

# „Die Strategischen Antworten Europas“: Strategiepapier der Bertelsmann-Stiftung zur Politik der EU, 2006 – Auszüge<sup>1</sup>

## Vorbemerkung:

Das Strategie-Papier befasst sich mit drei Schwerpunkten: a) Der zukünftigen Verfasstheit der EU, (darunter fallen Überlegungen zur Zukunft des Verfassungsvertrages, die Sicherstellung institutioneller Effizienz und eine projektbezogene Differenzierung der Integration); b) der weltpolitischen Mitgestaltung der EU; c) einem Vorschlag zur Identifizierung der EU-Bürger mit der EU durch eine neue Begründungslogik mit Hilfe eines Großprojektes.

Wesentliche Auszüge aus dem Papier, zusammengestellt von Elke Schenk. <sup>2</sup>

Wer sich mit EU-politischen Papieren der Bertelsmann-Stiftung beschäftigt hat, weiß, dass sie

- maßgeblichen Anteil an der ursprünglichen Fassung des VVE hatte,
- sofort nach dem NON und NEE bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden einen Vertragsentwurf zur Ergänzung des Vertrags von Nizza auf den Tisch gelegt hat, dessen Elemente sich auch in diesem Strategie-Papier wiederfinden<sup>3</sup>
- seit Jahren eine Effizienz-Steigerung der EU-Entscheidungsprozesse fordert, im Einklang mit Konzernlobbys wie dem European Round Table of Industrialists (ERT), die von der EU fordern, sie output-orientiert wie ein Wirtschaftsunternehmen zu führen;
- seit Jahren die Militarisierung der EU und ihre geostrategische Orientierung forciert; (so zum Beispiel in der European Defence Strategy von 2004 oder im Beitrag von Werner Weidenfeld, Leiter des mit der Bertelsmann-Stiftung verbundenen CAP: Weltmacht im Werden)<sup>4</sup>

Während sich Angela Merkel in ihrer Eröffnungsrede vor dem IBF 2006 - schließlich im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft -, in dem Strategien für eine Wiederbelebung des Verfassungsprozesses, eine neue EU-Energiepolitik und eine EU-Osteuropa-Politik angekündigt werden - in Allgemeinplätzen und Banalitäten ergeht<sup>5</sup>, äußert sich die Bertelsmann-Stiftung überaus deutlich und konkret.

Wer regiert die Republik?

Symbolträchtig ist der äußere Rahmen dieser Bertelsmann-Konferenz:

Die privatwirtschaftliche Konzernstiftung hält ihre Strategie-Konferenz zur EU-Politik im Welsaal des Außenministeriums ab und lädt Regierungs- und Medienvertreter als Redner und Teilnehmer ein.

## Textauszüge:

[...]

### Kapitel: Summary

---

1 Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) München: Die Strategischen Antworten Europas. Strategie-Papier für das 10. International Bertelsmann Forum, 22./23.9.2006. (Die Seitenangaben bedeuten, dass der vorangegangene Abschnitt unter dieser Seitennummer zu finden ist. Die deutsche Fassung findet sich auf den ungeraden, die englische Fassung auf den geraden Seiten).

url:

2 Alle Fußnoten und Hervorhebungen sind Ergänzungen von mir, ES

3 Bertelsmann-Stiftung und CAP: Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza. Juni(sic) 2005.

4 Werner Weidenfeld: Die verhinderte Weltmacht. In: Die Welt. 8.3.2003 (Prof. Werner Weidenfeld, Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung an der Universität München und Mitglied des Präsidiums der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh) (Das CAP ist kein Hochschulinstitut, sondern ein Bertelsmann-Institut, das allerdings von der Uni München Räume und Infrastruktur zur Verfügung gestellt bekommt!)

5 Angela Merkel: Europa neu begründen. Rede vor im International Bertelsmann Forum, Berlin, 22.9.2006. (Die als europapolitischen Grundsatzrede angekündigte Rede kann abgerufen werden unter:

<http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html> )

Die Rückkehr nationaler Egoismen und eine Erosion der Zustimmung prägen vielfach die Wahrnehmung der Europäischen Union. [...] Es geht um die künftige Gestaltungskraft Europas in einer neuen globalen Ordnung. Die Zukunft Europas wird zunehmend durch Entwicklungen außerhalb des alten Kontinents entschieden. Es droht die Gefahr einer schleichenden Marginalisierung Europas. Europa muss nicht nur auf diese Entwicklungen reagieren, es hat vielmehr das Potenzial, die Regeln der neuen ökonomischen und politischen Weltordnung nach seinen Vorstellungen mitzugestalten. [...] Die Neubegründung Europas erfordert, dass sich der Kontinent nach innen sowie nach außen behauptet und sich gegenüber seinen Bürgern erklärt und rechtfertigt.

Aus diesem Dreiklang lassen sich drei strategische Antworten ableiten:

(1) Die Behauptung der EU nach innen bedarf einer „Strategie der institutionellen Effizienz“, um die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des großen Europa zu sichern. (S. 5)

Die institutionelle Effizienz der Europäischen Union auch über weitere Vertiefung und Erweiterung hinaus zu garantieren, bleibt eine Aufgabe für die Zukunft. Zwei Dinge werden dabei von besonderer Bedeutung sein: die Verfasstheit und die Differenzierung Europas. (S. 7)

[...]

Eine pragmatische Option besteht darin, den Kernbestand an Verfassungsneuerungen zu identifizieren und in Form eines Änderungsvertrags zum Vertrag von Nizza in das geltende Primärrecht zu übertragen. Ein „Vertrag zum Vertrag von Nizza“ scheint eine realistische Alternative, die das Votum der französischen und niederländischen Bürger nicht übergeht, gleichzeitig aber eine Umsetzung des Grundbestands der Verfassungsreformen sicherstellt. [...] Die zunehmende Vielfalt von Interessen und eine wachsende Komplexität von Entscheidungen in der erweiterten EU erfordern weit mehr als in der Vergangenheit den Einsatz der Möglichkeiten differenzierter Integration. In der politischen Praxis wird die Lösung von Sachfragen durch Instrumente der Differenzierung keinen geschlossenen Kern von Staaten, sondern wechselnde Führungskoalitionen hervorbringen. Aus der Summe einzelner Kooperationsprojekte und der Schnittmenge der beteiligten Länder wird das Bild eines „offenen Gravitationsraums“ entstehen, der eine Sogwirkung auf weitere EU-Staaten ausüben kann. Wird Differenzierung in dieser Form gedacht und praktiziert, bleibt Europa auch mit 30 und mehr Mitgliedstaaten regierbar und zukunftsfähig.

