

Nach der Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrages bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden und den gescheiterten Finanzverhandlungen befindet sich die Europäische Union in einer Krise. Welchen Ausweg gibt es für Europa?

Die EU braucht eine Neuorientierung

Der Europäische Rat am 16. bis 17. Juni 2005 beschloss, bei seinem Gipfeltreffen im Juni 2006 über das weitere Vorgehen zum EU-Verfassungsvertrag zu entscheiden. Bis dahin soll es eine einjährige »Denkpause« geben. Es steht den Mitgliedstaaten frei, in dieser Zeit die Ratifizierung fortzusetzen. Nach Ansicht des damals amtierenden EU-Ratspräsidenten Jean-Claude Juncker ist eine Neuverhandlung über den Verfassungstext ausgeschlossen. Die Denkpause solle genutzt werden, um den Bürgern die Zukunftspläne der EU besser zu erläutern.

Die Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden spiegelt die sich seit Jahren zuspitzende Akzeptanzkrise der europäischen Integration wider. Ursächlich für diesen Vertrauensverlust ist eine Europapolitik, die von vielen Bürgern offensichtlich nicht mehr als eine angemessene Wahrnehmung ihrer Interessen empfunden wird.

Die vom Europäischen Rat vorgeschlagene »Unterbrechung« des Ratifikationsprozesses ist deshalb richtig, aber nicht ausreichend. Hinzutreten muss die Ankündigung einer Neuorientierung der EU. Dieses Bekenntnis zu einem notwendigen Umdenken lässt der Europäische Rat vermissen. Auch ein Erfolg der Finanzverhandlungen hätte nichts geändert an der Notwendigkeit, die eigentlichen Ursachen der EU-Akzeptanzkrise aufzuarbeiten. Nicht die Bürger müssen umdenken, sondern die verantwortlichen Akteure der EU!

Eine erneute, unveränderte Vorlage des Verfassungsvertrages nach einer »Denkpause« ist weder in Frankreich noch in den Niederlanden denkbar, würde die Bürger provozieren und eine erneute Ablehnung mit massivem Folgeschaden für die EU riskieren. Wer sich von der Hoffnung blen-

den lässt, den Verfassungsvertrag doch noch zu 100% zu retten, macht aus der aktuellen Krise der EU eine Dauerkrise. Schlimmer noch, er hat nicht verstanden, dass die Gründe der EU-Akzeptanzkrise tiefer liegen und nicht eine bloße, vorübergehende Laune der Bürger sind. Die vom Europäischen Rat vereinbarte Denkpause muss deshalb genutzt werden, um eine Neuausrichtung der Europapolitik einzuleiten, die das Vertrauen der Bürger in die europäische Integration wieder herstellt.

Die Einigung Europas ist das wertvollste Erbe des 20. Jahrhunderts. Die europäische Einigung ist die zentrale Gestaltungsaufgabe, um Frieden und Freiheit dauerhaft zu sichern. Sie muss auf dem Vertrauen der Bürger und auf einer gründlichen öffentlichen Diskussion der Perspektiven für Europa aufbauen. Die dringend notwendige Verbesserung der Handlungsfähigkeit Europas ist ohne eine deutlich gestärkte, breite Unterstützung der Integration Europas durch die Bürgerinnen und Bürger nicht möglich.

Vorrangig erforderliche Schritte

1. Sowohl in der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der europäischen Ebene und den Mitgliedstaaten wie auch bei der Wahrnehmung von Zuständigkeiten durch die Europäische Union muss das Subsidiaritätsprinzip Richtschnur werden. Unbeschadet der anerkannten Vorteile wichtiger und erfolgreicher EU-Regelungen, zieht die Europäische Union häufig durch überdetaillierte, widersprüchliche oder verzichtbare Vorgaben unnötig Kritik auf sich. Die Aufgabenfülle der Europäischen Union muss deshalb beschränkt und die EU-Kompetenzen auf Notwendiges zurückgeführt werden. Dies heißt auch, dass Zuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten zu-



Eberhard Sinner*

* Eberhard Sinner ist Bayerischer Staatsminister für Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen.

rückübertragen werden. Die EU soll sich beschränken auf die »europäischen Kernaufgaben«, z.B. Währungspolitik, Vollendung Binnenmarkt, Außenwirtschaft (WTO), bestimmte Bereiche der Inneren Sicherheit (Asyl, Flüchtlinge, Visa, Außengrenzschutz, internationale Kriminalität, Terrorismus), Agrarpolitik, Strukturpolitik, grenzüberschreitende Umweltfragen sowie zusehends Außen- und Sicherheitspolitik. Zurückziehen sollte sich die EU z.B. aus den Bereichen Sozialpolitik, Umweltpolitik und Verbraucherschutz, soweit keine grenzüberschreitenden Bezüge gegeben sind, sowie aus Tourismus, Katastrophenschutz, Sport, Daseinsvorsorge.

Die Zuständigkeiten, über die die Europäische Union verfügt, müssen klar von den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten abgegrenzt sein. Nur so kann die politische Verantwortung für Entscheidungen klar zugeordnet werden und eine effektive demokratische Kontrolle stattfinden.

Das geltende Gemeinschaftsrecht sollte mit dem Ziel der Vereinfachung und des Abbaus belastender Vorgaben überarbeitet, aktuelle EU-Vorhaben einer gründlichen Gesetzesfolgenabschätzung unterzogen werden. Zentralismus, Rechtsangleichung ohne zwingendes Erfordernis, widersprüchlichen und unverhältnismäßig belastenden Regelungen muss zusätzlich dadurch vorgebeugt werden, dass Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union sorgfältiger als bislang und in Rückkoppelung mit den nationalen Parlamenten auf ihre Folgen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung geprüft werden. Dies bietet die Gelegenheit, Aufgabenabbau in der Verwaltung sowie eine Entlastung der Wirtschaft auch dort durchzusetzen, wo Überregulierungen oder verzichtbare Vorgaben für Wirtschaft und Verwaltung auf EU-Vorgaben zurückgehen. Durch ein EU-Deregulierungsprogramm könnte man ohne hohe Kosten viel erreichen. Eine Konzentration von EU-Vorgaben auf Notwendiges wäre geradezu ein Konjunkturprogramm, das notwendige nationale Reformschritte sinnvoll ergänzen würde.

Zudem sollte bereits jetzt das im Verfassungsvertrag geregelte Subsidiaritäts-Frühwarnsystem durch die KOM freiwillig angewendet werden, um die öffentliche Diskussion in den Mitgliedstaaten und nationalen Parlamenten zu EU-Vorhaben im Stadium ihrer Ausarbeitung zu verbessern und die häufigen Subsidiaritätsverstöße einzudämmen. Dies wäre ein deutliches Signal für mehr Bürgernähe und bessere Gesetzgebung der EU.

2. Solide Finanzen in der Europäischen Union sind nicht nur Voraussetzung für einen stabilen Euro, sondern auch für nachhaltiges Wachstum und mehr Arbeitsplätze. Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt setzt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten um, übermäßige Defizite zu vermeiden und mittelfristig nahezu ausgeglichene Haushalte oder Haushalte mit Überschuss zu erzielen. Die willkürliche Auf-

weichung des Stabilitätspaktes auf massiven Druck insbesondere der Bundesregierung hat gerade in den Niederlanden der Glaubwürdigkeit der EU schwer geschadet.

Die Kommission sollte daher bereits bei Verletzung der Verpflichtung auf einen ausgeglichenen Haushalt in wirtschaftlich normalen Zeiten eine Verwarnung an den betroffenen Mitgliedstaat richten. Die Mitgliedstaaten sollten sich verständigen, diese durch den Verfassungsvertrag geschaffene Möglichkeit bereits vor Ratifizierung des Verfassungsvertrages anzuwenden. Zudem sollte künftig ein Verstoß gegen das Ziel des zumindest ausgeglichenen Haushalts in wirtschaftlich normalen Zeiten ein Defizitverfahren auslösen, wenn der Mitgliedstaat zugleich eine Gesamtverschuldung von mehr als 60 % des BIP aufweist. Zur Überwindung der Akzeptanzkrise der EU muss der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt der politischen Einflussnahme entzogen und strikt ausgelegt werden, damit er seine disziplinierende Wirkung entfalten kann und das Vertrauen der Bürger in die Stabilität der gemeinsamen Währung wieder gestärkt wird. Ansätze hierzu enthält der Verfassungsvertrag, der insbesondere das Stimmrecht eines Staates in dem gegen ihn gerichteten Defizitverfahren vollständig ausschließt. Künftig muss das Defizitverfahren in ein modifiziertes Vertragsverletzungsverfahren überführt werden, in dem statt des Ministerrats der Europäische Gerichtshof über das Vorliegen eines Vertragsverstoßes und dann über Sanktionen entscheidet.

3. Der EU-Haushalt muss so umgestaltet werden, das er den Geboten der Sparsamkeit und der Gerechtigkeit der Beiträge der Mitgliedstaaten entspricht und dabei die eingeschränkte Leistungsfähigkeit Deutschlands berücksichtigt wird. Die Mitgliedstaaten müssen wegen der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sparen, aber die EU will ihre Ausgaben beträchtlich erhöhen. Das passt nicht zusammen: Auch die EU muss sparen. Auch hierzu ist die Konzentration der EU-Aufgaben auf das Notwendige erforderlich. Die Beiträge der Mitgliedstaaten müssen künftig auf einem transparenten und einfachen System basieren und dem jeweiligen wirtschaftlichen Wohlstand entsprechen. Unangemessene Nettobelastungen müssen im Rahmen eines allgemeinen Korrekturmechanismus ausgeglichen werden. Schwerpunkte sind im Zeitraum 2007–2013 in der Forschungsförderung (VII. Forschungsrahmenprogramm) und in der Strukturförderung bei Ziel 2 neu – die Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – zu setzen.

4. Die Absicht des Europäischen Rates, einen Beitritt der Türkei zur Europäischen Union durch Aufnahme von Verhandlungen ab dem 3. Oktober 2005 vorzubereiten, ist ein wesentlicher Grund für die Akzeptanzkrise Europas. Eine Vollmitgliedschaft der Türkei würde die Integrationsfähigkeit der Europäischen Union überfordern und ist deshalb ab-

zulehnen. Zur Überwindung der Akzeptanzkrise sollte der Türkei das Angebot gemacht werden, an Stelle einer Vollmitgliedschaft eine privilegierte Partnerschaft mit der Europäischen Union einzugehen.

