem für die Demokratie in Europa.

In der europäischen Politik fehlt es an dem Mut und der Bereitschaft, sich zu Europa zu bekennen und Verantwortung zu übernehmen, und keine institutionelle Reform allein kann dies ausgleichen.

Solange sich demokratische Politikverantwortliche weigern, ihre gemeinsamen Beschlüsse anzuerkennen, zu vertreten und zu verteidigen, wird die europäische Legitimität leiden.

Allzu oft werden politische Kontroversen mit systemischen Mängeln gleichgesetzt. Anstatt die Debatte auf den Inhalt zu beschränken und zu fragen, ob es eine bessere Lösung für das Problem (zum Beispiel) der Glühbirnen oder der Olivenölkännchen gibt, werden umstrittene Entscheidungen als das unvermeidliche, absurde Ergebnis eines fehlerhaften Brüsseler Systems dargestellt. Und dies, obwohl derartige Debatten, wenn sie auf nationaler Ebene stattfänden, ähnlich oder sogar genau gleich ablaufen und ähnliche oder genau gleiche Resultate liefern würden. Regelungen zu Gesundheitsfragen, Produktstandards, Arbeitneh-

merrechten, Umweltstandards und Verkehrssicherheit sind nicht einfach das Ergebnis des ‚Brüsseler Zentralismus‘, sondern einer gesellschaftlichen Debatte sowie der Forderung von Bürgerinnen und Bürgern, auf ihre Anliegen zu reagieren. In aller Regel gehen Gesetzgebungsinitiativen nicht von Brüssel aus. Vielmehr beginnen sie mit der Formulierung gesellschaftlicher, unternehmerischer oder arbeitnehmerspezifischer Anliegen, mit öffentlichen Debatten und politischen Prozessen. Die Regulierung von Glühbirnen und Olivenölkännchen basierte zum Beispiel auf nationalen Ideen. Wir haben die Idee der Regulierung von Glühbirnen aufgenommen, weil Energieeffizienz eine gute Sache ist. Aber die Initiative zur Regulierung von Olivenölkännchen haben wir gestoppt, da wir nicht glauben, dass dies auf EU-Ebene geregelt werden muss.

Darüber hinaus besteht eine Asymmetrie zwischen der nationalen und der europäischen politischen Dialektik. Auf nationaler Ebene stehen sich Regierung und Opposition gegenüber, sodass bei allen Themen eine Partei dafür und eine Partei dagegen ist. Auf europäischer Ebene gibt es diese Logik nicht und somit auch keine Partei, die alles befürwortet, was Europa tut. Meist wird von der Kommission, die aufgrund der Verträge das übergeordnete europäische Interesse zu vertreten hat, erwartet, dass sie für die gemeinsam getroffenen Entscheidungen einsteht. Dabei erfährt sie jedoch allzu selten Unterstützung in einem System, in dem alle anderen es sich leisten können, ein bisschen Regierung und ein bisschen Opposition zu sein.

Zwischen den politischen Prozessen auf nationaler und auf europäischer Ebene besteht somit eine kognitive Dissonanz. Was wiederum zu fast schizophrenem politischen Verhalten führt. Auf der europäischen Ebene können nationale Politikerinnen und Politiker viel mehr verlangen als bei sich zu Hause, ohne dann die Verantwortung für einen entsprechenden Beschluss und dessen Umsetzung übernehmen zu müssen. Es gibt mannigfaltige Versuche und Gelegenheiten, sich der Verantwortung zu entziehen. Aus meiner Erfahrung kann ich Ihnen sagen, dass es nicht ungewöhnlich ist, dass dieselbe Partei in der eigenen Hauptstadt einen Standpunkt vertritt und das genaue Gegenteil – also nicht nur etwas anderes, sondern tatsächlich das Gegenteil – im Europäischen Parlament in Straßburg tut.

Die Rechnung bekommen alle Akteure – nationale wie europäische – immer noch bei Wahlen auf nationaler Ebene präsentiert. Es gibt kein echtes, europaweites und von der nationalen Ebene losgelöstes Votum für das europäische Verdienst.