(2) Die Behauptung nach außen bedarf einer „Strategie weltpolitischer Mitgestaltung“, um die Rolle Europas in seiner direkten Nachbarschaft und in der globalen Arena zu stärken. (S. 7)

[...]

Die Attraktivität Europas endet jedoch nicht auf dem Balkan. Weitere Staaten drängen mit Vehemenz in Richtung EU. Mit dem Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ist Europa endgültig entgrenzt. **Je früher Europa die Reichweite des eingeschlagenen Weges strategisch begreift, desto besser.** Angesichts dieser Perspektive sollte die EU der bald 27 Mitgliedstaaten (i) ihre Türen nicht grundsätzlich verriegeln, (ii) gleichzeitig aber keine weiteren verbindlichen Beitrittsperspektiven jenseits des Westbalkans und der Türkei aussprechen, (iii) die Beziehungen zu den europäischen Nachbarstaaten in Kontext einer differenzierten Ostpolitik kontinuierlich vertiefen und (iv) die Partnerschaft zu Russland intensivieren. (S. 9) [...] **Die globale Sicherung gemeinsamer Interessen erfordert eine konsequentere Bündelung europäischer Verteidigungskapazitäten durch die Schaffung einer Europäischen Armee mit den dazugehörigen Organisations- und Kommandostrukturen auf europäischer Ebene.** Die Schaffung integrierter Streitkräfte würde zu einer Steigerung der militärischen Leistungsfähigkeit Europas führen und die Staaten Europas sicherheitspolitisch enger zusammen rücken lassen als jemals zuvor in ihrer Geschichte. **Die sicherheits- und verteidigungspolitische Verzahnung würde den Druck auf die EU-Staaten erhöhen, das gegenwärtige Defizit an strategischem Denken abzubauen** und bei sensiblen außenpolitischen Fragen mit einer Stimme zu sprechen.

(3) Die Rechtfertigung gegenüber dem Bürger bedarf einer „Strategie für ein europäisches Selbstbewusstsein“, um die Unterstützung der Bevölkerung für Europa wieder zu gewinnen. Europa steckt in einer mentalen Orientierungskrise. [...] Im Zeitalter der globalisierten Moderne haben sich weltweit Interpretationsordnungen aufgelöst. Durch ein bisher beispielloses Maß an Mobilität, Pluralität und Flexibilität sind alte Identifikationsmöglichkeiten zerbrochen. Das Ergebnis ist ein elementarer Bedarf an Orientierung. Die Europäische Union als ein politisches System im Werden muss diese Orientierungsleistung für seine Bürger erbringen, um ihre gegenwärtige

Legitimationskrise zu überwinden. (S. 9)

Zur Stärkung des europäischen Selbstbewusstseins braucht Europa zwei Dinge: eine graduelle Politisierung der Europapolitik und eine neue Begründungslogik, die durch ein Großprojekt vermittelt wird.

Politisierung bedeutet, (i) das Oppositionsprinzip als Lebensnerv jedes politischen Systems in der EU zu verankern, (ii) Meinungsverschiedenheiten bei Fragen der Europapolitik für die Bürger sichtbar auszutragen, (iii) nationale politische Debatten zu europäisieren, (iv) die Europapolitik zu personalisieren und (v) den Europawahlkampf dadurch zu dramatisieren, dass die Bürger durch die Wahl ihres Europaabgeordneten unmittelbaren Einfluss auf die Bestimmung des Kommissionspräsidenten nehmen können. Eine graduelle Politisierung der EU wäre ein entscheidender Schritt im Reifungsprozess ihres politischen Systems.

Was Europa heute außerdem benötigt ist eine überzeugende Formel für die künftige Notwendigkeit europäischer Integration. Wozu brauchen wir die EU auch in der Zukunft – jenseits der Wahrung des bereits Erreichten? Europa als wirtschaftliches, politisches und sicherheitspolitisches Projekt, das in einem dynamischen Umfeld gleichermaßen nach innen und außen mitgestaltend wirkt: Diesen Begründungszusammenhang zu konkretisieren ist entscheidend für die künftige Legitimation der Europäischen Union. Die Kunst der Europapolitik wird darin liegen, diese Begründungslogik mit einem ambitiösen aber zugleich realistischen Großprojekt zu verbinden, in dem sich die zentrale Idee des Europa der Zukunft widerspiegelt.

**Die innere und äußere Verletzlichkeit Europas sprechen für ein Großprojekt im Bereich der Sicherheit.** Eine engere sicherheitspolitische Integration ist für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger mit Vorteilen verbunden, die die Nationalstaaten im Alleingang nicht mehr erzielen können. **Wenn es gelingt, die Europäische Union in allen Aspekten inneren und äußeren Handelns zu einem kohärenten Sicherheitsakteur heranreifen zu lassen, wird Europa in der Lage sein, einen zentralen Beitrag zur Mitgestaltung der künftigen Weltordnung zu leisten.** Der epochale Beschluss zum Einigungsprojekt hat dem europäischen Kontinent einst Frieden und Wohlstand gebracht. Nun gilt es, dieses **Europa als Erfolgsprojekt auch in globaler Perspektive zu denken.** (S. 11)

### **(Kapitel: Die strategischen Antworten Europas)**

[...]

Diese Erfolgsgeschichte hält an: [...] Weltweite EU-Missionen des zivilen und militärischen Krisenmanagements, die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur sowie die Bildung von Battle Groups sind Belege für die kontinuierliche Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.<sup>6</sup> (S. 13)

[...]