Zusätzlich gebietet es die Glaubwürdigkeit der Europapolitik, die Erfüllung der Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen, wie sie vom Europäischen Rat im Dezember 2004 bestimmt wurden, strikt zu beachten. Aus meiner Sicht muss bereits die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen am 3. Oktober 2005 in Frage gestellt werden, weil die Türkei die Bedingungen hierfür nicht erfüllt. Dies belegen die fortbestehenden Foltervorwürfe, das Vorgehen der türkischen Polizeikräfte sowie die Weigerung der Türkei, Zypern ausdrücklich völkerrechtlich anzuerkennen. Es wäre absurd, Verhandlungen zu beginnen, bei denen die Türkei einen der Verhandlungspartner nicht anerkennt. Nicht erfüllt ist auch die Voraussetzung, dass sich die Türkei um gutnachbarschaftliche Beziehungen bemühen muss. Im Gegenteil hat die Türkei die Beziehungen zu Armenien gerade in letzter Zeit massiv belastet, unter anderem indem eine Historikerkonferenz in der Türkei zum Genozid an den Armeniern verboten wurde und der türkische Justizminister dies damit rechtfertigte, die Konferenz sei ein »Dolchstoß in den Rücken der türkischen Nation«.

5. Neuaufnahmen in die Europäische Union müssen von der strikten Erfüllung der Beitrittskriterien und von der Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union abhängig gemacht werden. Der ungenaue Umgang mit den Beitrittskriterien und die schlechte Vorbereitung Deutschlands auf die EU-Osterweiterung haben die EU selbst und das Vertrauen der Bürger in die EU geschwächt. Die Bayerische Staatsregierung unterstützt grundsätzlich den Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur Europäischen Union. Geschichtlich und kulturell gehören beide Länder zur europäischen Völkergemeinschaft. Allerdings kann ein Beitritt Rumäniens bereits zum 1. Januar 2007 nur befürwortet werden, wenn Rumänien gerade bei der Bekämpfung der weitverbreiteten Korruption erhebliche, nachprüfbare Fortschritte macht. Auch Bulgarien muss seine Anstrengungen zur Umsetzung der Beitrittsverpflichtungen entschlossen fortführen und verstärken. Bei weiteren beitriftswilligen Staaten sind die Möglichkeiten einer strategischen Partnerschaft nach Art. I – 57 im Entwurf des Verfassungsvertrages auszuschöpfen.

Als sechster Schritt ist der Bürgerferne und dem Demokratiedefizit der Europäischen Union durch eine verstärkte Einbeziehung der nationalen Parlamente und der regionalen Ebene in den europäischen Willensbildungsprozess zu begegnen. Die Bürger erwarten zu Recht, dass EU-Vorgaben nicht erst dann öffentlich diskutiert werden, wenn sie in Brüssel bereits beschlossen und damit nicht mehr zu ändern sind. Die öffentliche Debatte in Deutschland zur Fauna-Flo-

ra-Habitat-Richtlinie wie auch zur Feinstaub-Richtlinie ist ein Paradebeispiel dafür, dass eine in den Mitgliedstaaten zu spät einsetzende Diskussion die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger für EU-Vorgaben beschädigt. Durch eine möglichst umfassende Beteiligung der nationalen Parlamente wie auch der Regionen bereits an der Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen innerhalb der Europäischen Kommission muss deshalb die frühzeitige Einbeziehung der Bürger in den europäischen Willensbildungsprozess erreicht werden. EU-Gesetze müssen künftig auch im Bundestag debattiert werden. Europa muss endlich in der Innenpolitik ankommen.

Durch eine entsprechende Neuausrichtung der Europapolitik kann das Vertrauen in den europäischen Einigungsprozess wiederhergestellt werden. Hier sind die Mitgliedstaaten, insbesondere die Gründerstaaten Deutschland und Frankreich, bei der Umsetzung einer kraftvollen Reformpolitik für Wachstum und Beschäftigung gefordert. Hier sind aber auch die jetzige Präsidentschaft von Großbritannien und die kommenden Präsidentschaften von Österreich, Finnland und Deutschland in einer besonderen Verantwortung. Der eindrucksvollen Rede von Tony Blair im Europäischen Parlament am 23. Juni 2005 müssen Taten folgen. Eine glaubwürdige Umorientierung zu mehr Bürgernähe und Subsidiarität sowie zu einer Erweiterungspolitik mit Augenmaß wird die Voraussetzungen schaffen, um die Fortschritte des Verfassungsvertrages, insbesondere die Grundrechtecharta, die institutionellen Reformen, die verbesserte Kompetenzabgrenzung sowie die Fortschritte in der Außenpolitik der Europäischen Union zu erhalten und zu verwirklichen.



Manfred Wegner*

Wohin treibt die Europäische Union? Von Erwartungen, Sachzwängen und Krisen in Europa

Die europäische Integration ist kein automatischer Prozess, sondern von kräftigen politischen Anstößen abhängig. Das europäische Einigungswerk wurde aber auch oft von Krisen, Zwängen sowie von glücklichen Umständen vorangetrieben. Seit Mitte der neunziger Jahre kann die Europäische Union auf ungewöhnliche Fortschritte zurückblicken. Sie beginnen mit der Verwirklichung des Binnenmarktes (1993) und setzten sich fort mit der Europäischen Währungsunion (1999). Im Mai 2004 hat die Union zehn neue Mitglieder aufgenommen. Mit dem Sprung in eine Währungsunion ist der Binnenmarkt gefestigt und vertieft, mit der Osterweiterung die unheilvolle Kluft zwischen dem Westen und Osten Europas überwunden worden. Beides waren mutige Entscheidungen, die mit weit reichenden Konsequenzen verbunden sind. Schließlich hat eine Regierungskonferenz mit dem »Vertrag für eine Verfassung Europas«, den reichlich verspäteten Versuch unternommen, die EU funktionsfähiger, transparenter und demokratischer zu machen. Das Unternehmen ist in den Referenden zweier Kernländer, in Frankreich und den Niederlanden, vorläufig gescheitert. Hinzu kam noch der Misserfolg des letzten Europäischen Rates, den finanziellen Finanzrahmen der EU für die Jahre von 2007 bis 2013 festzulegen. Die EU befindet sich in einer ernsthaften Vertrauens- und Richtungskrise.

Hat die EU ihre Grenzen erreicht? Wird hinter dem zunehmenden Europaverdross eine Überforderung jener Anpassungszwänge sichtbar, die mit der europäischen Integration und Erweiterung notwendigerweise verbunden sind? Ist eine heterogener gewordene Union mit 25 oder 30 Mitgliedern überhaupt noch handlungsfähig?

* Dr. Manfred Wegner ist ehemaliges Vorstandsmitglied des ifo Instituts.

Europa: eine unvollendete Erfolgsgeschichte und Baustelle

Das fünfzigjährige Zusammenwachsen der europäischen Staaten ist eine ungewöhnliche Erfolgsgeschichte. Die Entwicklung von der EWG zur EU, von der Zollunion zum Binnenmarkt und der Währungsunion, von den sechs Gründungsmitgliedern zu gegenwärtig 25 Mitgliedern, erscheint wie eine folgerichtige Stufenfolge von Integrationsschritten. Die Sicherstellung eines dauerhaften Friedens und der sozialen Stabilität sowie die enorme Zunahme des Handels und Wohlstands innerhalb der Union sind unleugbare Errungenschaften der europäischen Einigung. Die Erfolge der europäischen Integration waren jedoch stets von heftigen Konflikten, tiefen Krisen und manchmal auch von Rückschlägen begleitet. Fortschritte sind nicht selten mit kostspieligen Kompromissen erkauft worden.

Das europäische Projekt ist bis heute eine große Baustelle geblieben. Das Kernstück der europäischen Integration, der Binnenmarkt, ist noch keineswegs vollendet. Seit den Rom-Verträgen (1958) bemühte sich die Gemeinschaft die vier Freiheiten, die freie Bewegung von Gütern, Personen, Dienstleistungen und Kapital durchzusetzen. Aufgeschreckt von einer anhaltenden Euro-Sklerose und unter dem Druck der internationalen Konkurrenz rang sich die EU Mitte der achtziger Jahre zu einer radikalen Strategie durch, um den einheitlichen Binnenmarkt ohne Grenzen mit Hilfe von Mehrheitsentscheidungen zu verwirklichen. Der Binnenmarkt für Güter ist im Prinzip weitgehend hergestellt, wenn auch noch Umsetzungsprobleme und Vertragsverletzungen zu beklagen sind. Die Beihilfenkontrolle und die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission stoßen allerdings zunehmend auf Widerstände. Beide Bereiche gehören zu den zentralen Gemeinschaftskompetenzen der EU, ohne die ein Binnenmarkt nicht funktionieren kann. Ebenso mehren sich die Anzeichen, die Öffnung von bisher noch geschützten Märkten (wie z.B. im Bereich der Dienstleistungen) hinauszuschieben, obwohl die Vollendung des Binnenmarktes zu kräftigen Wachstumsimpulsen führen könnte.

Mit der Schaffung einer europäischen Währung hat sich ein alter Traum der Europäer erfüllt, der erst nach mehreren Anläufen und unter günstigen politischen Umständen verwirklicht werden konnte. Die Europäische Währungsunion ist nicht zuletzt auch durch den Abbau von Schranken auf den Finanzmärkten, eine Folge des Binnenmarktes, angetrieben worden. Die EWU und ein voll integrierter europäischer Finanzmarkt bedingen sich gegenseitig. Der Währungsunion sind Großbritannien, Schweden und Dänemark noch nicht beigetreten, ebenso bleiben vorerst auch die zehn neuen Mitgliedsländer ausgeschlossen. Die unabhängige Europäische Zentralbank hat erstaunlich reibungslos funktioniert und ihren Stabilitätsauftrag erfolgreich erfüllt. Höchst unbefriedigend sind dagegen die Bemühungen verlaufen, die Gefahren divergierender

Finanzpolitik und ausufernder Budgetdefizite durch einen Stabilitäts- und Wachstumspakt einzuengen. Immer häufiger und zahlreicher werden die vorgeschriebenen Budgetgrenzen (von 3% des BIP) überschritten. Die Zwänge einer zentralisierten Geldpolitik der EZB konnten die Koordinierung der Finanzpolitik nicht herbeiführen. Die Geldpolitik der EZB reichte nicht aus, um die Wachstumsschwäche im Euroraum zu überwinden und die notwendigen Strukturreformen zu beschleunigen. Wegen des Wegfalls von internen Wechselkursanpassungen und als Folge der einheitlichen Geldpolitik müssen die sektoralen und regionalen Anpassungen jetzt weitgehend auf den Produkt- und Arbeitsmärkten erfolgen. Aber gerade bei der Flexibilisierung der Lohnstrukturen sind nur unvollkommene Fortschritte erzielt worden.