Das Problem ist letztlich Folgendes: Alle Länder sähen Europa gerne als großformatige Projektion ihrer eigenen Ambitionen und wenn die anderen nicht mitmachen wollen, sagen sie einfach, ‚Europa‘ habe ein Problem. Zahlreiche Mitgliedstaaten hoffen oder behaupten, dass Europa am Ende einfach eine größere Version ihrer selbst sein werde, aber das wird nie der Fall sein.

Ebenso hätscheln viele Politikerinnen und Politiker ihre eigene Lieblingsmikroregulierung, werfen jedoch gleichzeitig anderen, die das Gleiche tun, unzulässige Einmischung vor. Nichts schadet unserer Union mehr als das Verhalten derjenigen, die ihr Unvermögen, eine Mehrheit für die eigenen Ideen zu gewinnen, nicht sich selbst zuschreiben, sondern der Unzulänglichkeit Europas. Dies wiederum bringt uns zu dem enormen Dilemma, das die Diskussion über die Zukunft beherrscht: Wenn den Menschen eine nationale Entscheidung nicht gefällt, wählen sie im Normalfall die dafür Verantwortlichen ab. Wenn sie eine europäische Entscheidung nicht mögen, wenden sie sich tendenziell gegen Europa selbst.

Der politische Aspekt ist in der Tat der erste, um den wir uns kümmern müssen. Wenn man mich also fragt, was denn nun das Problem ist, so antworte ich: It's the politics, stupid!

Im Nationalstaat ist die Frage der Legitimität grundsätzlich geklärt. Politische Meinungsverschiedenheiten führen normalerweise nicht dazu, dass die politische Verfasstheit, das politische System infrage gestellt wird. In der Europäischen Union jedoch hängt die Legitimität immer noch davon ab, dass wir konkrete Ergebnisse liefern. Dies ist der Grund, warum mangelnde Unterstützung für nationale Institutionen oder politische Parteien für die nationale Einheit generell keine Bedrohung darstellt, während mangelnde Unterstützung für die Institutionen der Union sehr wohl die europäische Integration per se gefährden kann. Jedes politische Projekt braucht ein Mindestmaß an anhaltendem Engagement – explizit oder implizit. Neben den generellen Zweifeln und der Angst, die im Zeitalter der Globalisierung in der Wahrnehmung der meisten Institutionen und Eliten durch die Bürgerinnen und Bürger mitschwingt, stellt sich für die Europäische Union in letzter Zeit folgende spezifische Herausforderung: Konfrontiert mit immer lauter werdender Euroskepsis oder gar Europhobie haben manche Mainstream-Politiker populistische Argumente übernommen, statt ihnen entgegenzutreten. Von Mitte-links bis Mitte-rechts müssen politische Kräfte und Akteure ihre Wohlfühlzone verlassen. Statt die Debatte den Extremen zu überlassen, müssen sie wieder die Initiative ergreifen. Sie müssen für eine positive Agenda für Europa eintreten, auf nationaler wie auf Unionsebene.

Keine Vertragsänderung oder institutionellen Maßnahmen können den politischen Willen ersetzen, Europa voranzubringen. Ich schöpfe Mut aus der Tatsache, dass diese Idee bereits auf dem Vormarsch ist. Wie Friedrich Hölderlin einmal sagte, „Wo die Gefahr ist, wächst das Rettende auch.“

Die zuvor genannten politischen Hemmnisse müssen vorrangig angepackt werden, damit sowohl die Legitimität als auch die Effektivität Europas gestärkt werden.

Um hier gegenzusteuern, brauchen wir Führungsstärke, Tatkraft und Verantwortungsbewusstsein für das Projekt der Union, wahrgenommen als Teil des politischen und gesellschaftlichen Gefüges ihrer Mitgliedstaaten. Wir müssen verstehen, dass Europapolitik keine Außenpolitik mehr ist. Heute ist Europapolitik in unseren Mitgliedstaaten Innenpolitik.