Die Dynamik früherer Zeit scheint dahin. Europa wirkt erschöpft. In dieser Situation ist es hilfreich, das eigentliche Kernproblem der Integration in den Blick zu nehmen: das konzeptionelle Schisma zwischen den Mitgliedstaaten. Unvereinbare Perspektiven über die Zukunft des Kontinents prallen aufeinander. Während die einen in den „Vereinigten Staaten von Europa“ eine Überlebenschance für den Kontinent sehen, betonen andere, sie seien nur einem Binnenmarkt beigetreten. Diese tiefe Diskrepanz in der finalen Perspektive droht der Erfolgsgeschichte der Integration ein abruptes Ende zu bereiten. [...]

**Es geht um die künftige Gestaltungskraft Europas in einer neuen globalen Ordnung.** Nach dem Ende des Kalten Krieges, mit dem **Aufkommen neuer wirtschaftlicher und politischer Mächte in Asien und Südamerika** und durch die Globalisierung von **Ä–konomie und Sicherheit** wird die Zukunft Europas zunehmend durch Entwicklungen außerhalb des alten Kontinents entschieden. Es droht erneut die **Gefahr einer schleichenden Marginalisierung des europäischen Kontinents.** Europa muss nicht nur auf diese Entwicklungen reagieren, es hat vielmehr **das Potenzial, die Regeln der neuen ökonomischen und politischen Weltordnung nach seinen Vorstellungen mitzugestalten.** (S. 15)

---

<sup>6</sup> Interessant ist, dass das Papier dies unter dem Stichwort Erfolgsgeschichte der EU anführt! Sowohl die Battle Groups als Instrumente militärischer strukturierter Zusammenarbeit als auch die Europäische Verteidigungsagentur, (in der ersten Fassung des Verfassungsvertrages noch Rüstungsagentur genannt), wurden rechtswidrig vorabimplementiert: Der zur Zeit gültige Nizza-Vertrag schließt eine strukturierte Zusammenarbeit von wenigen EU-Mitgliedsländern im militärischen Bereich explizit aus. (Vgl. Vertrag von Nizza, Art. 27 b) Die Verteidigungsagentur hätte ihre Rechtsgrundlage erst mit Verabschiedung des VVE in seiner jetzigen Fassung.

[...]

Europa als Friedensprojekt, dies bleibt auch weiterhin ein zentraler Grundstein des europäischen Hauses. Weitere Aspekte verdienen heute jedoch größeres Augenmerk: Ein Europa, dessen Strukturen transnationalen Regierens weiter optimiert werden müssen. Ein Europa, das globale Verantwortung übernimmt. Ein Europa, das kein Projekt der Eliten bleibt, sondern das seine Bürger in Entscheidungsprozesse einbezieht. Diese Grundsteine müssen zu einem Fundament für die Zukunft zusammengefügt werden. Die Neubegründung Europas erfordert, dass sich der Kontinent nach innen sowie nach außen behauptet und sich gegenüber seinen Bürgern erklärt und rechtfertigt. Aus diesem Dreiklang lassen sich drei strategische Antworten ableiten:

- (1) Die Behauptung der EU nach innen bedarf einer „Strategie der institutionellen Effizienz“, um die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des großen Europa zu sichern.
- (2) Die Behauptung nach außen bedarf einer „Strategie weltpolitischer Mitgestaltung“, um die Rolle Europas in seiner direkten Nachbarschaft und in der globalen Arena zu stärken.
- (3) Die Rechtfertigung gegenüber dem Bürger bedarf einer „Strategie für ein europäisches Selbstbewusstsein“, um die Unterstützung der Bevölkerung für Europa wieder zu gewinnen. (S. 17) [...]

Eine pragmatische Option besteht darin, den Kernbestand an Verfassungsneuerungen in Form eines Änderungsvertrags zum Vertrag von Nizza in das Primärrecht zu übertragen. Aus dem **provozierenden Großtitel der „Verfassung“ würde die bescheidene Überarbeitung eines Vertrages gemacht. Der Kernbestand der Verfassungsneuerungen würde in die bestehenden Verträge übertragen werden.** Hierzu müssten die zentralen Reformen der Verfassung identifiziert und in Gestalt eines Änderungsvertrages zum geltenden Primärrecht gebündelt werden. Ein „Vertrag zum Vertrag von Nizza“ scheint eine realistische Option, die das Votum der französischen und niederländischen Bürger nicht übergeht, gleichzeitig aber eine Umsetzung des Grundbestands der Reform sicherstellt.<sup>7</sup> Keine der Kontroversen in den Mitgliedstaaten hat sich am Kern der Verfassung festgemacht. Der wesentliche Fortschritt, den die Verfassung im Blick auf die Handlungsfähigkeit, die Effektivität und die demokratische Legitimation Europas bringen sollte, wurde nicht in Frage gestellt. [...] Der Text ist zu umfangreich, zu kompliziert, zu unverständlich. Deshalb konnten die Gegner der Verfassung auch ungestraft alles Mögliche in die Verfassung hineingeheimnissen. Zudem lud der Text geradezu dazu ein, innenpolitische Frustrationen anzudocken. Das „Nein“ war eine Absage an nationale Regierungen und das Resultat von unbegründeten mythologischen Ängsten. Der „Vertrag zum Vertrag von Nizza“ würde die Reformen am Primärrecht entdramatisieren und die zentralen Innovationen des Verfassungstextes aufgreifen. Dieser Änderungsvertrag sollte folgende Neuerungen der Verfassung umfassen:

- (1) die Reform des institutionellen Systems der EU,
- (2) die Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren,
- (3) die Reform und Ergänzung der Instrumente differenzierter Integration sowie
- (4) weitere Verfassungsinnovationen. (S. 21)

(1) Reform des Institutionensystems

Die zentralen institutionellen Reformen der Verfassung sollten in die geltenden Verträge inkorporiert werden. Dies betrifft vor allem die Einsetzung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers, die Verkleinerung der Europäischen Kommission sowie die Stärkung ihres Präsidenten. Diese Personalisierung der europäischen Führungsarchitektur ermöglicht eine klare Zurechenbarkeit von Verantwortung auf EU-Ebene und stärkt die Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz europäischer Politik.