Die aufeinander folgenden EU-Erweiterungen sind ein Beweis für die Attraktion des europäischen Integrationsraumes. Zweifellos haben die frühzeitigen Hilfsprogramme und die Öffnung der EU-Absatzmärkte den Transformationsprozess in den osteuropäischen Nachbarländern und ihren Beitritt zur EU erleichtert. Schließlich kann die Union erstaunliche Erfolge bei der Umsetzung der Handelspolitik (als Ergänzung der Binnenmarktziele) vorzeigen. Die EU hat von der weltweiten Öffnung von Märkten profitiert und daher die handelspolitischen Bemühungen der WTO unterstützt. Die EU hat mit ihrer Gemeinsamen Handelspolitik eine konstruktive Rolle in der Handelsliberalisierung spielen und im GATT/WTO-Rahmen mit den Handelsmächten auf Augenhöhe verhandeln können. Die Gemeinsame Handelspolitik ist der einzige Bereich geblieben, in dem die EU als einflussreicher, weltpolitischer Akteur auftritt.

Der Verfassungsvertrag: Verbesserung, aber kein Durchbruch

Der »Vertrag über eine Verfassung für Europa«, der von allen 25 EU-Regierungen akzeptiert (und bisher von elf Parlamenten verabschiedet) wurde, könnte die Ausgangslage gegenüber dem Vertrag von Nizza (2001) verbessern, der als integrationspolitischer Rückschritt gilt. Die Charta der Grundrechte, die vereinfachten Unionsstrukturen und Entscheidungsverfahren, die erweiterten Rechte des Europäischen Parlaments u.a. ermöglichen durchaus Fortschritte beim Ausbau der Union. Viele Bereiche wie die notwendige Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturfonds blieben aber ausgeklammert.

Es ist jedoch höchst unwahrscheinlich, dass der Verfassungsvertrag (ein Ungetüm mit 465 Artikeln) in seiner jetzigen Form in Kraft treten wird. Vermutlich werden sich im besten Falle Teilbereiche retten lassen. Die EU wird also vorerst innerhalb des Entscheidungsrahmens des Nizza-Vertrages arbeiten müssen. In jedem Fall bleibt es höchst fraglich, ob die erweiterte EU damit den internen und externen Heraus-

forderungen der nächsten Jahre gerecht werden kann. Eine anhaltende Krise in der EU könnte den erreichten Integrationsstand gefährden und damit zu einem Verlust an politischer Gestaltungsfähigkeit führen.

Das gegenwärtige Dilemma beruht nicht zuletzt auf tiefgehenden unterschiedlichen Auffassungen und Prioritäten über die Weiterentwicklung der europäischen Union. Die »angelsächsische« Auffassung betont eine vorwiegend marktwirtschaftlich gesteuerte Modernisierung, die Entrümpelung der Regelungsdichte und ein Europa ohne einen politischen Überbau. Das »alte« Europa, vor allem Deutschland und Frankreich, verteidigen dagegen das europäische Sozial- und Solidaritätsmodell und eine stärkere politische Integration (ohne allerdings auf wichtige Souveränitätsrechte verzichten zu wollen).

Mit diesen Unterschieden verbindet sich seit den letzten fünf Jahren auch ein wirtschaftliches Auseinanderdriften zwischen den EU-Ländern. In Deutschland, Frankreich und Italien nahm das reale BIP in den Jahren von 2001 bis 2005 jährlich nur noch um knapp 1% zu. Diese Länder leiden unter strukturellen Schwächen, hohen Arbeitslosenzahlen und bedrohlichen Budgetdefiziten. Länder wie Großbritannien, Spanien, Irland (und Polen) wachsen dagegen deutlich rascher als der Kern des »alten« Europas. Großbritannien weist seit einiger Zeit (zusammen mit Irland und Österreich) Arbeitslosenraten auf, die um die Hälfte niedriger als in Deutschland und Frankreich liegen. Diese Unterschiede in der Wachstums- und Beschäftigungsdynamik spiegeln lange hinausgeschobene Strukturreformen vor allem in den Arbeitsmarkt-, Sozial- und Gesundheitsbereichen wider. Es wäre daher durchaus denkbar, dass sich die Mitglieder des »alten« Europas stärker der angelsächsischen Modernisierungspolitik annähern.

Die EU-Länder haben sich auf eine Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik in Form von Grundzügen der Wirtschaftspolitik und beschäftigungspolitischer Leitlinien eingelassen, die hauptsächlich in einer regelmäßigen Beobachtung und Berichterstattung besteht und bis jetzt nur als Schönwetter-Arrangement dient. Ebenso haben die Erwartungen in die Lissabon-Strategie enttäuscht, mit der seit dem Jahre 2000 die Wettbewerbs- und Reformfähigkeit der Wirtschaft Europas verstärkt werden soll. Der dort installierten neuartigen »Methode der offenen Koordinierung« fehlen die Anreize und Zwänge, um nationale Reformvorhaben zu beschleunigen sowie aus den Erfahrungen der Nachbarn zu lernen. Auch nach der Straffung des verwirrenden Zielkatalogs und der Prozeduren durch den Europäischen Rat im März 2005 bleibt zweifelhaft, ob sich die Mitgliedsländer zu koordinierten Anstrengungen durchringen werden. Bis jetzt sind den wortreichen Ankündigungen nur wenige Taten gefolgt.¹

¹ Vgl. hierzu: EZB, Die Lissabon-Strategie – Fünf Jahre später, Monatsbericht Juli 2005.

Europapolitische Auswege: Weiterwursteln oder konzentrierte Anstrengungen?

Die eigentlichen Probleme in Europa stellen sich also nicht vorwiegend auf europäischer, sondern auf nationaler Ebene, und zwar in Mitgliedsländern, die bisher zu den Anführern der europäischen Integration zählten. Zu den nationalen Reformzwängen tritt die Notwendigkeit, das europäische Regelwerk des Binnenmarkts zu entschlacken und damit nicht zuletzt den neuen Beitrittsländern die Umsetzung des umfangreichen Acquis communautaire zu erleichtern. Auch ohne den Verfassungsvertrag sind pragmatische Schritte denkbar, die mit den Reformbemühungen der Mitgliedsländer verzahnt werden könnten.

Die EU kann nach den missglückten Referenden zum Verfassungsvertrag nicht einfach zur alten Tagesordnung zurückkehren. Eine grundsätzliche Debatte über die europäischen Ziele, Kernbereiche und Kompetenzabgrenzungen ist längst überfällig, aber unter den gegebenen Umständen kaum zu erwarten. Vorerst geht es darum nachzuweisen, dass der europäische Integrationsweg keineswegs zu Ende ist. Die Politik im EU-Rahmen müsste sich vor allem darauf konzentrieren, den Binnenmarkt (im Finanz- und Dienstleistungsbereich) zu vollenden, die Innovationsanstrengungen auf europäischer Ebene fortzusetzen und die Stabilitätsfunktion der Europäischen Währungsunion sicherzustellen, um damit die Wachstumsdynamik zurückzugewinnen. Die nächsten Erweiterungsrunden werden vermutlich zögerlicher verlaufen. In den Mitgliedsländern dämmert allmählich die Erkenntnis, dass es nicht darum geht, ob die neuen Beitrittskandidaten reif für die EU sind, sondern ob die EU für neue Beitritte reif ist.

Eine exportabhängige Union darf sich nicht nach außen abschotten. Weitere Liberalisierungsschritte im Außenhandelsbereich (Doha-Runde) versprechen aber nur dann Erfolg, wenn die EU die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik fortsetzt sowie als Gesamtheit und nicht zerstritten auftritt. Dann wäre auch ein Kompromiss in der Festlegung des mittelfristigen Finanzrahmens denkbar und vielleicht sogar eine Straffung der Ziele der Strukturfonds erreichbar, um so die wirtschaftliche Angleichung zwischen den neuen und alten Mitgliedern zu beschleunigen. Ein gemeinsames Vorgehen ist auch in der Sicherheits- und Außenpolitik dringend. Hier steht die Union bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität, der weltweiten Armut sowie bei der Asyl- und Einwanderungspolitik vor ungewöhnlichen Herausforderungen, die sie am besten gemeinsam bewältigen kann.

Die Sozialpolitik wird, abgesehen von einigen Randbereichen, weiterhin in der Kompetenz der Mitgliedsländer verbleiben. Angesichts der großen Unterschiede ist eine Annäherung nur sehr langfristig denkbar. Wichtiger aber sind

Anstrengungen, um die nationalen Sozialstaatsmodelle zu reformieren sowie ihre Effizienz zu steigern und durch eine gemeinsame Abwehrstrategie, einem »race to the bottom« der nationalen Standards zu begegnen. Soziale Instabilitäten und anhaltende Streiks in den Mitgliedsländern würden den Zusammenhalt in Europa ernsthaft aufs Spiel setzen.

Längerfristige Optionen für Europa

Für Ralf Dahrendorf² ist die Ausbreitung einer liberalen Ordnung, d.h. Offenheit, Freiheit und Demokratie, wichtiger als die Einheit Europas. Eine immer enger werdende Union und die Offenheit nach außen und innen sind für ihn in der Praxis nicht vereinbar. Erweiterungen haben daher Priorität vor einer Vertiefung der Union. Die praktische Zusammenarbeit soll nach Dahrendorf im »habit of cooperation« garantiert werden, die aber ebenso ineffizient wie die Koordinierungsansätze der EU ausfallen dürfte, wenn die Mitgliedsländer vor dringenden Strukturreformen zurückschrecken. In der erweiterten Union sind außerdem mit der zunehmenden Heterogenität die Gefahren von Entscheidungsblockaden und Verteilungskämpfen gewachsen. Das Funktionieren des Binnenmarktes und der europäischen Wettbewerbspolitik braucht Regeln ebenso wie die Gemeinsame Handelspolitik. Die Wirtschafts- und Währungspolitik muss Entscheidungen treffen können vor allem in Krisenzeiten. Die Risiken von Kompromissen sind in der EU jedoch weniger gefährlich als die Schwierigkeiten, einmal getroffene Entscheidungen auf EU-Ebene zu wieder zu korrigieren. Politik auf EU-Ebene muss auch bei nachfolgenden Erweiterungen handlungsfähig bleiben und kann auf funktionsfähige Institutionen nicht verzichten.