Wir müssen ein neues Kooperationsverhältnis zwischen der Union, ihren Institutionen und den Mitgliedstaaten entwickeln. Mit Kooperationsverhältnis meine ich eine Struktur, bei der die Institutionen und die Mitgliedstaaten über die in den Verträgen – insbesondere in Artikel 4 des Vertrags über die Europäische Union – verankerte loyale Zusammenarbeit hinausgehen und sich so verhalten, dass die auf unterschiedlichen Ebenen getroffenen Entscheidungen so umfassend wie möglich miteinander vereinbar sind.

Zu lange bestand – zumindest in der Brüsseler Blase – die Erwartung, dass die EU-Institutionen stets versuchen würden, über die ihnen mit den Verträgen eingeräumten Zuständigkeiten hinauszugehen, während man in den Mitgliedstaaten davon ausging, dass man gegenhalten und die EU-Institutionen in ihrem Tatendrang bremsen müsse. Dieses kindische Verhaltensmuster gilt es zu überwinden.

Was wir brauchen, ist eine wohlüberlegte Ausübung klarer Mandate für unterschiedliche Akteure und Ebenen unserer Union, von der lokalen über die regionale und nationale bis zur europäischen Ebene. Dabei müssen sowohl der Spielraum als auch die Grenzen dieser Mandate von allen Seiten voll respektiert werden.

Wollen wir weg vom Konkurrenzdenken und hin zu einer Kooperation der EU-Institutionen untereinander und zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten, so brauchen wir eine stärkere Rolle der politischen Parteien auf Unionsebene, damit politische Interessen gebündelt, politische Prioritäten strukturiert und politische Kohärenz durchgehend gewährleistet werden.

Daher kann die Wahldynamik, die durch die Nominierung von Spitzenkandidaten der politischen Parteien für das Amt des Kommissionspräsidenten ausgelöst wurde, ein Schritt in die richtige Richtung sein.

Dieses System hat zwar seine Schwächen, meiner Ansicht nach könnte es jedoch die europäische Dimension dieser Wahl intensivieren. Es kann den Parteien, die es aufgreifen möchten, helfen, schrittweise einen europäischen öffentlichen Raum zu modellieren. Merkwürdig ist – oder vielleicht auch gerade nicht –, dass die politischen Kräfte, die in der Union immer einen Mangel an demokratischer Rechenschaftspflicht kritisiert haben, jetzt neue Maßnahmen ablehnen, die genau diese Rechenschaftspflicht stärken sollen. Sicherlich ist nationale Demokratie für die Legitimität der Europäischen Union unabdingbar, doch wäre es ein Fehler, wollten wir uns einer eigenständigen europäischen Demokratie in den Weg stellen. Das Konzept steckt zugegebenermaßen noch in den Kinderschuhen, doch der Versuch es zu blockieren wäre ein Schritt in die falsche Richtung.

Dieser Dynamik muss nach der Wahl auch eine Verständigung auf politische Prioritäten folgen, nicht nur auf Personalien. Dies gilt nicht nur innerhalb der, sondern auch zwischen den Institutionen. Eine konkrete Lösung wäre eine Vereinbarung zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission über die – sowohl positiven als auch negativen – Prioritäten der neuen Legislaturperiode. Ergänzend könnte auch eine neue interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands getroffen werden.

Ohne eine solche Vereinbarung wird es nie einen überzeugenden und zwingenden Konsens darüber geben, in welchen Fragen die Union die Entscheidungen vorgeben und in welchen Fragen sie sich zurückhalten sollte.

Nur auf einer solchen Grundlage sind mehr als die unvermeidbaren, einschneidenden Anpassungen des derzeitigen Rechtsrahmens der Union möglich.

In absehbarer Zukunft, so glaube ich, wird es keinen europäischen ‚Philadelphia-Moment‘, keine Schaffung einer von Grund auf neuen Verfassung, geben. Der Entwicklungsmodus der Union wird weiterhin eine permanente Reform und keine permanente Revolution sein.