(2) Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren

Will die EU handlungsfähig bleiben und ihre demokratische Legitimation ausbauen, muss sie die Entscheidungsverfahren im Ministerrat und im Europäischen Parlament reformieren und die nationalen Parlamente stärker einbeziehen. Vor allem die Einführung der „doppelten Mehrheit“ ist eine Zäsur in der Entwicklung der Europäischen Union. Die Zahl der Bürger und die Zahl der Staaten als Entscheidungsbasis bei Abstimmungen im Ministerrat spiegeln die beiden Legitimationsstränge der EU wider. Die doppelte Mehrheit erschwert die Bildung mitgliedstaatlicher Blockadekoalitionen und fördert konstruktive Mehrheiten. Darüber hinaus ist die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat unverzichtbar für die Problemlösungskompetenz einer erweiter-

---

<sup>7</sup> Der Kernbestand des VVE soll beibehalten werden, und dies soll kein Übergehen der Referenden sein? Welch ein Demokratieverständnis!

ten EU. Schließlich sollten die Rechte der nationalen Parlamente durch die Einführung des Subsidiaritäts-Frühwarnmechanismus<sup>8</sup> ausgebaut, plebiszitäre Elemente (Bürgerbegehren)<sup>9</sup> etabliert und die Haushaltbefugnisse sowie die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess gestärkt werden.

### (3) Reform und Ergänzung der Instrumente differenzierter Integration

In der erweiterten EU werden die Interessen der Mitgliedstaaten immer heterogener. Strategien differenzierter Integration erlangen deshalb eine herausragende Bedeutung. Bereits in der Vergangenheit wurden in der Währungs-, Innen- und Sozialpolitik Blockaden oder der mangelnde politische Wille bestimmter Mitgliedstaaten mit den Mitteln der Differenzierung überwunden und der Integrationsprozess vorangebracht. Bei einer Veränderung der geltenden Verträge sollten die im Verfassungsvertrag vorgenommenen Reformen der bereits bestehenden Flexibilitätsinstrumente (Verstärkte Zusammenarbeit) sowie die Einführung neuer Instrumente vor allem im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) übernommen werden. (S. 23)

### (4) Weitere Verfassungsinnovationen

Abschließend sollte eine Reihe zentraler Bestimmungen der Europäischen Verfassung im Kontext einer Reform der geltenden Verträge übernommen werden. Hierzu gehören die rechtsverbindliche Verankerung der Charta der Grundrechte, die Einführung der Kompetenzkategorien, die Übernahme der so genannten „Passerelle-Klauseln“ zur vereinfachten Weiterentwicklung der europäischen Verträge sowie die Übernahme der Solidaritätsklausel und die Einführung der gegenseitigen Beistandspflicht. Von zentraler Bedeutung ist zudem die Reform des Verfahrens zur künftigen Revision des Primärrechts. An diesem Punkt geht der Verfassungsvertrag nicht weit genug. [...]

In der neuen Bescheidenheit eines Änderungsvertrags zum Vertrag von Nizza liegt eine realistische Lösung für die gegenwärtige Verfassungskrise. Auf diese Weise könnte für Europa das Scheitern eines Projekts erneut zum entscheidenden Aufbruch werden. [Auf der Grundlage eines „Vertrags zum Vertrag von Nizza“ kann in einem nächsten Schritt die Erarbeitung und Verabschiedung eines verschlankten Verfassungstextes in Angriff genommen werden, der lediglich zentrale konstitutionelle Bestimmungen enthält, und die Ausführungsbestimmungen in einen Text unterhalb des Verfassungsniveaus ausgliedert.](#) Diese „Zweiteilung der Verträge“ wäre die Basis für ein lesbares Verfassungsdokument, das sowohl den Erfordernissen europäischen Regierens als auch den Erwartungen der Bürger stärker entgegenkommt.

Die zunehmende Vielfalt von Interessen und eine wachsende Komplexität von Entscheidungen erfordern ein höheres Maß an aktiver und sichtbarer politischer Steuerung. (S. 25) [...] Dazu braucht Europa mehr als in der Vergangenheit verschiedene Geschwindigkeiten. Ob in der Innen- und Justizpolitik, in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Steuer-, Umwelt- oder Sozialpolitik, auf allen diesen Feldern erwarten die Bürger, dass die EU staatsähnliche Leistungen erbringt. Diese können und wollen jedoch nicht alle Mitgliedstaaten zum gleichen Zeitpunkt und mit gleicher Intensität leisten. Wie bereits in der Vergangenheit im Falle der gemeinsamen Währung, bei Schengen oder in der Sozialpolitik kann eine engere Zusammenarbeit in einem kleineren Kreis von Ländern zur Überwindung von Blockaden und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Europäischen Union beitragen. Die [Bildung von Inseln differenzierter Integration](#) ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Schaffung eines geschlossenen Kerneuropas, in dem eine kleine Gruppe von Staaten die Geschicke der Integration dominiert. (S. 27 [...]) Die prinzipielle Offenheit für weitere Mitgliedstaaten darf aber die Erfolgchancen der Differenzierung nicht unterlaufen. Deshalb [muss die Teilnahme an den einzelnen Differenzierungsprojekten an bestimmte Beteiligungsvoraussetzungen geknüpft werden.](#) In der Konsequenz wird der [offene Gravitationsraum](#) in manchen Politikbereichen für einen gewissen Zeitraum zu einem [Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten](#) führen. (S. 29)

---

8 Das läuft darauf hinaus, dass die nationalen Parlamente früher über europäische Gesetzesvorhaben informiert werden. Wie meine Analyse des Protokolls zur Subsidiaritätskontrolle gezeigt hat, wird der Begriff der Subsidiarität im Vergleich zum ursprünglichen Begriff völlig verkehrt. Mit den Instrumenten der ausschließlichen Zuständigkeit der EU, der geteilten = auch ausschließlichen Zuständigkeit der EU, der Methoden der offenen Koordinierung u. a. wird der Prozess der Entwertung der nationalen Parlamente fortgeführt. (Siehe dazu meinen Beitrag im Reader zur Europa Konferenz EU global – fatal).