Seit den mehrfachen Erweiterungsrunden haben sich die Ambitionen der Europäischen Union verändert, wobei nicht deutlich ist, wohin sie letztlich treibt und wie glaubwürdig sie bei den europäischen Bürgern noch ist. Die Regierungen haben es bisher versäumt, ihren Bürgern die positiven Auswirkungen der Integration und Erweiterung deutlich vor Augen zu führen. Aber die EU muss mehr sein als nur ein ökonomisch motivierter Interessenverband. Der nationale Ansatz reicht nicht mehr aus, um die politischen und wirtschaftlichen Probleme der Globalisierung zu bewältigen. Entweder breitet sich auf nationaler Ebene zunehmend der Verzicht auf politische und wirtschaftliche Steuerung (wegen der weltweiten Sachzwänge der Kapitalmärkte) aus, oder die Mitgliedsländer müssen nach Gestaltungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene suchen. In einem schmerzlichen und langfristigen Lernprozess wird sich unter günstigen Umständen ein europäischer Föderalismus herausbilden. Ob sich eine stärkere Differenzierung im Integrationstempo (bei

² Rolf Dahrendorf, Vereint oder offen? Die Europäische Alternative, Werner Heisenberg Vorlesung, München, abgedruckt in der Süddeutschen Zeitung vom 15. Juli 2005.

der Sicherheitspolitik, dem Euro etc.) zwischen Ländergruppen ergibt, hängt von den politischen Umständen ab. Auf jeden Fall erfordert die Weiterentwicklung, dass die EU ihre essentiellen Kernbereiche definiert und unnötigen Ballast bei den Aufgaben für Europa abwirft. Die EU muss sich den Vorwurf gefallen lassen: *She has tried to do too much, too quickly and in too much detail.*



Wolfgang Quaisser*

Die Europäische Union im Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung

Die EU in der Krise und kein rascher Ausweg in Sicht

Eine diffuse mentale Gemengelage, genährt von Protesthaltung gegenüber der eigenen Regierung sowie von Ängsten vor Osterweiterung und Globalisierung, veranlassten in der ersten Jahreshälfte 2005 die Bevölkerung in Frankreich und den Niederlanden, den europäischen Verfassungsvertrag abzulehnen. Das überladene Dokument (465 Artikel, 5 Protokolle, 3 Erklärungen) hätte die Funktionsweise der vergrößerten Union verbessert (u.a. Institutionen), obwohl weiterhin vieles vage (Kompetenzen) oder problematisch (Sozialklauseln) geblieben wäre. Zu allem Ungemach scheiterten kurz darauf die Verhandlungen über die neue Finanzperiode 2007–2013 vordergründig am Britenrabatt. Staats- und Regierungschefs sowie die »Berufseuropäer« sind irritiert. Ist Europa als »Eliteprojekt« vorrangig aufgrund von Vermittlungsproblemen gegenüber der eigenen Bevölkerung an seine Grenzen gestoßen? Wird die EU im Konflikt von Erweiterung und Vertiefung aufgegeben?

Die Union befindet sich unverkennbar in einer ernsten Krise, die kaum rasch gelöst werden dürfte. Die Idee, den Verfassungsvertrag nach einiger Zeit der bis dahin hoffentlich »aufgeklärten Bevölkerung« wieder vorzulegen (vergleiche Irland im Verfahren zum Nizza-Vertrag), erweist sich angesichts der politischen Stimmungsschwankungen in 25 Mitgliedsländern als Illusion. Klar gesprochen: Der Verfassungsvertrag ist tot. Die zweite Option, einzelne Teile des Vertrages getrennt (also eher »still und heimlich«) durch die nationalen Parlamente ratifizieren zu lassen, erscheint unrealistisch. Der Verfassungsvertrag kann nicht aufgeschnürt wer-

* Dr. Wolfgang Quaisser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Osteuropa-Institut München.

den, denn er war in seinen einzelnen Komponenten Ergebnis eines mühsam ausgehandelten Kompromisses. Einen neuen Vertrag zu verhandeln, dürfte auch wenig erfolgversprechend sein. Warum sollten die Mitgliedsländer mit ihren divergierenden europapolitischen Vorstellungen über die ausgehandelten Lösungen hinausgehen? Als einzige realistische Variante bleibt das pragmatische Durchwursteln, d.h. der Versuch, anstehende, vor allem wirtschaftliche Probleme, pragmatisch zu lösen. Aber auch dieser Weg ist gefährlich, denn er könnte die desintegrativen Kräfte fördern, wenn er nicht mit europäischen Initiativen verknüpft würde.

Ursachen der Krise?

Die Replik auf die Erfolge von Vertiefung und Erweiterung der letzten Jahrzehnte (Binnenmarkt, Währungsunion, Osterweiterung) kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die »alte EU« es versäumte, die Union für die künftigen Herausforderungen fit und krisenfest zu machen. Die in immer kürzeren Zeitabständen tagenden Regierungskonferenzen mit ihren Grundsatzverträgen (Amsterdam, Nizza, Verfassungskonvent), die häufig nach Abschluss auch von den Regierungschefs als unzulänglich angesehen wurden, sowie die mangelhaften Reformen in der Agrar- und Strukturpolitik, sind ein Zeugnis dieses Unvermögens. Letztlich trug dies alles auch zur Enttäuschung und Verunsicherung der Bevölkerung mit bei. Auch drehte sich im Laufe der Zeit fast unbemerkt die Argumentationskette in der offiziellen Europarhetorik um: Reformen seien nicht mehr die Voraussetzung für die Erweiterung, sondern umgekehrt, die Erweiterung erzwingt Reformen. Eine Strategie, die offensichtlich an der »Uneinsichtigkeit der Bevölkerung« scheiterte. Dabei mag durchaus das von Deutschland, Frankreich und Großbritannien forcierte EU-Projekt Türkei die skeptische Haltung der EU-Bürger weiter verstärkt haben. Schon aus diesem Grunde ist eine deutliche Verlangsamung des Erweiterungstempos angesagt.

Während den Briten ohnehin die Erweiterung mehr am Herzen liegt als die Vertiefung, haben Deutschland und Frankreich in Rhetorik und praktischer Politik versucht, beides zu verknüpfen. Beide Länder haben den Erweiterungsprozess aktiv unterstützt und bildeten in wichtigen Phasen den Integrationsmotor. Dennoch haben sich beide Länder in ihrer nationalen sowie europäischen Politik nur unzureichend auf die Konsequenzen vorbereitet. Unverkennbar ist, dass es vor allem Frankreich schwer fällt, sich auf die neuen europapolitischen Konstellationen einer erweiterten Union einzustellen, und Deutschland segelte die letzten Jahre allzu stark im Windschatten Frankreichs. Viele der Reformblockaden (nicht nur der EU-Südländer) erklären sich aus der Angst, zu den relativen Verlierern der Erweiterung zu gehören, d.h. an politischem und wirtschaftlichem Einfluss zu verlieren. In einer solchen Situation fällt es natürlich Tony Blair leicht, den Britenrabatt zu verteidigen.

Dennoch offenbart dieses politische Bargaining um die Agrar- und Strukturfonds und die damit verbundenen Finanztransfers viel über die »Natur« des europäischen Integrationsprozesses. Es bedurfte immer auch einer Kompensation der relativen Verlierer und der »Side-Payments«, um die europäische Einigung voranzubringen. Es ist offensichtlich, dass die »Politische Ökonomie« der europäischen Integration schwieriger geworden ist. Es gibt einfach mehr (ärmere) Mitspieler, unterschiedlichere Interessen (Ansprüche) und der Verteilungskuchen ist nicht größer geworden. Hinzu kommt, dass wichtige EU-Nettozahler (vor allem Deutschland) finanziell an ihre Grenzen geraten sind und die veränderte geopolitische Lage sie weniger großzügig werden lässt. Bei allen Sonntagsreden zur Erweiterung im Jahr 2004 und den großen Erwartungen in den Beitrittsländern muss leider konstatiert werden: Die Erweiterung kam leider (aus Sicht der EU) zumindest in diesem Umfang zu früh.

Europa als eine »lahme Ente« und die Grenzen des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells

Vielleicht wäre alles weniger folgenreich, wenn die europäischen Kernländer die so oft gepriesenen Wachstums- und Wohlfahrtseffekte der Erweiterung und der Globalisierung voll nutzen könnten. Zwar sind teilweise beachtliche Exporterfolge zu verzeichnen, doch transponieren sie sich offensichtlich immer weniger auf dem Arbeitsmarkt und werden damit für die Bevölkerung kaum fühlbar. Stattdessen leiden gerade die EU-Kernländer der Währungsunion – allen voran Deutschland – an einer Wachstumsschwäche und einer hohen Arbeitslosigkeit, die sich über die letzten Jahre nicht abbaute, sondern eher verschlimmerte. In diesem Zusammenhang haben sich die europäischen Lösungsstrategien u.a. in Form der Lissabon-Strategie als »zahnloser Tiger« erwiesen, und ganz offiziell wird das Scheitern der Beschäftigungs- und Innovationspolitik der Union konstatiert. Dies erklärt auch letztlich die Zurückhaltung der Nettozahler im Rahmen der neuen Finanzperiode für Brüssel »frisches Geld« (für die alten bzw. diffusen Kanäle) zur Verfügung zu stellen.

Den lieb gewonnenen Wirtschafts- und Sozialmodellen der europäischen Kernländer Deutschland, Italien und zunehmend auch Frankreich bläst der Wind der Globalisierung voll ins Gesicht. Zudem haben diese Länder noch nicht »verarbeitet«, dass der EU-Klub durch die Erweiterung wirtschaftlich heterogener geworden ist. Dies gilt nicht nur für Einkommens- und strukturelle Unterschiede, sondern auch für die Wirtschaftsdynamik. Die Konsequenzen für die Arbeitsmärkte (Lohndruck oder Arbeitslosigkeit, stärkere Lohndifferenzierung) werden nur zögerlich akzeptiert, bzw. besteht sogar die Tendenz, wichtige Reformen zurückzunehmen. Dabei wird auch der Versuch scheitern, durch eine europäische Harmonisierung (falsch verstandene Vertiefung) die eigenen Wirtschafts- und Sozialmodelle und damit die eigenen

Wettbewerbsnachteile in andere (vor allem ärmere EU-Länder) zu exportieren. Gleichzeitig haben offensichtlich diejenigen Länder mit liberalen Wirtschaftsmodellen (Großbritannien und Irland) oder Nationen, die ihren Sozialstaat rechtzeitig modernisiert haben (nordische Länder), weniger Probleme mit der Globalisierung und Osterweiterung.