Damit diese permanente Reform gelingt und sie in jeder Phase der dahinterstehenden großen Vision entspricht, gilt es meiner Überzeugung nach eine Reihe von Grundsätzen zu wahren:

Erstens: Jegliche Weiterentwicklung der Union sollte sich auf die derzeitigen Verträge und die Gemeinschaftsmethode stützen, denn diesen Rahmen zu verlassen, würde zu Fragmentierung, sich überschneidenden Strukturen und letztlich zu Inkohärenz und suboptimalen Ergebnissen führen.

Zweitens: Bevor neue Bestimmungen hinzugefügt werden, sollten die derzeit vorhandene übermäßige Komplexität und die Widersprüche innerhalb der Verträge und zwischen den Verträgen und anderen Instrumenten bereinigt werden. Das heißt insbesondere, dass zwischenstaatliche Instrumente wie der ESM und der Fiskalpakt so bald wie möglich in die Verträge integriert werden sollten.

Drittens: Jegliche neue zwischenstaatliche Lösung sollte nur ausnahmsweise und als Übergangslösung in Erwägung gezogen werden, um Probleme in puncto Rechenschaftspflicht und Kohärenz zu vermeiden.

Viertens: Die Union sollte stets danach streben, sich soweit möglich in ihrer Gesamtheit mit heute 28 Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln. Wenn eine tiefergehende Integration in anderen Formationen unumgänglich ist, zum Beispiel zwischen den derzeitigen und den

künftigen Mitgliedern des Euro-Raums, so sollte die Teilnahme daran allen Teilnahmewilligen offenstehen. Die bevorzugte Methode für eine stärkere Integration innerhalb einer Gruppe von Mitgliedstaaten ist die in den Verträgen vorgesehene Verstärkte Zusammenarbeit.

Fünftens: Jegliche Weiterentwicklung der Union sollte auf einer klaren Zeit- und Ablaufplanung basieren. Künftige Schritte sollten zunächst durch Ausnutzung aller von den bestehenden Verträgen gebotenen Möglichkeiten und ohne Rückgriff auf dort nicht vorgesehene Ausnahmen getan werden, sodass eine Vertragsänderung nur vorgenommen werden muss, wenn in den Verträgen keine abgeleiteten Rechtsakte vorgesehen sind.

Sechstens: Das Tempo der Entwicklung darf nicht von den Zauderern bestimmt werden. Europa darf sich nicht mit der Geschwindigkeit des Langsamsten voranbewegen.

Siebtens: Wenn eine weitere Vertragsänderung als notwendig erachtet wird, muss das Für und Wider umfassend erörtert und debattiert werden, auch in der Öffentlichkeit, bevor sie ausgehandelt und zur Ratifizierung vorgelegt wird.

In dieser Phase stehen wir natürlich vor einer besonderen Herausforderung, wenn es um das Verhältnis zwischen der einheitlichen Währung, dem Euro-Raum und der Europäischen Union in ihrer Gesamtheit geht. Ich glaube aber, dass die Logik der Verträge in dieser Hinsicht nützliche Hinweise enthält.

Laut den Verträgen ist die einheitliche Währung für *alle* Mitgliedstaaten gedacht, außer für diejenigen, die sich dauerhaft gegen die Einführung des Euro entschieden haben. In Wahrheit gibt es nur einen einzigen Mitgliedstaat – das Vereinigte Königreich –, der sich so entschieden hat.

Sogar der Status Dänemarks lässt sich besser als ‚mögliche Teilnahme‘ denn als dauerhafte Absage beschreiben. Alle anderen Mitgliedstaaten wollen den Euro einführen. Dies wird eine Weile dauern, und ganz bestimmt ist eine gründlichere Vorbereitung als in der Vergangenheit erforderlich.

