

# Europa '96 - Zwischen Aufbruch und Lethargie

## Zwischen Aufbruch und Lethargie

Die Reformdiskussion im Vorfeld der EU-Regierungskonferenz 1996 hat an Fahrt gewonnen. Doch hinter der Betriebsamkeit macht sich eine auf den Status quo orientierte Integrationsmüdigkeit breit. Eine europäische Reflexionsgruppe soll Vorschläge für die Reform des Maastrichter Vertrages unterbreiten. Sie müßte die großen Handlungsnotwendigkeiten definieren. Statt dessen regiert die politische Taktik. Jeder will abwarten, wie sich die Dinge entwickeln. Politische Führung verschwindet im Nebel der Zögerlichkeiten.

Dabei erscheinen frühere Reformrunden im Wechselspiel von Erweiterung und Vertiefung geradezu in einem idyllischen Licht, verglichen mit den Herausforderungen, vor denen die Europäische Union heute steht. Die Dramatik erwächst aus zwei gegenläufigen Befunden: Einerseits ist die zügige Osterweiterung zu einem unabweisbaren Grundbestandteil der Idee Europa geworden. Kein Europäer ist legitimiert, den Kernländern Mitteleuropas den Zugang zur Gemeinschaft der Demokratien zu verwehren. Andererseits zeigt der Status quo der Integration deutliche Anzeichen einer Überforderung der Institutionen und Entscheidungsprozesse. Der Kollaps wird unausweichlich, wenn die Osterweiterung vollzogen wird, ohne daß es bis dahin zu einer grundlegenden Reform gekommen sein sollte. Die nüchterne Analyse ergibt: Erweist sich Europa als nicht handlungsfähig, wird es entweder die historische Chance seiner Einheit als Schicksalsgemeinschaft der Demokratien verpassen oder politisch und institutionell auseinanderfallen.

Um so schwerer wiegt die Erkenntnis, daß mit der heute erkennbaren Herangehensweise an die Regierungskonferenz 1996 ein Scheitern der EU-Reform programmiert ist. Statt die Chance zu einem großen Wurf zu nutzen, hat sich die Reflexionsgruppe in technischen Details verhakt. Bereits in der Vorstufe zu den eigentlichen Verhandlungen der Regierungskonferenz zeichnen sich ähnliche bürokratische Formelkompromisse ab, wie sie in der Maastricht-Runde zu beobachten waren. Wir bewegen uns geradewegs auf ein "Maastricht II" zu, nur mit dem Unterschied, daß die Bürger Europas einen solchen Vertrag nicht noch einmal akzeptieren werden. Zwar hat die Reflexionsgruppe mit Blick auf eine größere Transparenz der Union die richtige Richtung eingeschlagen, doch auf der Grundlage des vorliegenden Zwischenberichtes ist zu befürchten, daß man am Ende nur Millimeter vorankommen wird.

## Gründe für eine Reform

Um den Bürgern Europa wieder näherzubringen, genügt es nicht, statt bisher sechs Beteiligungsverfahren des Europäischen Parlaments künftig nur fünf anzuwenden. Es ist vielmehr eine radikale Vereinfachung des gesamten institutionellen und rechtlichen Rahmens erforderlich, die eine gründliche Entrümpelung des Vertrages einschließt.

Dazu reicht der politische Reformwille offenbar nicht aus. Statt sich an den Sachnotwendigkeiten zu orientieren, scheinen sich die meisten Regierungen eher darum zu sorgen, wie sie die Bürger erneut auf ein Minimalergebnis einstimmen können. Dabei geraten die Gründe für eine erneute Reform in den Hintergrund:

- Der Maastrichter Vertrag hat den europapolitischen Reformbedarf nur zum Teil eingelöst, in einigen Bereichen sogar neue Fragezeichen und Probleme aufgeworfen. Insbesondere im Blick auf die Entscheidungsfähigkeit der Union wurden keine ausreichenden Fortschritte erzielt. Die Staats- und Regierungschefs der EU haben deshalb schon bei der Aushandlung des Vertrages beschlossen, 1996 die nächste Regierungskonferenz einzuberufen.
- Die politischen Debatten und Kontroversen um den Maastrichter Vertrag haben gezeigt, daß die europäische Integration zunehmend unter Begründungszwang geraten ist. Die Union sollte Lehren aus der Maastricht-Debatte ziehen und die Reform 1996 einbringen. Sie muß die Bürger stärker als bisher von ihrer Notwendigkeit überzeugen, sonst droht eine Erosion von innen.
- Nach der Aufnahme von Österreich, Schweden und Finnland und wegen der anstehenden Erweiterungen nach Osten muß sich die Union - will sie weiter handlungsfähig bleiben - erneut vertiefen und effizientere Verfahren entwickeln.