Mit der deutlich zunehmenden Heterogenität der EU wird die Herausbildung eines einheitlichen europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells immer unwahrscheinlicher. Die Erweiterung hat zwar dazu geführt, die bestehenden EU-Regeln (mit etlichen Ausnahmeregelungen) auf die neuen Mitgliedsländer zu übertragen, sie hat jedoch auch die Möglichkeit einer weiteren Vertiefung (hier verstanden als stärkere Koordinierung und Harmonisierung) eindeutig erschwert. In vielen Bereichen (Steuern, soziale Sicherungssysteme, Umwelt) wird sich die Harmonisierung auf die Durchsetzung von Mindeststandards (einheitliche Regeln) beschränken. Eine enge Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik von 25 und mehr Mitgliedstaaten ist angesichts der zunehmenden Heterogenität eine Illusion, und selbst eine klare Regelbindung (siehe Stabilitätspakt) lässt sich kaum durchsetzen. Die Hauptakteure sind die nationalen Regierungen, die sich ihrem eigenen Wählerklientel gegenüber verantwortlich fühlen, wogegen »europäische Sanktionen« kaum oder nur sehr begrenzt greifen.

Konsequenzen der Währungsunion

Diese immer heterogener werdende EU begünstigt den britischen (nordischen) EU-Integrationsansatz. Im Rahmen einer gehobenen Zollunion, verbunden und abgesichert durch gemeinsame Werte (Demokratie und Menschenrechte), bietet sich der Systemwettbewerb oder der Wettbewerb um bessere Wirtschafts- und Sozialpolitik als das adäquate Integrationsmodell an. Dabei sind eine EU »à la carte« (Wahl der gewünschten Integrationsstufe), das »gegenseitige Lernen« sowie die Korrektur eigener Fehler im Sinne eines »evolutionären« Ansatzes ebenso bestimmend, wie die relative Offenheit des Erweiterungsprozesses. Tatsächlich sind die Grenzen des Binnenmarktes, solange funktionsfähige Marktwirtschaften bestehen und die gemeinsamen Regeln eingehalten werden, relativ weit gesteckt. Insofern ist die Vertiefung – verstanden als immer stärkere Integration der Teilmärkte und der nationalen Märkte – ein Liberalisierungsprojekt, das eine hohe Anpassung und Reformbereitschaft verlangt, weil die volle Wucht der ökonomischen Gesetzmäßigkeiten (vor allem Angleichung der Faktorpreise) wirkt. Die – allerdings auch durch versäumte Reformen erzeugte – Stimmungslage in Europa ist indes zumindest heutzutage so, dass ein Großteil der Bevölkerung genau diese Konsequenzen des »entgrenzten Europas« nicht wünscht. Das Paradox der »unbegrenzten Erweiterungsfreunde« besteht indes darin, europäische Harmonisierung zu fordern, die aber durch die Erweiterung stark beschränkt wird.

Das britische Konzept wäre schlüssig, gäbe es da nicht weiterführende Ambitionen (Politische Union) und den »integrativen Quantensprung« der Währungsunion, die allerdings konsequenterweise von den Briten gar nicht ernsthaft verfolgt werden. Erinnern wir uns: Zu Beginn wurde noch gelegentlich (vor allem von den Deutschen eigentlich eher als Argument gegen den Euro benutzt) von der Krönungstheorie gesprochen (d.h. die gemeinsame Währung folgt der Politischen Union), dann von einem zeitlich versetzten Prozess, d.h. der Währungsunion sollte zwangsläufig die Politische Union folgen. Ob diese Proklamationen ernst gemeint waren, lässt sich kaum rekonstruieren. Nichts von dem ist eingetroffen und doch funktioniert die Währungsunion – trotz Verletzung des Stabilitätspaktes, vielleicht weil sie ein technokratisches und eher unpolitisches Projekt ist. Zwar wird im regelmäßigen Abstand darüber gestritten, ob die Zinssätze der EZB angesichts der verschiedenartigen Konjunkturlage und Inflationsraten angemessen sind (d.h. nicht gesenkt werden sollten), doch dürfte die deutsche (europäische) Wachstumsschwäche kaum damit zu erklären sein, zumal die positiven Wirkungen einer größeren Währungsstabilität und die geringeren Transaktionskosten dabei unberücksichtigt blieben.

Dennoch muss – auch wenn es altmodisch erscheint – daran erinnert werden, dass die politischen Implikationen der Währungsunion (die nunmehr mit Ausnahme Dänemarks und Großbritannien bindend ist) weitreichender sind als die des Binnenmarktes. Zunächst ist jedem Ökonomen klar, dass die Anpassungen ohne flexiblen Wechselkurs alleine von der Realwirtschaft (u.a. den Löhnen) getragen werden müssen. Sieht man von kleineren Ökonomien ab, dann kann es den Franzosen nicht gleichgültig sein, ob die Deutschen ihr Wirtschaftswachstum nicht in Schwung bringen. Deutsche und Franzosen müssen sich sorgen, wenn die Italiener ihre Inflationsmentalität nicht ablegen und ihre Wirtschaft an Wettbewerbsfähigkeit verliert. Wie reagieren die Mitglieder der Währungsunion, wenn in Paris der Generalstreik ausgerufen wird oder eine radikale Linksregierung an die Macht kommt, deren Wirtschaftsprogramm zwangsläufig zu einem Debakel führen würde (siehe Mitterand Anfang der 1980er Jahre)? Nein, die von Mitterand und Kohl beschworene Schicksalsgemeinschaft besteht wirklich, nur ist sie leider vielfach vergessen worden.

Das britische Europa oder Kerneuropa?

Das »britische Europa« mit einer immer stärkeren »Entgrenzung« (Erweiterung) ist im Rahmen eines auf Wettbewerb beruhenden Integrationskonzeptes realisierbar. Um seine Funktionsfähigkeit zu verbessern, sind jedoch Einschnitte in die flankierenden Politikbereiche erforderlich. In diesem Sinne sind Blairs Forderungen rational, auch wenn innenpolitische Erwägungen eine Rolle spielen. Im Rahmen eines sol-

chen Ansatzes könnte Europa mit einer sehr viel effizienteren EU-Agrar- und Strukturpolitik operieren, um die Kohäsion und den Zusammenhalt des immer heterogeneren Europas zu fördern. Deutlich geschwächt werden jedoch dabei die traditionellen Bindungskräfte des bestehenden Interessensausgleichs insbesondere in den alten EU-Ländern, die zu einer Abschwächung des Integrationsgedankens und/oder Integrationswillens führen. Eine Verlangsamung oder sogar Rückwärtsbewegung der Integration und eine sich abschwächende Akzeptanz in der Bevölkerung könnten die Folge sein. Noch unvollständige Projekte (u.a. Binnenmarkt, Dienstleistungsfreiheit, Arbeitsplatzfreizügigkeit) würden nicht mehr vorangetrieben, um die vermeintlichen (sozialen) Folgen der Arbeitslosigkeit zu mildern. Tendenzen in dieser Richtung sind bereits erkennbar.

Ein Mittel gegen eine solche Aufweichung des Europäischen Integrationsprojektes bestände in einem Wiederaufleben der Kerneuropa-Konzeption oder einer deutlichen Akzentuierung der »verstärkten Zusammenarbeit« einzelner EU-Mitgliedsländer, die sich vor allem – der inneren ökonomischen Logik folgend – um die Länder der Währungsunion (vor allem Deutschland und Frankreich) gruppieren müsste. Andere variable Geometrien (um andere Bereiche) sind denkbar, doch müsste die Währungsunion zu einer stärkeren wirtschafts- und sozialpolitischen Koordinierung übergehen. Denkbar wären strukturierte Beziehungen zur EZB, die Absprache bestimmter Wirtschafts- und Sozialreformen, die Beseitigung von Wettbewerbsbarrieren und die Förderung der stagnierenden Innovationskraft. Dabei müsste über die schon jetzt verstärkt zu beobachtende Koordinierung der Econfin-Gruppe hinausgegangen werden, da ihr die politische Kraft zur Durchsetzung der notwendigen wirtschaftspolitischen Konzepte fehlt. Die Staats- und Regierungschefs ständen verstärkt in der Verantwortung. Regelverletzungen und Nicht-Durchführung bestimmter Reformen aus vermeintlich nationalem Interesse kämen demnach keinem Kavaliersdelikt, sondern einer ernsten Verletzung der gemeinsamen Ziele gleich.



Helge Berger*



Volker Nitsch*

Die Wirkung des Euro auf den Handel in historischer Perspektive

In den vergangenen Wochen sind die Vor- und Nachteile der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) wieder verstärkt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt. Die anhaltende wirtschaftliche Stagnation in einigen Teilnehmerländern sowie das damit verbundene stärkere Auseinanderdriften innerhalb der EWWU haben dazu geführt, dass Kosten und Nutzen der gemeinsamen europäischen Währung erneut einer kritischen Analyse unterzogen werden.

Weitgehend unstrittig scheint dabei derzeit ein Aspekt zu sein, der in den ursprünglichen Bewertungen der Effekte einer europäischen Währungsunion zunächst kaum Erwähnung fand: die positiven Integrationswirkungen des Euro auf den bilateralen Handel. Mit dem Wegfall der elf (später, mit dem Beitritt Griechenlands, zwölf) nationalen Währungen gibt es bei grenzüberschreitenden Transaktionen innerhalb der Währungsunion nunmehr keinerlei Währungsrisiko und Transaktionskosten mehr, so dass der bilaterale Güteraus-tausch eindeutig profitiert haben sollte.

Tatsächlich gibt es inzwischen eine Reihe von Untersuchungen, die diese intuitive Vermutung eindrucksvoll zu bestätigen scheinen. Demnach ist der (um andere Faktoren bereinigte) Handel zwischen den Mitgliedsländern der EWWU seit der technischen Einführung des Euro im Jahr 1999 um durchschnittlich 4 bis 16% gestiegen. Dieser Effekt ist ökonomisch beachtlich und in der statistischen Analyse üblicherweise auch hoch signifikant.

Bei näherer Betrachtung stellt sich jedoch heraus, dass diese Studien tendenziell zu kurz greifen. Inspiriert von über-

* Prof. Helge Berger, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte, Freie Universität Berlin.
Juniorprof. Dr. Volker Nitsch, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte, Freie Universität Berlin.

raschenden, auf der Basis einer Vielzahl von Ländern und über lange Perioden hinweg erzielten Forschungsergebnissen, wonach eine gemeinsame Währung möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf den bilateralen Handel zwischen zwei Ländern haben könnte (einzelne Schätzungen suggerierten sogar einen Handelseffekt in einer Größenordnung von bis zu 300%!), wurde der (im Vergleich dazu moderat erscheinende) Handelsanstieg in der EWWU so gleich als Währungseffekt interpretiert.