Es wäre jedoch ein Fehler, eine Logik der Konvergenz in eine Struktur der Divergenz zu verkehren. Dies gilt umso mehr, wie die praktischen Erfahrungen bei der Entwicklung der Krisenreaktion gezeigt haben, dass die Verwerfungslinien bei den Diskussionen nicht zwischen den derzeitigen und den künftigen Mitgliedern des Euro-Raums verlaufen. Vom Euro-Plus-Pakt zum Fiskalpakt, vom einheitlichen Aufsichtsmechanismus zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus: Immer, wenn 17 oder 18 Mitgliedstaaten ein ehrgeizigeres Projekt in Angriff genommen haben, haben fast alle anderen Mitgliedstaaten mitgemacht und mitgezogen. Die Zentripetalkräfte haben sich immer wieder als stärker erwiesen als die Zentrifugalkräfte.

Der Hang einiger, von einer *Neugründung* der Union in Form eines eingeschränkteren, kleineren Euro-Raums als dem der Europäischen Union der 28 zu träumen, spiegelt keineswegs systembedingte Schwächen oder das fehlende Potenzial der 28 Mitgliedstaaten wider, sondern ist Ausdruck der Sehnsucht nach einer ‚intimeren‘ Vereinbarung, nach einer Rückkehr zu der – irrtümlich so wahrgenommenen – Behaglichkeit früherer Zeiten mit weniger Mitgliedstaaten, weniger Schwierigkeiten und vermeintlich größerer Kohärenz und engerer Integration. Aber die Zeit bleibt nicht stehen und die Geschichte geht weiter. Die Rivalität zwischen einem wie auch immer gestalteten *Kerneuropa* und einer wie auch immer gestalteten *Peripherie* wird beide Seiten schwächen.

An dieser Stelle sollte ich vielleicht auf das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich eingehen. Ich bin der festen Überzeugung, dass Europa mit dem Vereinigten Königreich als Mitglied stärker ist und dass auch das Vereinigte Königreich

als Mitglied der Europäischen Union stärker ist als allein auf sich gestellt. Ich räume jedoch ein, dass das Vereinigte Königreich aus historischen, geopolitischen und wirtschaftlichen Gründen als Sonderfall betrachtet werden kann. Gerade aus diesem Grund wäre es falsch, aus der Ausnahme für das Vereinigte Königreich eine Regel für alle anderen Mitgliedstaaten zu machen. Wir können und sollten Wege finden, der Sonderstellung des Vereinigten Königreichs Rechnung zu tragen, sofern dies nicht den Gesamtzusammenhalt der Union gefährdet.

Wir sollten aber diese Sonderstellung – selbst wenn sie zuzeiten und bei einigen Aspekten auch für andere Regierungen gilt – nicht mit der Gesamtlage der Union verwechseln.

Im Kontext dieser Prinzipien zeichnen sich einige Politikbereiche ab, die in den kommenden Jahren ein besonderes Maß an Diskussion, Handlung und Entscheidung über konkrete institutionelle Verbesserungen erfordern: (1) Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion nach dem Konzept der Kommission; (2) effizientere Außenvertretung der Union; (3) Stärkung der Werte der Union und der Unionsbürgerschaft; (4) eine bessere Arbeitsteilung in der Rechtssetzung und (5) die Notwendigkeit, unsere politische Union auszubauen.

Für die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion bleibt das Konzept der Kommission für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion maßgeblich. Es kombiniert ehrgeizige Ziele mit sorgfältiger Planung. Zuerst muss die reformierte wirtschaftspolitische Steuerung in vollem Umfang umgesetzt werden. Ist dies erreicht, sollte der schrittweise Aufbau einer Fiskalkapazität für den Euro-Raum in Erwägung gezogen werden, ergänzt durch eine zusätzliche Koordinierung von Steuerpolitik und Arbeitsmärkten. Eine solche Entwicklung, die schließlich Vertragsänderungen erfordern wird, muss durch entsprechende demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht abgesichert werden. Ein stärker ‚fiskalföderaler‘ Ansatz im Euro-Raum darf nicht auf die derzeitigen Mitglieder des Euro-Raums beschränkt sein. Er muss allen zukünftigen und potenziellen Mitgliedern offenstehen und die Integrität des Binnenmarktes und der von der Union als Gesamtheit verfolgten Strategien wahren.