9 Begehren ohne bindende Wirkung; kein Bürgerentscheid vorgesehen;

### **(Kapitel: Strategie weltpolitischer Mitgestaltung)**

Im globalen Maßstab ist die Bedeutung Europas immer kleiner geworden. Nachdem die Grundsatzzentscheidung „für Europa“ bereits vor Jahrzehnten getroffen wurde, liegt es heute im vitalen Interesse ihrer Mitglieder, **die Europäische Union mit den notwendigen Ressourcen und Instrumenten auszustatten, damit sie den nationalen Gestaltungsverlust effektiv kompensieren** kann. Die weltpolitische Lage ist gekennzeichnet von veränderten Konstellationen mit neuen Mächten und neuen Herausforderungen. Die globale Vernetzung fordert insbesondere auf (S. 29) dem Sektor der Sicherheit die besondere Leistungsfähigkeit der Europäischen Union. Neue Konfliktformationen bestimmen die Lage, die von der Professionalisierung des internationalen Terrors und der asymmetrischen Kriegsführung über die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bis hin zu regionalen Krisen und den Konsequenzen von Staatsversagen reichen. Die **neue Bedrohungslage, gepaart mit der eigenen Energieabhängigkeit, dem wachsenden Migrationsdruck, der geographischen Nähe zu künftigen Krisenregionen und der existentiellen Bedeutung eines reibungslosen Welthandels für die EU-Ökonomien, macht Europa zu einem besonders verletzlichen Kontinent.** Europa kann es sich daher nicht leisten, im Abseits zu stehen, wenn es darum geht, den wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen Ordnungsformen entgegen zu setzen, die Orientierung und Erwartungssicherheit bieten. Die internationale Verantwortung der Europäischen Union beginnt in ihrem direkten geographische Umfeld. Aber auch jenseits dieser Perspektive **muss Europa über ausreichende Mittel der Interessensicherung und Machtprojektion im globalen Umfeld** verfügen. (S. 31)

[...]

Nach der Erweiterung grenzt die EU jedoch an sensible Nachbarschaften: Sie grenzt im Osten von der Barentssee im hohen Norden bis zum Schwarzen Meer an den postsowjetischen Raum, im Südosten an den Nahen und Mittleren Osten und im Süden an die Staaten Nordafrikas. Die Stabilisierung dieser Nachbarschaften ist nicht nur im Interesse Europas, sondern gleichzeitig auch ein entscheidender Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens. (S. 31)

[...] dass erst eine zeitlich absehbare volle und gleichberechtigte Einbindung der Balkanländer in die Union die strategischen Vorteile sichern kann, die die EU bereits heute aus der Assoziierung und Heranführung zieht. [...] Mit dem Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ist Europa endgültig entgrenzt. Der Kern des Beschlusses zur Türkei bedeutet die Eröffnung eines großen Erweiterungsprozesses, der weit über den Balkan hinausreicht und dessen Ende heute nicht definiert werden kann. Je früher Europa die Reichweite des eingeschlagenen Weges strategisch begreift, desto besser. Angesichts der Perspektive eines Europa der kontinuierlichen Erweiterung gilt es folgendes zu berücksichtigen: (S. 33)

[...] Die Chance europäischer Staaten auf einen, wenn auch noch zeitlich fernen, Beitritt zur Europäischen Union muss grundsätzlich bestehen bleiben. Die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft ist für die meisten Länder im geographischen Umfeld der Union wesentlicher Anreiz für die Einleitung beziehungsweise Fortsetzung ihrer politischen und ökonomischen Transformation. **Ohne die langfristige Perspektive einer Erweiterung Europas jenseits des Westbalkans wäre die EU nicht in der Lage, den Transformationsprozess in den europäischen Nachbarstaaten nachhaltig zu beeinflussen.** Dabei sind individuelle nationale Reformen prägend für die Entwicklung weiterer Länder in der direkten Nachbarschaft. So sind der Erfolg und die Nachhaltigkeit innerer Reformen in der Ukraine und Georgien von entscheidender Bedeutung für Veränderungsprozesse in anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. **Dabei bleibt das autokratische geführte Weißrussland eine besondere Herausforderung für das demokratische Europa.** [...] **Durch die übereilte Gewährung einer verbindlichen Beitrittsperspektive würde die Europäische Union eines ihrer zentralen Druckmittel auf die Staaten in ihrer direkten Nachbarschaft unnötig früh aus der Hand geben.** [...] So braucht die EU eine genuine Strategie für Weißrussland ebenso wie für den Schwarzmeerraum, eine Region, die nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens eine noch wichtigere strategische Bedeutung haben wird. Die Europäische Union sollte in Anlehnung an die Nordische Dimension für den Ostseeraum auch eine Schwarzmeerdimension initiieren. **Auch Zentralasien, das sicherheits- und energiepolitisch für Europa immer bedeutsamer wird, sollte die EU verstärkt und gesondert in den Blick nehmen.** (S. 35)

(4) Die Kooperation mit den direkten Nachbarn der EU in Osteuropa, in der Schwarzmeerregion und in Zentralasien erfordert eine aktive Partnerschaft mit Russland.

Russland bleibt ein unverzichtbarer Akteur in Gesamteuropa. Die Beziehungen zwischen Russland

und der EU basieren bisher in erster Linie auf einer wirtschaftlich definierten Interessengemeinschaft zwischen Moskau und einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Künftig sollten die Beziehungen verstärkt europäisiert werden, und spätestens im Jahr 2007, wenn das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ausläuft, inhaltlich und formal neu bestimmt werden. Damit sind die EU und die Russische Föderation erstmalig gefordert, überlappende Integrationsräume gemeinsam zu gestalten. Strategisches Ziel des Westens muss dabei einerseits sein, Russland ernst zu nehmen und einzubeziehen. **Zugleich müssen aber die wertgebundenen Grundlagen der Zusammenarbeit und die Notwendigkeit demokratischer Reformen in Russland verdeutlicht werden.** In diesem Sinne sollten die europäische Nachbarschaftspolitik und die Russlandpolitik im Zuge der Neuverhandlungen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aufeinander abgestimmt werden. **Auf diesem Weg können die EU und Russland eine Brücke zu einer abgestimmten Politik im Kaukasus und in Zentralasien schlagen.** (S. 37)

[...]