Allerdings wird dabei der bisherige, jahrzehntelange Integrationsprozess innerhalb der Europäischen Union vollkommen ignoriert. Sobald die positiven Handelswirkungen der bisherigen Integrationsschritte in Europa – angefangen vom Abbau der Handelsbarrieren bis hin zur Harmonisierung von technischen Standards und der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes – berücksichtigt werden, relativiert sich der Anstieg der Handelsintensität seit 1999. Tatsächlich ist dann kein separater Euro-Effekt mehr messbar.

Hintergrund

In den offiziellen Einschätzungen im Vorfeld der Währungsunion über die möglichen Auswirkungen einer gemeinsamen europäischen Währung, wie z.B. der umfangreichen »One Market, One Money«-Analyse der Europäischen Kommission aus dem Jahr 1990, blieben Handelseffekte weitgehend unerwähnt. Dies lag zum einen daran, dass – trotz zahlreicher anekdotischer Evidenz aus dem Unternehmensbereich – die positive Wirkung stabiler Wechselkurse auf den internationalen Handel empirisch nur schwer nachweisbar ist. Es gibt überraschenderweise nur wenig überzeugende Evidenz dafür, dass hohe Wechselkursvolatilität den internationalen Handel in quantitativ relevantem Umfang verringert.

Zum anderen waren die Wechselkurse zwischen den meisten Teilnehmerländern bereits vor der Währungsunion außerordentlich stabil. Abgesehen von einzelnen Ausschlägen in Krisensituationen bewegten sich die Wechselkurse in relativ geordneten Bahnen. Im so genannten D-Mark-Block, der neben Deutschland noch Belgien und Luxemburg, Dänemark, Frankreich, die Niederlande und Österreich umfasste, gab es sogar über Jahre hinweg überhaupt keine spürbare Veränderung des Wechselkurses. Entsprechend schien der Vorteil einer einheitlichen Währung begrenzt zu sein.

Diese Einschätzung hat sich jedoch Ende der neunziger Jahre, pünktlich zum Start der EWWU, deutlich gewandelt. Auslöser der Neueinschätzung war eine faszinierende Untersuchung von Andrew Rose von der University of California, Berkeley. Inspiriert vom weltweiten Revival von uni- und multilateralen Währungsunionen, das neben der EWWU vor allem die Dollarisierungsbestrebungen in Mittel- und Südamerika umfasste, untersuchte Rose die Handelsintensität zwi-

schen Ländern in bereits bestehenden Währungsunionen. Roses innovativer Beitrag war dabei vor allem die Zusammenstellung eines Datensatzes, der auch Daten für Länder in bestehenden Währungsunionen umfasst; da die meisten Länder mit einem solchen Währungsregime (d.h. ohne eine eigene nationale Währung) häufig sehr klein, oftmals sogar geographisch und ökonomisch winzig waren (in Europa z.B. Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Vatikanstadt), blieben sie zuvor in der empirischen Analyse von internationalen Handelsströmen weitgehend unberücksichtigt.

Das frappierende Ergebnis von Roses Untersuchung war, dass Länder mit einer gemeinsamen Währung deutlich mehr Handel miteinander treiben als vergleichbare Länderpaare mit unterschiedlicher Währung. Besonders erstaunlich war an diesem Ergebnis zweierlei. Erstens kontrollierte Rose in seiner Untersuchung bereits für die Wirkung von Wechselkursvolatilität auf den bilateralen Handel, so dass der geschätzte positive Währungsunionseffekt zusätzlich zum Effekt stabiler Wechselkurse beobachtet wird. Dieses Ergebnis scheint prinzipiell nicht unplausibel. Eine feste Wechselkursanbindung kann kurzfristig aufgelöst werden. Auch müssen bei stabilen Wechselkursen Preise in unterschiedlicher Währung häufig umständlich umgerechnet werden. Demgegenüber stellt eine gemeinsame Währung offenbar eine erheblich belastbarere Vertrauensbasis für Handelstransaktionen dar. Zweitens überraschte die Größenordnung des von Rose geschätzten Effekts. Die Ergebnisse suggerierten, dass die Teilnehmer einer Währungsunion etwa das Dreifache dessen handeln, was, unter sonst gleichen Umständen, Länder mit einer eigenen Währung jeweils an Waren austauschen.

War Roses Beobachtung eines positiven Handelseffektes bereits spektakulär, so schien die von ihm geschätzte Größenordnung fast unglaublich. Entsprechend war die Skepsis, die diesem Ergebnis entgegen gebracht wurde, groß. Eine erste Welle von Folgestudien hinterfragte den »Rose-Effekt«, wobei sich Modifikationen des Schätzansatzes als weitgehend folgenlos herausstellten. Tatsächlich erwiesen sich die Resultate in Roses (nahezu) einzigartigem Sample als so robust, dass sich die Kritik zunehmend darauf konzentrierte, darauf hinzuweisen, dass die erzielten Resultate nicht verallgemeinert werden könnten. Die Rahmenbedingungen der analysierten Währungsunionen wären zu speziell und die involvierten Länder zu klein, als dass sie Rückschlüsse auf die aktuellen Integrationsprojekte wie den Euroraum erlauben würden.

Vor diesem Hintergrund rückte die EWWU zunehmend in den Blickpunkt des Interesses. Die Einführung einer gemeinsamen Währung zwischen einer Reihe unabhängiger, großer und wirtschaftlich hoch entwickelter Staaten bietet praktisch ein »natürliches Experiment«, um die Effekte einer Währungsunion auf den Handel zu »messen«. Entsprechend sind die in der EWWU zu beobachtenden Ergebnisse von großer Bedeutung.

Studien über die Handelswirkung des Euro

Bereits wenige Jahre nach dem technischen Start der Währungsunion lieferten mehrere Studien erste Ergebnisse über die Entwicklung des Handels innerhalb der EWWU. Trotz der kurzen Zeitspanne waren die Ergebnisse bemerkenswert: Die Studien fanden unisono, dass sich der Handel zwischen den Teilnehmerländern der EWWU in Relation zum Handel von Nicht-EWWU-Ländern signifikant erhöht hat. Die Autoren der bekanntesten Untersuchung, Micco, Stein und Ordonez (2003), schätzen z.B., dass der Handel um relativ etwa 4 bis 16% (je nach Spezifikation) gestiegen ist. Auch wenn dieser Effekt im Vergleich zu Rosés ursprünglichen Ergebnissen moderat erscheint, ist eine signifikante Intensivierung der Handelsbeziehungen unmittelbar nach Beginn der EWWU – also zu einer Zeit, in der der Euro zunächst nur als Recheneinheit und noch gar nicht als reales Zahlungsmittel existierte – sehr beachtlich. Mit einem solchen Effekt hätte im Vorfeld der Währungsunion wohl kaum jemand gerechnet.

Gleichwohl beinhalten die präsentierten Regressionsergebnisse bei detaillierter Betrachtung einige Ungereimtheiten. So finden viele der neuen EWWU-Studien, dass der Handel zwischen den elf Startländern der EWWU bereits 1998, d.h. vor der Einführung des Euro, deutlich überproportional zu sein scheint. Auch hat die Mitgliedschaft in der EWWU, den Schätzungen zu Folge, in etwa den gleichen Effekt auf den bilateralen Warenverkehr, wie die Mitgliedschaft in der EU. Schließlich scheint die Größenordnung des geschätzten Euro-Effekts sensibel auf die Länge der analysierten Zeitspanne zu reagieren.

Auch wenn sich für einige dieser Beobachtungen möglicherweise plausible Erklärungen finden lassen, so lassen diese Ergebnisse in der Summe doch vermuten, dass eine simple Interpretation des geschätzten EWWU-Koeffizienten als Währungseffekt zu kurz greift. Vielmehr muss der nach 1999 zu beobachtende Handelszuwachs im Rahmen des jahrzehntelangen Integrationsprozesses in Europa betrachtet werden.

Der Euro-Effekt in historischer Perspektive

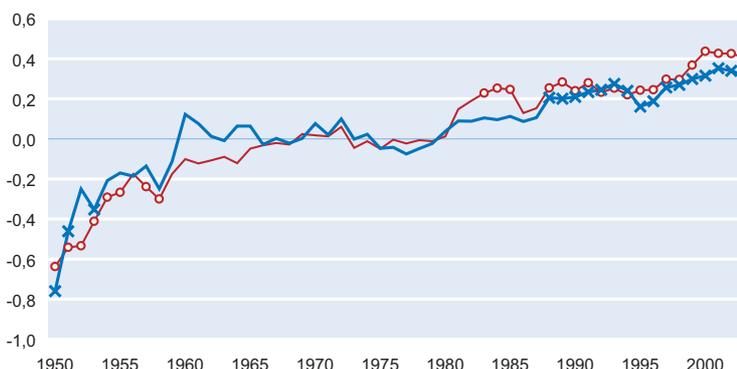
Um die Entwicklung der Handelsintensität zwischen den heutigen EWWU-Mitgliedsländern über einen längeren Zeitraum zu analysieren, erweitern wir den zu untersuchenden Zeitraum zurück bis zum Jahr 1948 und fragen: »Wie stark weicht der Handel zwischen den jetzigen EWWU-Ländern vom typischen Handelsmuster ab?«. Dabei korrigieren wir mit Hilfe eines Standard-Gravitationsmodells für die üblichen Einflussfaktoren

auf den bilateralen Handel, wie die ökonomische Größe der Handelspartner oder die bilaterale Entfernung zwischen ihnen. Der Literatur folgend liefern elf andere Industrieländer – darunter die drei EU-Mitglieder, die nicht der Währungsunion beigetreten sind (Dänemark, Schweden und Großbritannien) – den empirischen Vergleichsmaßstab für das »typische Handelsmuster«.

Die Abbildung illustriert das Ergebnis dieses Gedankenexperiments. Drei Dinge fallen bei der Betrachtung besonders auf. Erstens: Die Handelsintensität zwischen den jetzigen EWWU-Mitgliedern hat sich in der Nachkriegszeit nahezu kontinuierlich erhöht. Unmittelbar nach dem Ende des zweiten Weltkrieges war der Handel im heutigen Euro-Gebiet deutlich unterproportional. Zu dieser Zeit lag der inner-europäische Handel in wichtigen Sektoren mehr oder weniger brach, und es gab eine starke Abhängigkeit von Warenlieferungen aus den USA. Mit dem Wiederaufbau in Europa, der (u.a. vom Marshallplan geförderten) Reintegration Deutschlands in das traditionelle europäische Handelsmuster und dem allmählichen Abbau von Handelsbarrieren nahm dann jedoch die innereuropäische Handelsintensität rasch zu, so dass der Rückstand bis zur Mitte der sechziger Jahre komplett abgebaut wurde. Weitere Integrationschritte, wie das Europäische Währungssystem und die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes, haben dann dazu geführt, dass die Handelsintensität zwischen den EWWU-Mitgliedern weiter gestiegen ist.