## Strategische Vier-Punkte-Antwort

Aus diesen Notwendigkeiten folgt eine strategische Vier-Punkte-Antwort:

1. Die Europäische Union braucht unter den neuen Vorzeichen eine Antwort auf die Frage nach ihrem Sinn. Wie jedes politische System muß auch die EU elementare Leistungen erbringen: Sie hat die Freiheit und Freizügigkeit ihrer Bürger zu sichern, den Rahmen für wirtschaftliche Wohlfahrt bereitzustellen und die innere und äußere Sicherheit zu garantieren.

An diesen Herausforderungen wird die Reform 1996 Maß nehmen müssen. Das Kompetenzgefüge ist auf diese Aufgaben hin auszurichten. Dabei sind zwei Elemente entscheidend: Zum einen die Orientierung auf das Wesentliche, zum anderen die Wahrung eines Gleichgewichts der Kompetenzen zwischen der europäischen Ebene und den Mitgliedstaaten.

Die heutige Kompetenzlage ist derart undurchschaubar geworden, daß sie selbst für Experten nur schwer nachzuvollziehen ist. Auf einer solchen Grundlage, die den Boden für einen schleichenden und unkontrollierten Kompetenztransfer auf die europäische Ebene liefert oder auch nur Zentralisierungsängste fördert, kann kein politisches System auf Dauer überleben.

Die Europäische Union braucht eine für jedermann nachvollziehbare Kompetenzverteilung durch einen Kompetenzkatalog, der die politischen Verantwortlichkeiten so genau wie möglich beschreibt. Leider hat sich in der Reflexionsgruppe bislang keine Mehrheit dafür durchgesetzt. [Artikel 235](#), mit dem die Europäische Gemeinschaft in der Vergangenheit ihren Regelungsbereich erheblich ausgeweitet hat, paßt nicht mehr in eine Zeit, in der die europäische Ebene über eine enorme Kompetenzfülle verfügt und sich die Bürger zunehmend Sorgen über eine wachsende Zentralisierung der EU machen.

2. Das Entscheidungssystem der Europäischen Union muß gemäß den Zielen der Effektivität, Transparenz und Demokratie ausgestaltet werden. Alle drei Ziele, die in einer unauflösbaren Wechselwirkung stehen, verweisen auf eine Vereinfachung der Verfahren und eine Rückführung auf die Konstellation, die sich in den traditionellen Bildern von Demokratie in Europa wiederfindet. Diesen Anforderungen entspricht am ehesten ein Zwei-Kammer-System, in dem der Rat als die eine Kammer die entscheidende Rolle der Mitgliedstaaten repräsentiert und das Europäische Parlament als die andere Kammer die direkte Legitimationsquelle europäischer Entscheidungen bildet. Diese Konstruktion würde der demokratischen Notwendigkeit folgen, das Europäische Parlament zu einem gleichberechtigten Partner in der europäischen Gesetzgebung zu machen. Damit wäre kein Kompetenzgewinn für die europäische Ebene verbunden. Die meist willkürlichen Abstufungen in der Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der Gesetzgebung müssen fallen, damit ein einheitliches, an der Mitentscheidung ausgerichtetes Verfahren angewendet werden kann.

3. Die Europäische Union muß die Sicherheit nach innen wie nach außen garantieren, Teile der Innen- und Rechtspolitik - Kontrolle der Außengrenzen, Einwanderungspolitik, funktionsfähige Polizeinstanzen - sind zu vergemeinschaften. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik muß handlungsfähiger werden. Hierfür ist der Ausbau der Mehrheitsentscheidungen im Rat ebenso wichtig wie der Aufbau einer europäischen außenpolitischen Informations- und Planungseinheit. Nur wenn das nationale Informationsmonopol aufgebrochen wird, kann die Basis für ein gemeinsames europäisches Handeln entstehen.

4. Je größer und je heterogener der Raum der Integration, desto notwendiger wird ein Konzept der Differenzierung. Dies bedeutet, daß die Räume der Politischen Union, der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Wirtschafts- und Währungsunion sowie des Binnenmarktes künftig nicht mehr deckungsgleich sein werden, sondern durchaus unterschiedliche Mitgliedsstaaten umfassen können. Nur wenn die Integration auf hohem Niveau mehrgleisig organisiert werden kann, wird die Union handlungsfähig werden.

Dieses Programm klingt ambitioniert, ist aber lediglich die konsequente Antwort auf die ernste Lage. Wir können natürlich auch fortfahren im Hinhalten, im Verdrängen, im diffusen Vernebeln der harten Fakten. Aber spätestens der Entzug der Vertrauens durch die Unionsbürger würde uns dann mit dem Ernstfall konfrontieren.