Sicherung des Weltfriedens

[...] Die Integration zeigt sich nicht nur als Überlebenskonzept der kleinräumigen Staatenwelt des alten Kontinents, sondern auch als eines der zentralen Konzepte für die Gestaltung der internationalen Ordnung in einer zusammenwachsenden Welt. [...] Europa ist aber gleichzeitig ein sehr stör anfälliger Akteur. Entgegen der Erwartung und dem Lebensgefühl vieler Europäer, die sich nach dem hochgerüsteten Patt der Blockkonfrontation von großer Unsicherheit befreit sahen, durchlebt die Weltpolitik eine Epoche der Unordnung, der Risiken, Krisen und der neuen Gefahren. Es liegt daher im wohlverstandenen Eigeninteresse Europas, globale Verantwortung zu übernehmen. (S. 37)

[...] Die Europäer müssen gemeinsam eine tragfähige Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufbauen. Seit der Etablierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Jahre 1999 sind wichtige Schritte vollzogen worden. Die Entwicklung operativer Fähigkeiten und die Etablierung institutioneller Strukturen des zivilen und militärischen Krisenmanagements, der Aufbau einer Europäischen Verteidigungsagentur, die weltweite Entsendung ziviler und militärischer EU-Missionen sowie die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie spiegeln den Willen der Europäer wider, sich als glaubwürdige ordnungspolitische Gestaltungskraft zu etablieren. [...] **Mit dem bisherigen Ansatz einer punktuellen Zusammenarbeit wird Europa der globalen Verteidigung europäischer Interessen nicht gerecht.** Die Bereitstellung limitierter Kapazitäten des zivilen und militärischen Krisenmanagements auf europäischer Ebene ist nicht ausreichend. Die **globale Sicherung gemeinsamer Interessen** erfordert eine konsequentere Bündelung europäischer Verteidigungskapazitäten durch die Schaffung einer Europäischen Armee mit den dazugehörigen Organisations- und Kommandostrukturen auf europäischer Ebene. Die Bildung integrierter Streitkräfte würde zu einer Steigerung der militärischen Leistungsfähigkeit Europas und zu einem deutlich effizienteren Einsatz nationaler Verteidigungshaushalte in Zeiten angespannter Haushaltslagen führen. **Der Druck auf die teilnehmenden Staaten, einen Binnenmarkt für Rüstungsgüter zu etablieren, würde steigen.** Durch die Schaffung einer Europäischen Armee würden die Staaten Europas sicherheitspolitisch enger zusammen rücken als jemals zuvor in ihrer Geschichte. **Diese sicherheits- und verteidigungspolitische Verzahnung würde den Druck auf die EU-Staaten erhöhen, das gegenwärtige Defizit an strategischem Denken abzubauen.** Dadurch könnte eine **gemeinsame europäische Kultur strategischen Denkens und Planens nicht nur in Fragen regionaler Reichweite, sondern in globaler Perspektive** befördert werden. Der Druck auf die EU und ihre Mitgliedstaaten, auch bei sicherheitspolitisch sensiblen Fragen mit einer Stimme zu sprechen, würde steigen. Damit würde das Profil der Europäischen Union auf der internationalen Bühne gestärkt, so **dass Europa sich im Konzert der internationalen Mächte verantwortungs- und selbstbewusst einbringen und eine markante gestalterische Relevanz erhalten könnte.** Ein Europa, das eine gemeinsame Verteidigung aufbaut, wird (S. 39) auch **weit reichende Konsequenzen für die transatlantischen Sicherheitsstrukturen** haben. Für die USA wird **Europa als gleichberechtigter Partner auf Augenhöhe bei der Verfolgung und Umsetzung gemeinsamer Ziele** am wertvollsten sein. Möglicherweise ist der gegenwärtige sicherheits- und verteidigungspolitische Konsens zwischen den EU-25 von der Idee einer Europäischen Armee überfordert. In diesem Fall muss es den kooperationswilligen und kooperationsfähigen Staaten möglich sein, auch ohne die Beteiligung aller EU-Länder voranzuschreiten. Die im europäischen Verfassungsvertrag vorgesehenen Möglichkeiten einer strukturierten militärischen Zusammenarbeit weisen dabei in die richtige Richtung. Eine besondere Verantwortung liegt bei Deutschland, Frankreich und Großbritannien.

Die großen Drei verfügen – gemessen an der Höhe ihrer Verteidigungsausgaben, der Existenz nationaler Hauptquartiere und ihrer Fähigkeit, Krisendiplomatie auf höchster Ebene zu betreiben – über Mittel und Fähigkeiten, ohne die eine Europäische Armee nicht realisiert werden kann. (S. 41)

### **(Kapitel Strategie für ein europäisches Selbstbewusstsein)**

(Es existiert, ES) ein elementarer Bedarf an Orientierung zur Frage nach Europa als unserem gemeinsamen Schicksals- und Zukunftsraum. (S. 41) [...] Die Erbringung einer europäischen Orientierungsleistung wird jedoch durch den Vertrauensverlust der Bürger in die Gestaltungsfähigkeit der Politik erschwert. [...] Für **das vornehmlich von den politischen Eliten geprägte Projekt Europa** hat dieser Vertrauensverlust jedoch besonders drastische Auswirkungen. Die Europäische Union genießt einen geringeren Vertrauensvorsprung als die Nationalstaaten und wird schneller und substantieller in Frage gestellt als ihre Mitglieder. Während das fehlende Vertrauen in die Politik eine Renaissance der nationalen und vor allem der regionalen Ebene befördert, wird die europäische Ebene zunehmend geschwächt.