Zweitens: Der Handel zwischen den EWWU-Mitgliedern ist bereits seit Mitte der achtziger Jahre signifikant höher als der Handel mit (und zwischen) den übrigen Industrieländern in unserem Datensatz. Dies erklärt, warum manche Studien mit kürzeren Analysezeiträumen einen »Euro-Effekt« bereits vor der Einführung des Euro messen: Die EWWU-Mitglieder handeln überproportional viel miteinander, unabhängig von einer gemeinsamen Währung. Möglicherweise ist dies

Entwicklung der Handelsintensität zwischen den EWWU-Ländern



Anmerkung: Abgebildet sind die mit Hilfe eines Standard-Gravitationsmodells ermittelten Koeffizienten für den Handel zwischen Ländern, die heute Mitglieder der EWWU sind. Der Datensatz umfasst insgesamt 22 Industrieländer. Es wurden zwei verschiedene Spezifikationen verwendet (jahresspezifisch und gepoolt); der Unterschied ist gering. Kreise/Kreuze markieren, dass die Koeffizienten statistisch signifikant (auf dem 5%-Niveau) sind.

sogar einer der Erklärungsfaktoren dafür, warum diese Länder sich letztlich für die Einführung einer gemeinsamen Währung entschieden haben, während andere Länder ihre nationale Währung behalten haben.

Drittens: Im Vergleich zu dieser langjährigen Entwicklung verblasst der in den bisherigen Euro-Studien erfasste Anstieg der Handelsintensität nach 1999. Faktisch handelt es sich bei diesen Schätzergebnissen nicht um einen isolierten Effekt, der auf die Einführung des Euro zurückzuführen ist, sondern um die Fortsetzung des bisherigen Integrationstrends. Tatsächlich ist empirisch keine Beschleunigung in der Zunahme der Handelsintensität nach dem Start der EWWU feststellbar. Sobald der Regression eine lineare Trendvariable hinzugefügt wird, ist kein »Euro-Effekt« mehr feststellbar.

In einer umfangreichen Sensitivitätsanalyse haben wir versucht, diesen langfristigen Integrationstrend mit Hilfe struktureller Variablen zu erklären. Ein potentieller Kandidat, den wir getestet haben, ist die Volatilität der bilateralen Wechselkurse. Bemerkenswerterweise fiel der Anstieg in der Handelsintensität in der Bretton-Woods-Ära mit stabilen Wechselkursen vergleichsweise stark aus, schwächte sich dann in einer Phase starker Wechselkursschwankungen in den siebziger und achtziger Jahren ab und gewann später wieder an Dynamik in einer Zeit relativer Wechselkursstabilität. Die quantitative Erklärungskraft dieser Variable, obwohl statistisch hoch signifikant, erwies sich allerdings als begrenzt.

Alternativ haben wir versucht, die Integrationsfortschritte in Europa in einem länderspezifischen Index zusammenzufassen. Ausgangspunkt unserer Bemühungen war die Feststellung, dass die europäische Integration kein geradliniger, linearer Prozess ist. Vielmehr wechselten Perioden rascher Integrationsfortschritte mit Phasen relativer Stagnation (»Euro-Sklerose«) oder sogar Rückschritten, wie dem Zusammenbruch des EWS 1992. Zudem setzen manche Länder einige Liberalisierungsmaßnahmen schnell um (z.B. die Beitrittsländer in den Erweiterungsrounds), während andere Integrationsschritte zeitlich gestaffelt erfolgen und teilweise nur zögerlich eingeführt werden. In der Regressionsanalyse nimmt der Koeffizient für den von uns definierten Integrationsindex das erwartete Vorzeichen an und ist hoch signifikant. Allerdings ist die Erklärungskraft auch dieser Variable relativ gering, so dass sich hier weiteres Forschungspotential bietet.

Schlussfolgerung

Alles in allem greift die Feststellung, der Euro habe zu einem Anstieg der Handelsintensität innerhalb der Währungsunion geführt, zu kurz. Richtig ist, dass die Handelsintensität in der EWWU seit 1999 gestiegen ist. Allerdings ist dies die Fortsetzung eines Trends, der bei den heutigen EW-

WU-Mitgliedern bereits seit dem Ende des zweiten Weltkrieges mit einer bemerkenswerten Stabilität zu beobachten ist. Die Einführung des Euro ist nicht der Anfang, sondern vielmehr der Kulminationspunkt eines langjährigen Integrationsprozesses in Europa.

Literatur

- Baldwin, R. (2005), *The Euro's Trade Effects*, Universität Genf.
 Berger, H. und V. Nitsch (2005), »Zooming Out: The Trade Effects of the Euro in Historical Perspective«, *CESifo Working Paper* Nr. 1435.
 Micco, A., E. Stein und G. Ordonez (2003), »The Currency Union Effect on Trade: Early Evidence from EMU«, *Economic Policy* 37, 315–356.
 Rose, A. (2000), »One Money, One Market: The Effect of Common Currencies on Trade«, *Economic Policy* 30, 7–45.



Werner Weidenfeld*

Die Zukunft Europas

Die Europäische Union steckt in der Krise. Die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden haben Europa in Aufruhr versetzt. Nach dem »Nein« zur Verfassung in zwei Gründungsstaaten wächst die grundsätzliche Skepsis der Bürger gegenüber der EU. Das Vertrauen zu den europäischen Institutionen schwindet. Woran liegt das? Und was gilt es angesichts dieser neuen Ausgangslage zu tun?

Es gab Zeiten, da war Europa vom Wunder der Integration geradezu verzaubert. Nach Jahrhunderten leidvoller Erfahrung kriegerischer Gegnerschaften, nach imperialen Verwüstungen, nach nationalistischen Eruptionen hatten die Völker des Kontinents gleichsam den inneren Hebel komplett gewendet. Die Bildung einer europäischen Gemeinschaft wurde zur bewegenden Grundidee der Nachkriegszeit.

Zwei große Vitalquellen lieferten ungeahnte Kraftreserven für diese historische Revolution: die Hoffnung auf Sicherheit gegen die große Bedrohung aus dem Osten und die Erwartung wirtschaftlicher Wohlfahrt durch den Gemeinsamen Markt. Beide Vorstellungen ließen sich realisieren. Europa wurde zu einem Modell für Sicherheit und Prosperität mit weltweiter Ausstrahlung. Als sich in den frühen achtziger Jahren erste Ermüdungserscheinungen zeigten und man von »Euro-Sklerose« sprach, da verhalf das strategische Denken eines Jacques Delors zu einem neuen Schub. In der Sprache der Langstreckenläufer würde man formulieren: Europa erhielt die zweite Luft.

Heute erscheinen solche Hinweise auf das verzauberte Europa wie ferne Signale einer längst untergegangenen Zeit. Versuche zur Modernisierung des europäischen Wirtschaftsraumes, Lissabon-Strategie genannt, erweisen sich als pa-

thetische Garnierung von Seifenblasen. Der Stabilitätspakt um die gemeinsame Währung Euro wird inzwischen als Fessel empfunden. Budgetkonflikte, Agrarstreit, Bürokratie-Probleme, nationale Egoismen bestimmen das Bild. Kurzum: Die Dynamik früherer Zeiten ist dahin. Die alten Quellen europäischer Vitalität scheinen versiegt. Die Ziele der Gründerzeit sind erreicht: Die Bedrohung aus dem Osten ist überwunden, der Binnenmarkt ist nahezu vollendet. Die Erfolge sind konsumiert. Wozu neue Anstrengungen unternehmen, wozu neue Kräfte mobilisieren? Europa ist erschöpft.

Und dennoch reicht dieser Befund nicht aus, um das ganze Ausmaß von Frustration, Konfusion und Orientierungslosigkeit zu erklären, das heute die europäische Szene beherrscht. Es gibt einen anderen Schlüssel: Heute existieren drei verschiedene Konstrukte von Europa nebeneinander; keiner der drei Konfigurationen dominiert, so dass die aktuelle Verwirrung die logische Konsequenz ist:

- Da ist das Europa des täglichen Pragmatismus. Wir haben uns an Freizügigkeit und europaweite Mobilität gewöhnt. Ohne Masterplan hat sich dieses Europa der Römischen Verträge seit den fünfziger Jahren weiterentwickelt. Hier wurde eine kleine Kompetenz ergänzt, dort wurde ein Entscheidungsprozess leicht korrigiert – alles ohne systematische Evidenz. Die Logik funktionaler Ergänzung bahnte den Weg und führte zur heutigen Intransparenz. Das hohe Niveau der Vergemeinschaftung ließ schließlich den Wunsch nach institutioneller Zuverlässigkeit übermächtig werden. Das Tor zur europäischen Verfassung öffnete sich. Als Ergebnis liegt nun ein Text zur Ratifizierung vor, der von bescheidenem sachlichen Ertrag, aber zugleich von großem Symbolwert ist. Man mag dies als Erfolg feiern – aber von vitaler Aufbruchsstimmung ist nichts zu spüren.
- Da ist das zweite Europa: Ein Kontinent, dessen Horizont entgrenzt ist. Die zunächst kleinräumige Gemeinschaft der Römischen Verträge hatte sich – gleichsam wie Jahresringe der Bäume – mehrfachen Erweiterungen unterzogen. Die ersten Erweiterungsrunden, die die Zahl der Mitglieder von 6 auf 15 wachsen ließen, hatten den ursprünglichen westeuropäischen Kern der Einigung nicht in Frage gestellt. Dies geschah erst durch das Ende des Ost-West-Konflikts. Die Vision eines vereinigten, großen Europa wurde Wirklichkeit. Historisch versunken geglaubte Kulturräume tauchten wieder auf der europäischen Landkarte auf, die Spuren des Habsburgerreichs ebenso wie die des Zarenreichs und des osmanischen Imperiums. Die Orthodoxie, der Islam, der römische Katholizismus und der Protestantismus mussten in nunmehr freien Gesellschaften zu einer neuen Koexistenz finden.