Eine effizientere Außenvertretung erfordert eine kooperative Arbeitsteilung zwischen den Verantwortungsträgern in der Union und den Mitgliedstaaten. Die derzeitige Bilanz der Zusammenarbeit zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission kann hier Inspirationsquelle sein. Der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsidentin der Kommission müssen handlungsfähige Stellvertreter sowohl aus der Kommission als auch aus dem Rat zur Seite gestellt werden. Das Potenzial der gemeinsamen Vertretung nach außen, wie im Vertrag von Lissabon vorgesehen, muss voll ausgeschöpft werden. Die Kombination von Außenpolitik mit den externen Aspekten der Innenpolitik verleiht der Union eine weltweite Hebelkraft. Sie ermöglicht eine effizientere Lastenverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten. Ganz wichtig ist ein engmaschiges Follow-up der ersten Schritte hin zu einer stärker koordinierten Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Ein weiterer sehr wichtiger Aspekt dieser Bestrebungen ist auch eine kohärentere Außenvertretung des Euro-Raums in internationalen Finanzinstitutionen.

Die Stärkung der Werte der Union und der Unionsbürgerschaft erfordert die vollständige Einhaltung und Umsetzung des Rechtsstaatsprinzips und der Rechte, Garantien und Freiheiten der Union. Instrumente wie die Grundrechteprüfung in Folgenabschätzungen für Rechtsakte und die Rahmenvorschriften der Kommission zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit müssen konsolidiert werden. Der Kampf gegen den Missbrauch von Unionsrechten, insbe-

sondere des Rechts auf Freizügigkeit, kann und muss durch abgeleitete Rechtsvorschriften geführt werden, nicht durch Infragestellung des Prinzips.

Die Arbeitsteilung in der Rechtsetzung muss von dem Grundsatz ausgehen, dass die Mitgliedstaaten der Union nicht weniger reguliert sind als die Union selbst. Wenn es auch zweifellos Fälle von Übereifer bei den Institutionen, auch seitens der Kommission, gibt, dürfen wir nicht aus den Augen verlieren, dass die eigentliche Triebkraft hinter der Regulierung der Union die Notwendigkeit ist, die detaillierten Rechtsvorschriften von 28 Mitgliedstaaten miteinander vereinbar zu machen. Die Frage, wie in wichtigen Dingen viel und in kleineren Dingen weniger reguliert wird, ist demnach nicht so sehr eine Frage nach Negativ- oder Positivlisten von Betätigungsfeldern, sondern vielmehr eine Frage der Dichte und Tiefe einzelner Initiativen. Die beste Herangehensweise ist hier eine neue interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung. Diese würde die Prüfung der Effizienz der Rechtsetzung, die Folgenabschätzung und den Bürokratieabbau, welche von der Kommission bereits heute im gesamten Rechtsetzungsverfahren angewendet werden, noch ausbauen. Schließlich geht es darum, regelmäßig zu überprüfen, ob ein Konsens über die politischen Prioritäten besteht. In diesem Zusammenhang könnte die Einführung einer Sunset-Klausel für europäisches Recht oder des Diskontinuitätsprinzips beim Wechsel des Europäischen Parlaments sinnvoll sein.

Die Notwendigkeit einer umfassenderen politischen Union und einer Stärkung der demokratischen Legitimität, die das, was ich Europa 3.0 nenne, untermauern sollten, müssen auf der Gemeinschaftsmethode basieren. Dieses System für gegenseitige Kontrolle und Ausgewogenheit zwischen den Institutionen und den Mitgliedstaaten bietet den besten Ausgangspunkt für weitere supranationale Demokratie. Diese supranationale Demokratie darf nicht als vielschichtiges Konstrukt von Einspruchsmöglichkeiten konzipiert sein, sondern sollte ein System der Rechenschaftspflicht auf der Ebene sein, auf der Exekutiventscheidungen getroffen werden. Wenn Exekutiventscheidungen von der europäischen Exekutive, nämlich der Kommission, getroffen werden, ist es die europäische Legislative, also das Europäische Parlament und – im Rahmen seiner legislativen Aufgaben – der Rat, die für demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht sorgen muss. Im Gegenzug obliegt es den nationalen Parlamenten, Legitimität und Rechenschaftspflicht für Entscheidungen zu gewährleisten, die auf Ebene der Mitgliedstaaten getroffen werden, das heißt auch für die Tätigkeit der Mitgliedstaaten im Rat. Die Beziehungen zwischen den Parlamenten der Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament sollten ebenfalls ein wichtiger Teil des Kooperationsverhältnisses sein, für das ich plädiere.