#### Politisierung als Reifeschritt

Eine vitale transnationale Demokratie setzt voraus, dass sich die Bürger mit dem politischen System der Europäischen Union identifizieren und europäische Politik demokratisch legitimiert wird. Die Legitimation Europas erfordert eine stärkere demokratische Teilhabe der Bürger. (S. 43) [...] Der Europapolitik fehlt der fundamentale Lebensnerv jeder vitalen Demokratie. Ein politisches System lebt vom argumentativen Schlagabtausch, von dem, was Politik im Kern ausmacht. Die EU dagegen ist strukturell auf Konsens angelegt. Konkurrierende europapolitische Ideen und Konzepte werden weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene ausreichend angeboten und im politischen Raum diskutiert. Im Ergebnis findet kein öffentlicher und medialer Meinungsbildungsprozess über europäische Fragen statt. [...]

Die Glaubwürdigkeit vergangener EU-Vermittlungsinitiativen hat darunter gelitten, dass die Europäischen Union nur in einem positiven Licht dargestellt wurde. Im öffentlichen Raum sollte ein realistisches und differenziertes Bild der Europäischen Union vermittelt und kritische Aspekte thematisiert werden. [...] Auch Europa lebt von dieser unverzichtbaren Personalisierung. Eine Vielzahl von Neuerungen im europäischen Verfassungsvertrag weisen dabei in die richtige Richtung:

Durch die Einsetzung eines Präsidenten des Europäischen Rates, die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers sowie die Stärkung des Kommissionspräsidenten würde die EU fassbare Gesichter bekommen, auf die sich Vertrauen und Misstrauen, Zustimmung und Ablehnung fixieren lassen. Diese Neuerungen sollten auch im Falle eines Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages Eingang in die politische Praxis der EU finden. (S. 45)

[...] Die Abschottung der nationalen von der europäischen Ebene im politischen Diskurs muss aufgehoben werden, denn sie entspricht im komplexen Mehrebenensystem der EU nicht mehr der Realität. Gelingt dies nicht, so besteht die Gefahr, dass Politik zwar zunehmend auf europäischer Ebene gemacht wird, aber dabei abgekoppelt bleibt von der Legitimation der Bürger. Anders formuliert: **Der Bürger muss den politischen Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene auch ein Mandat für ihre Politik in der EU geben.** Und dies vermag er nur, wenn der Europapolitik ein größerer Raum in der tagespolitischen Debatte eingeräumt wird. Ein Raum, in dem auch Kontroversen ihren Platz haben, durch die der Bürger die Wahl zwischen politischen Alternativen hat. Schließlich erfordert ein höherer Grad der Politisierung auch eine Dramatisierung der Europawahlen: Die Bürger sollten durch die Wahl ihrer Europaabgeordneten unmittelbaren Einfluss auf die Besetzung des Amtes des Kommissionspräsidenten nehmen können. Um den Einfluss des Bürgervotums bei den Europawahlen zu steigern, sollte das Verfahren zur Wahl des Kommissionspräsidenten vom Kopf auf die Füße gestellt werden: Der Kommissionspräsident würde dann nicht von den Staats- und Regierungschefs vorgeschlagen und bestimmt, sondern künftig von den europäischen Parteien im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament auf der Basis eines gemeinsamen Wahlprogramms nominiert und nach der Konstituierung des neuen Parlaments von diesem gewählt werden. Der vom Parlament gewählte Kommissionspräsident müsste daraufhin von den Staats- und Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit bestätigt werden. Dieses Verfahren würde die Bedeutung der Europawahlen als Wahl- und Kontrollakt festigen und die Legitimation und die Machtbasis der Kommission und ihres Präsidenten sowie die Bedeutung des



Europäischen Parlaments stärken. (S. 47) [...]

### Neue Begründungslogik und Großprojekt

Doch bisher gilt das Projekt Europa vielen Menschen nicht als Antwort auf die vielschichtigen Herausforderungen der Globalisierung. Im Gegenteil: Die Europäische Union ist in den Augen vieler Bürger der Katalysator einer ungebremsten Globalisierung – [...] Europa als Teil der Antwort auf eine neue weltweite Dynamik – dies müssen die Europäische Union und die Mitgliedstaaten ihren Bürgern vermitteln. Nicht abstrakt, sondern ganz konkret. [...] Die friedliche Einigung des Kontinents sowie wirtschaftliche Prosperität in einem Binnenmarkt mit einer gemeinsamen Währung bleiben Motive für die Zukunft. Die alten Begründungen sind aber nicht länger ausreichend, um dem Bürger den künftigen **Mehrwert des Integrationsprojekts** zu vermitteln. Die Europäische Union sollte unter Bezugnahme auf aktuelle Herausforderungen neu interpretiert werden. **Ein innovativer, zukunftsfähiger Zugriff auf den Europagedanken, der Vergangenheit und Zukunft, Stabilität und Wandel, Altes und Neues gleichermaßen einbezieht: Diese intellektuelle Leistung gilt es unter den europäischen Eliten zu organisieren und in einer neuen Begründungslogik zu bündeln.** (S. 49)

Was Europa heute dringender benötigt als Finalitätsdebatten ist eine überzeugende und verständliche Formel für die künftige Notwendigkeit europäischer Integration. Eine schlichte Antwort auf die einfache Frage: Wozu brauchen wir die EU auch in der Zukunft – jenseits der Wahrung des bereits Erreichten? Europa als wirtschaftliches, politisches und sicherheitspolitisches Projekt, das in einem dynamischen Umfeld gleichermaßen nach innen und außen mitgestaltend wirkt: Diesen Begründungszusammenhang zu konkretisieren ist entscheidend für die Vermittlung künftiger Integrations-schritte. Viele Beispiele untermauern schon heute die globale Rolle Europas:

die Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung in den WTO-Verhandlungen, die Bedeutung der erweiterten EU im globalen Handel, die Rolle Europas als Stabilisierungsanker und Unterstützer von friedlichen Transformationsprozessen, die Vorbildfunktion der EU-Integration für die ökonomische und politische Zusammenarbeit in anderen Regionen der Welt sowie das „Erfolgsmodell“ der pluralistischen EU, die Vielfalt nicht nur zulässt, sondern von ihr sogar profitiert, und damit ein gelebtes Gegenmodell zum „Clash of Cultures“ bietet. [...] Das Projekt Europa wird erst dann eine neue Faszination für Bürger und Eliten ausstrahlen, wenn es in der konkreten Lebensrealität überzeugt. [...] Zur Steigerung europäischer Outputlegitimität werden einzelne Projekte in unterschiedlichen Politikbereichen nicht genügen.[...] (S. 51)

Zwei Bereiche bieten sich für ein Großprojekt zur Stärkung europäischer Gestaltungskraft an, in denen der Handlungsdruck und die Erwartungshaltung der Bürger erheblich sind:

Der Themenkomplex Wirtschaft und Soziales sowie der Bereich der Sicherheit. [...] (Der Themenbereich Wirtschaft und Soziales erscheint der Bertelsmann-Stiftung, ES) wenig geeignet für ein neues europäisches Großprojekt. [...] Darüber hinaus **wäre ein Großprojekt mit dem Ziel einer europäischen wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung für viele Menschen mit harten Einschnitten verbunden – eine „neue Begeisterung“ der Bürger für Europa ließe sich auf diesem Weg kaum erreichen.** Und schließlich wäre eine wirtschafts- und sozialpolitische Integration, die über Einzelmaßnahmen zur Vervollkommnung des Binnenmarkts, über das gegenseitige Lernen im Kontext der Offenen Methoden der Koordinierung und über eine engere wirtschafts- und sozialpolitische Abstimmung zwischen den EU-Staaten hinausgeht, auch aus ökonomischer Sicht kritisch zu hinterfragen. **Sind nicht gerade die Konkurrenz der Systeme und der Wettbewerb zwischen den EU-Staaten ein wesentlicher Pfeiler für den ökonomischen Erfolg Europas? Die innere und äußere Verletzlichkeit Europas spricht für ein Großprojekt im Bereich der Sicherheit.** Eine engere sicherheitspolitische Integration ist für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger mit Vorteilen verbunden, die die Nationalstaaten im Alleingang nicht mehr erzielen können. Gemeinsame Antworten auf transnationale Probleme wie grenzüberschreitende Kriminalität, illegale Migration, Proliferation, Terrorismus sowie neue regionale und globale Risiken würden durch die Bündelung von sicherheitspolitischen Ressourcen Effizienz- und Kostenvorteile für die Mitgliedstaaten bieten. Die EU-Staaten haben diesen Mehrwert der Kooperation längst erkannt. Seit Maastricht hat die Europäische Union in der Innen- und Justizpolitik und in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erhebliche Fortschritte erzielt. Doch viele der bereits initiierten Einzelmaßnahmen stehen bisher unverbunden nebeneinander, ohne ein schlüssiges Gesamtbild zu vermitteln. Darüber hinaus fehlt es an einer engen konzeptionellen Verzahnung der Aspekte innerer und äußerer Sicherheit. Bereits **bestehende Einzelprojekte im Bereich der Sicherheit**

müssten in einen klaren Rahmen mit ambitionierten, aber zugleich realistischen Zielvorgaben gefasst werden. Für den Bereich der äußeren Sicherheit wäre die Schaffung einer Europäischen Armee eine entsprechende Zielvorgabe, die jedoch durch ein äquivalentes Projekt im Feld der inneren Sicherheit ergänzt werden müsste. (S. 53)

Grundsätzlich setzt die Realisierung eines Großprojekts im Bereich Sicherheit die Entwicklung eines kohärenten Konzepts voraus, das europäische Sicherheitsinteressen in einem umfassenden Verständnis definiert, innere und äußere sowie zivile und militärische Aspekte von Sicherheit aufeinander abstimmt, und die zu erbringenden Einzelmaßnahmen identifiziert und mit einem verbindlichen Zeitplan versieht.

Wenn es gelingt, die Europäische Union in allen Aspekten inneren und äußeren Handelns zu einem kohärenten Sicherheitsakteur heranreifen zu lassen, wird Europa in der Lage sein, einen zentralen Beitrag zur Mitgestaltung der künftigen Weltordnung zu leisten. Der epochale Beschluss zum Einigungsprojekt hat dem europäischen Kontinent einst Frieden und Wohlstand gebracht. Nun gilt es, dieses Europa als Erfolgsprojekt auch in globaler Perspektive zu denken. <sup>10</sup> (S. 55)

---

10 Mit dem Großprojekt im Bereich der „Sicherheit“ können dann mehrere Fliegen mit einer Klappe geschlagen werden: Die Bürger werden in Angst und Schrecken versetzt und sollen dadurch der inneren und äußeren Militarisierung und der damit verbundenen Umwidmung öffentlicher Mittel zustimmen. Sie sollen von der bewusst produzierten ökonomischen Existenzunsicherheit abgelenkt werden, da eine solidarische Ökonomie im Konkurrenzsystem von Bertelsmann & Co. nicht gewünscht wird. Mit der Begründung, europäische Sicherheitsinteressen zu verfolgen, kann die globale Machtprojektion nach den Vorstellungen der EU-Eliten legitimiert werden, können Ressourcen beansprucht und Konkurrenten, die die Wirtschaftsmacht EU zu marginalisieren drohen, militärisch in Schach gehalten werden. Eine smarte Verpackung für den Trieb (nicht nur) der Bertelsmänner aus der EU eine „Weltmacht im Werden“ zu zimmern. Wie alle Lobby gesteuerten Initiativen zur Weiterentwicklung der EU gehört immer der „Druck“, der „ambitionierte Zeitplan“ mit ins Konzept, der entgegen den verbalen Äußerungen eben keine breite europapolitische Debatte ermöglichen soll, sondern einen äußeren Sachzwang etablieren soll, dem dann zu dienen ist. (Vgl. dazu die eindrucklichen Beispiele im Buch von Corporate Europe Observatory: Balanya, Doherty, u. a. Konzern Europa. Die unkontrollierte Macht der Unternehmen. Rotpunktverlag Zürich 2001.)