Dieser große kulturhistorische Wandlungsprozess, politisch organisiert im Europa der 25, hat eben erst begon-

* Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld ist Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung, München, und Mitglied des Vorstands der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

nen, da vollziehen die Europäer bereits die nächste große Zäsur: Der Beschluss, die Verhandlungen mit der Türkei zur EU-Mitgliedschaft aufzunehmen, ist in seiner Tragweite vergleichbar mit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Nicht nur, dass mit der Türkei das künftig bevölkerungsreichste Mitglied aufgenommen wird, das heute zugleich das wirtschaftliche Armenhaus Europas bewohnt. Die substantielle Veränderung des machtpolitischen Gefüges, die durch den Türkei-Beitritt vollzogen wird, muss nüchtern wahrgenommen werden:

- Die Nettozahler, zu denen Deutschland gehört, haben dann keine Sperrminorität mehr. Die Umschichtung des Haushaltes zugunsten der Empfängerstaaten ist damit vorprogrammiert.
 - Die 15 »alten« EU-Staaten, die das Gesicht der EU bis zum 1. Mai 2004 allein prägten, verlieren ihre Gestaltungsmehrheit. Das Ende des »Geistes von Messina« (1955) und des »Geistes der Römischen Verträge« (1957) ist damit definiert. Welcher neue Geist an deren Stelle tritt, ist offen.
- Mit dem Türkei-Beschluss ist Europa nun endgültig entgrenzt. Unsinn zu sagen, die Türkei gehört dazu, die Ukraine aber nicht; Unsinn zu sagen, die Türkei gehört dazu, Marokko aber nicht. Der Kern des Beschlusses zur Türkei bedeutet die Eröffnung eines großen Erweiterungsprozesses, dessen Ende heute rational nicht definiert werden kann. Die Ukraine mit ihrer jahrhundertelangen Einbindung in die polnische wie die österreichische Geschichte wird mittelfristig der EU beitreten. Gleiches gilt für die restlichen Balkanstaaten und die Maghreb-Länder. Und wer will dann Israel und Palästina die Tür vor der Nase zuschlagen? Schließlich werden Interessen und strategisches Kalkül die Gespräche mit Russland und den Staaten des Kaukasus aufnehmen lassen. Mit welchem Argument sollte es Armenien und Georgien verwehrt sein, Mitglied zu werden? Der mit der Ukraine angezeigte Zusammenbruch des post-sowjetischen Imperiums Moskaus wird weit in die Europäische Union hinein ausstrahlen.

Je früher Europa diese Reichweite des eingeschlagenen Weges strategisch begreift, desto besser. Aktuell wird diese Realität jedoch politisch verdrängt. Es werden Nebelkerzen eines beruhigenden Pathos gezündet – als könne man realistisch davon ausgehen, die Türkei sei das letzte Land, das legitimerweise seinen Eintritt in die Union fordert.

- Das dritte Europa ist die Vorstellung von Mission und Auftrag des Kontinents, die wir in unseren Köpfen haben. Europäische Identität war seit eh und je kompliziert und nur dünn entwickelt, überlagert von nationalen und regionalen Selbstverständnissen. Die europäische Selbsterfahrung hatte durchaus ein relevantes Profil erhalten – gezeichnet durch gemeinsames Leiden wie durch eine gemeinsame

Erfolgsgeschichte. Nun aber ist dieser Halt aus seiner Verankerung gerissen. Das pragmatische Europa hatte nicht einmal mehr die Kraft, seine kulturellen Wurzeln in seiner Verfassung zu definieren. Das entgrenzte Europa hat den räumlichen Rahmen entfernt, den ein Identitätsprozess benötigt. Zurück bleiben die hilflosen Versuche der europäischen Kulturkongresse, die sich immer wieder neu auf die Suche nach der Seele Europas machen, um dann lediglich Material für die Satire der Feuilletons zu liefern. Die strategische Unentschiedenheit der Politik hat die Verwirrung in die Köpfe der europäischen Bürger befördert. Das Ergebnis ist eine tiefe mentale Orientierungskrise.

In solchen Situationen ist Rückzug angesagt: Die Europäer suchen neuen Halt in alten Traditionen: Das nationale Bewusstsein, die regionale Heimat, die ethnische Behausung – sie alle bieten mentale Sicherheit, nur keinen europäischen Horizont. Das Entschwinden des europäischen Horizonts wird kompensiert durch den scheinbar sicheren Zugriff auf die kleine politische Scholle. Kein Versuch kann in Zeiten der Globalisierung jedoch wirklichkeitsfremder ausfallen.

Der Befund der drei Europas muss uns erschrecken: Für eine Revitalisierung des dahinwurstelnden Pragmatismus sind keine Quellen verfügbar. Für das entgrenzte Europa fehlt uns die strategische Vorstellungskraft. Für das verwirrte Europa in unseren Köpfen fehlt uns die ordnende Idee. So leidet unser Kontinent an dem klassischen Syndrom der Überforderung. Die Geschichte ist voller Szenarien des Untergangs, die aus Überforderung und Überdehnung großer politischer Räume entstanden. Wie soll uns auch die Konstruktion einer transparenten Gestalt Europas gelingen, wenn wir in der Wirklichkeit der Gegenwart den Überblick verloren haben?

Wir sollten die Dinge beim Namen nennen. Wir sollten die Anfänge komplett zu Ende denken. Wir sollten zu einer neuen Ordnung unserer Gedanken kommen. Dann hat das Europa, dessen Untergang uns so lebhaft vor Augen steht, vielleicht doch noch eine Chance. Kulturhistorisch betrachtet wäre es jede Mühe wert.

In einem ersten Schritt gilt es, Europa aus der aktuellen Verfassungskrise heraus zu führen. Mit den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden dürfte einer der großen historischen Versuche, Europa eine zuverlässige Ordnung zu geben, gescheitert sein. Das »Nein« zur Verfassung ist jedoch nicht das Ende der Geschichte. Ganz im Gegenteil: Es kann zum Weckruf für einen erschöpften Kontinent werden. Dies wäre keine neue Erfahrung in der Integrationsgeschichte, die in ihrer mehr als fünfzigjährigen Geschichte immer wieder Krisen erlebt und aus diesen neue Kraft geschöpft hat.

Gefragt sind nun Alternativen zur Europäischen Verfassung. Keine der Kontroversen in den Mitgliedstaaten hat sich

am wirklichen Kern der Verfassung festgemacht. Der wesentliche Fortschritt, den die Verfassung im Blick auf die Handlungsfähigkeit, die Effektivität sowie die demokratische Legitimation Europas bringen sollte, wurde nirgends in Frage gestellt.

Die Verfassung aber war von Anfang an mit einem anderen schweren Webfehler behaftet: Der Text ist zu umfangreich, zu kompliziert, zu unverständlich. Deshalb konnte man als Gegner auch ungestraft alles Mögliche in diesen Text hineingeheimnissen. Zudem lud das Text-Monstrum geradezu dazu ein, innenpolitische Frustrationen anzudocken. Das »Nein« war eine Absage an nationale Regierungen und das Resultat von unbegründeten mythologischen Ängsten. Eine Absage an das historische Projekt einer europäischen Friedensordnung wurde hier nicht formuliert.

Es bietet sich daher an, die Weiterentwicklung des politischen Systems der EU zu entdramatisieren: Aus dem provozierenden Großtitel der Verfassung sollte wieder die bescheidenen Variante eines Vertrages werden. Der Kernbestand an Verfassungsneuerungen sollte in die bestehenden Verträge übertragen werden. Hierzu müssten die zentralen Reformen der Verfassung identifiziert und in Gestalt eines Änderungsvertrages zum geltenden Primärrecht gebündelt werden.

Die Reform der geltenden Verträge würde folgende Kernbereiche betreffen:

- die Reform des institutionellen Systems der EU,
- die Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren,
- die Reform und Ergänzung der Instrumente differenzierter Integration sowie
- eine Reihe struktureller Bestimmungen.

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 sowie die Verkleinerung der Kommission und die Stärkung ihres Präsidenten.

Die Personalisierung der europäischen Führungsarchitektur ermöglicht eine klarere Zurechenbarkeit von Verantwortung auf EU-Ebene und stärkt die Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz europäischer Politik.

Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren

Will die EU handlungsfähig bleiben und ihre demokratische Legitimation ausbauen, muss sie die Entscheidungs- und

Abstimmungsverfahren im Ministerrat und im Europäischen Parlament reformieren sowie 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. Dieses Abstimmungsverfahren erschwert die Bildung mitgliedstaatlicher Blockadekoalitionen und fördert konstruktive Mehrheiten.

Die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat – von 137 auf 181 Fälle – ist von entscheidender Bedeutung für die Problemlösungskompetenz einer erweiterten EU und sollte auch bei einer Reform des Nizza-Vertrages berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollten die Rechte der nationalen Parlamente ausgebaut, plebiszitäre Elemente (Bürgerbegehren) etabliert und die Haushaltsbefugnisse sowie die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess gestärkt werden.

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 in der Verfassung vorgenommenen Reformen der bereits bestehenden Flexibilitätsinstrumente (Verstärkte Zusammenarbeit) sowie die Einführung neuer Instrumente vor allem im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik übernommen werden.

Die Offene Methode der Koordinierung sollte – wie in der Verfassung – im reformierten Nizza-Vertrag verankert werden. Sie reduziert die Rolle der EU auf die Vorgabe von Zielvorgaben für die Mitgliedstaaten und die Kontrolle der Einhaltung der Vereinbarungen. Darin liegt ihr zentraler Vorteil: Die Mitgliedstaaten müssen nationale Aktionspläne umsetzen und stehen miteinander in einem transparenten Wettbewerb.

Strukturelle Bestimmungen

Abschließend sollte eine Reihe struktureller Bestimmungen der Europäischen Verfassung im Kontext einer Reform der geltenden Verträge übernommen werden. Hierzu gehören

vor allem die rechtsverbindliche Verankerung der Charta der Grundrechte im Nizza-Vertrag, die Einführung der Kompetenzkategorien, die Übernahme der so genannten »Passe-relle-Klauseln« zur vereinfachten Weiterentwicklung der europäischen Verträge, die Reform des Verfahrens zur künftigen Revision des Primärrechts sowie die Übernahme der Solidaritätsklausel und die Einführung der gegenseitigen Beistandspflicht.

Niemand kann ein Interesse daran haben, dass die politischen und ökonomischen Potentiale des großen Europas nicht ausgeschöpft werden. In der neuen Bescheidenheit könnte daher die Lösung liegen: In einem Änderungsvertrag zum Vertrag von Nizza jene Schlüsselfragen zu klären, die ein monströser Verfassungstext eher verstellt und vernebelt. Auf diese Weise könnte für Europa das Scheitern eines Projekts erneut zum entscheidenden Aufbruch werden.