In genau diesem Sinne sollte die weitere Entwicklung in Richtung auf die Einsetzung einer reformierten Kommission als Exekutive der Union gehen, dazu zählt auch die Funktion des Schatzamtes der Union. Rechenschaft abzulegen hätte sie gegenüber einer Zwei-Kammer-Legislative bestehend aus dem Europäischen Parlament und dem Rat. Um das richtige Gleichgewicht zwischen politischer Gestaltung und funktionaler Unabhängigkeit der Kommission zu gewährleisten, sollte das aktuelle Verfahren des destruktiven Misstrauensvotums gegenüber der Kommission durch ein konstruktives Misstrauensvotum ersetzt werden, bei dem die Europäische Kommission nur zu Fall gebracht werden kann, wenn das Europäische Parlament mit absoluter Mehrheit einen neuen Kommissionspräsidenten vorschlägt.

Schließlich können im Sinne maximaler Kohärenz und Effizienz zwischen den verschiedenen exekutiven Funktionen auf Unionsebene sowie zur Gewährleistung von deren demokratischer Legitimität und Rechenschaftspflicht weitere Neuerungen ins Auge gefasst werden. Mittelfristig könnte das Amt des für Wirtschaft und Währung und den Euro zuständigen

Vizepräsidenten der Kommission mit dem Amt des Präsidenten der Eurogruppe verschmolzen werden. Eine radikalere Neuerung wie die Verschmelzung des Amtes des Präsidenten der Europäischen Kommission mit dem Amt des Präsidenten des Europäischen Rates wäre sicherlich eine auf längere Sicht zu klärende Frage.

Doch vor dem Hintergrund der voraussichtlichen weiteren Entwicklung der europäischen Integration, insbesondere im Euro-Raum, ist diese Zusammenführung sinnvoll, da sie die Kohärenz und Prägnanz des politischen Systems der Europäischen Union sowohl nach innen als auch nach außen stärkt. Auch Übergangsphasen und Zwischenlösungen sind denkbar. Wir müssen uns jedoch klarmachen, dass die institutionellen Entwicklungen nur erfolgreich sein können, wenn zunächst die unverzichtbaren Fortschritte im politischen Handeln und in der Zusammenführung der politischen Grundsätze erreicht werden.

Noch einmal: *It's the politics, stupid!* Es ist die Politik, die das möglich machen kann oder nicht, und die institutionelle Entwicklung muss folgen – nicht umgekehrt.



The EU Between 'an Ever Closer Union' and Inalienable Policy Domains of Member States

Herausgegeben von Thomas Giegerich,
Oskar Josef Gstrein und Sebastian Zeitmann

2014, 557 S., brosch., 99,- €

ISBN 978-3-8487-0995-3

(Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische
Integration e.V., Bd. 80)

www.nomos-shop.de/22067

Die aktuelle Vertrauenskrise der EU wirft die Frage auf, wo die Grenze des ausdrücklichen Vertragsziels einer „ever closer union“ zu ziehen ist. Basierend auf einer Liste des Bundesverfassungsgerichts von nicht-übertragbaren staatlichen Kompetenzen diskutieren die Beiträge in diesem Band die verfassungsrechtlichen Grenzen der europäischen Integration aus verschiedenen nationalen Perspektiven.

Portofreie Buch-Bestellungen unter
www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos