



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 9/01

ECKPUNKTE DER EUROPÄISCHEN ZUKUNFTSDEBATTE

DR. EDMUND STOIBER

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 8. November 2001

Leider wurde die Veranstaltung aus Sicherheitsgründen kurzfristig in die Bayerische Vertretung beim Bund verlegt.

Wir entschuldigen uns dafür.

- Anrede -

EU als Friedens- und Schicksalsgemeinschaft

Die dramatischen Ereignisse der letzten Monate, die mit den Terroranschlägen in den USA ihren Anfang nahmen, haben die Koordinaten der Politik verändert. Sie konfrontieren uns nicht nur mit einer neuen Dimension von Krieg und Bedrohung. Sie haben uns auch vor Augen geführt, dass die Europäische Union in einer solchen weltpolitischen Krisensituation ihre Rolle noch nicht gefunden hat.

Im Afghanistan-Konflikt tritt nicht die EU in Erscheinung, sondern die Nationalstaaten bestimmen das Geschehen. Europa findet praktisch nicht statt. Immerhin ist es ein erster, ermutigender Schritt, dass sich letzten Sonntag auf dem „Mini-Gipfel“ wichtige europäische Staaten, zusammen mit dem amtierenden EU-Ratsvorsitzenden und dem Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, abgestimmt haben. Doch von einer echten Europäischen Sicherheitspolitik sind wir noch weit entfernt.

Das ist um so bedauerlicher, als das geeinte Europa ja gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs gegründet wurde. Die Friedenssicherung zwischen den Staaten Europas war das vorrangige Ziel, das Jean Monnet, Robert Schumann und Konrad Adenauer bei der Schaffung der Montanunion verfolgt hatten.

In der jahrzehntelangen Friedensperiode, die Europa erleben durfte, ist das fast in Vergessenheit geraten. Schon die Konflikte in Jugoslawien und ganz besonders die Terroranschläge in den USA führen uns aber wieder vor Augen, dass Europa mehr ist als eine Wirtschafts- und Interessensgemeinschaft. Europa ist eine Schicksalsgemeinschaft.

Leistungen Europas

Irgendwie hatten wir das verdrängt, über all den Erfolgen der Europäischen Union, die selbstverständlich geworden waren:

Überall in der Europäischen Union können wir heute frei reisen, uns niederlassen. An den Grenzen brauchen wir uns meist nicht einmal mehr auszuweisen.

Der europäische Binnenmarkt garantiert unseren Firmen Absatzmärkte und sichert so Arbeitsplätze. Und demnächst zahlen wir mit einer einheitlichen Währung.

Trotzdem Unbehagen

Die Liste der spektakulären Initiativen und Erfolge der EU ließe sich noch lange fortsetzen. Trotzdem herrscht bei vielen Menschen keine Euphorie, sondern eher Unbehagen über den Zustand Europas. So lag die Beteiligung an den letzten Europawahlen auf einem erschreckend niedrigem Niveau. Erstaunlich angesichts der Tatsache, dass heute bereits wichtigste politische Entscheidungen mit unmittelbarer Auswirkung auf den Bürger in Brüssel gefällt werden, Tendenz steigend.

Nach neueren Meinungsumfragen sind gerade einmal 48 % der Deutschen der Ansicht, die Mitgliedschaft in der EU sei eine gute Sache. Und nur 39 % nehmen an, Deutschland würde von der EU profitieren. Nach der Shell-Studie 2000 interessiert Europa die meisten Jugendlichen überhaupt nicht.

Dieses Phänomen ist nicht auf Deutschland beschränkt. Sogar in einem traditionell so europafreundlichen Land wie Irland versagte die Bevölkerung dem Vertrag von Nizza vor wenigen Monaten in einem Referendum ihre Zustimmung.

Über die Gründe für den wachsenden Vorbehalt vieler Menschen gegenüber Europa kann man nur rätseln:

Ist es bloße Gleichgültigkeit, bestenfalls weil die EU selbstverständlich geworden ist?

Ist es mangelnde Kenntnis über das, was Europa tut?

Sind die Entscheidungsprozesse zu wenig transparent, weiß man nicht, wer handelt und wie man ihn ggf. verantwortlich machen kann?

Ist es das Gefühl einer Ohnmacht, eines Ausgeliefertseins gegenüber europäischen Entscheidungen?

Macht Europa in den Augen der Bürger zuviel „Kleinkram“, vermisst man ein kraftvolles Auftreten in den wirklich europäischen Kernfragen?

Vermutlich ist es von allem etwas. Doch die Skepsis macht deutlich, dass uns Europa nicht in den Schoß fällt. Europa muss in jeder Generation neu begründet werden. Jede Generation muss aufs Neue die Entscheidung für Zusammenarbeit, Völkerverständigung und Freundschaft unter den Menschen verschiedener Nationen und Regionen treffen. Europa darf sich nicht bequem zurücklehnen und zufrieden auf seine Erfolge zurückblicken. Es darf nicht jede Kritik als Angriff auf sakrosankte immerwährende Wahrheiten verstehen. Der *acquis communautaire* ist weder die Bibel noch in Stein gemeißelt.

Herausforderungen

Europa muss sich den Herausforderungen stellen. Es muss die Kraft haben, sich zu erneuern. Europa ist ein dynamischer Prozess. Nicht alle Ziele, Vorstellungen und Methoden, die vor 50 Jahren richtig waren, sind es unter geänderten Voraussetzungen auch heute noch.

Es ist daher sehr zu begrüßen, dass der Europäische Rat in Nizza sich auf eine eingehende Debatte über die Zukunft der Europäischen Union geeinigt hat. Vor allem begrüße ich den Auftrag des Gipfels, in der nächsten Regierungskonferenz eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten vorzunehmen.

Eine solche Debatte über die „Zukunft Europas“ kann sich naturgemäß nicht auf den Status quo und einige marginale Korrekturen beschränken, sondern muss vor allem die großen Herausforderungen mit in den Blick nehmen, vor denen Europa steht.

Europa muss sich mit der Frage befassen, wohin die weitere Reise gehen soll. Was sind angesichts der gewandelten Verhältnisse unsere Interessen? Erweiterung der EU und Vertiefung der Integration, ist das vereinbar? Wer macht was in Europa? Das sind die Zukunftsfragen Europas, mit denen sich die nächste Regierungskonferenz beschäftigen muss.

Zunächst zu den Herausforderungen. Ich nenne nur die drei wichtigsten: die Osterweiterung, die Globalisierung sowie die innere und äußere Sicherheit.

Erweiterung

Europa steht vor der historischen Chance, die künstliche Trennung unseres Kontinents endgültig zu überwinden und die Europäische Union zu einer wahrhaft gesamteuropäischen Gemeinschaft zu machen. Das wollen wir ohne Abstriche. Aber wir müssen wissen, dass eine Erweiterung auf 27 oder noch mehr Staaten den Charakter der EU nachhaltig verändern wird. Die Heterogenität im Innern wird zunehmen. Das Wohlstandsniveau, die kulturellen Unterschiede, die räumlichen Faktoren, die Interessenlagen, all das wird wesentlich stärker als bisher divergieren.

Ich habe erhebliche Zweifel, ob die Beitrittskandidaten integriert werden können, ohne das System der europäischen Kohäsionspolitik zu ändern. Nehmen Sie z. B. die Strukturfonds. Nach Schätzungen der Dresdner Bank würden im Jahr 2008 bei Fortschreibung der gegenwärtigen Rechtslage zu den 30 Mrd. Euro Strukturmittel für die bisherigen EU-Mitgliedstaaten weitere 37 Mrd. Euro für die neuen Mitglieder hinzukommen. Das ist mehr als eine Verdoppelung!

Bei der Agrarpolitik würden nach Berechnungen der Dresdner Bank im Jahr 2008 zusätzliche Ausgaben für die neuen Mitglieder in Höhe von 16,6 Mrd. Euro entstehen. Die Gesamtmehrausgaben lägen damit bei weit über 50 Mrd. Euro. Reformen sind da unvermeidlich. Ich sage das nicht, um abzuschrecken, sondern um Lösungswege anzumahnen und aufzuzeigen.

Ohne Änderung dieser wichtigen kostenträchtigen Politikbereiche sind Konflikte vorprogrammiert. Entweder zwischen den Nettoempfängern und Nettozahlern, die die gewaltigen Beitragssteigerung nicht akzeptieren. Oder Konflikte mit den bisherigen Begünstigten der Strukturfonds, die Kürzungen oder gar Streichungen nicht hinnehmen wollen.

Eine erweiterte EU wird auch nur funktionieren, wenn sie sich auf die Aufgaben konzentriert, die zwingend gemeinschaftlich erledigt werden müssen. Das ist auch die Antwort auf die Frage, wie Vertiefung der Integration und Erweiterung zusammenpassen: Konzentration auf die europäischen Kernaufgaben, im Übrigen auch Rückübertragung auf die Mitgliedstaaten. Der Aufgabenbestand in einer EU der 30 kann nicht derselbe sein wie in der EU der 6 oder 15.

Kriminalität, Terrorismus

Das leitet über zu einer Herausforderung, die uns zu einem Zusammenrücken, zu mehr gemeinsamen Handeln zwingt: Innere und äußere Sicherheit.

Offene Grenzen und dichte, weltumspannende Verkehrs- und Datennetze bewirken ein noch nie da gewesenes Maß an Mobilität. Sie machen die Gesellschaft aber auch anfälliger gegenüber Organisierter Kriminalität. Staatsgrenzen stellen für das internationale Verbrechen schon längst kein Hindernis mehr dar. Daher muss in der EU die Zusammenarbeit der Polizeibehörden weiter verstärkt werden, um die innere Sicherheit langfristig zu gewährleisten.

Die Terroranschläge in den USA und ihre Folgen zeigen, dass innere und äußere Sicherheit heute untrennbar geworden sind. Die Bürger werden den Erfolg der EU nicht an der Zahl der verabschiedeten Richtlinien und Verordnungen messen, sondern an der Effizienz der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik. Die EU muss die notwendigen

Kompetenzen und Instrumente erhalten, um in diesen Schlüsselbereichen der Politik überzeugende Ergebnisse liefern zu können.

Globalisierung

Eine weitere Herausforderung kommt hinzu. Im Zeichen der Globalisierung fallen die Grenzen weltweit in atemberaubendem Tempo: Die Grenzen für Waren, für Kapital, für Wissen. Moderne Technologien haben ein allumfassendes Netzwerk geschaffen. Das Weltsozialprodukt wird bereits zu einem Fünftel global produziert und konsumiert.

Die Folgen liegen auf der Hand: Der Wettbewerb nimmt rasant zu. Wir sehen uns Konkurrenten gegenüber, die wir bisher allenfalls als Rohstofflieferanten und Kunden unserer Fertigprodukte betrachtet haben. Der Strukturwandel beschleunigt sich. Nicht nur die wütenden Aktionen der Globalisierungsgegner zeigen, dass diese Entwicklung auch Sorgen und Probleme schafft.

Ein chinesisches Sprichwort sagt: Wenn ein starker Wind weht, bauen die einen Mauern, die anderen Windmühlen.

Die Globalisierungsgegner gehören zu denen, die Schutzzäune errichten wollen. Schutzzäune vor allem für die Menschen der reichen, nicht der armen Welt. Denn für die Länder der Dritten Welt ist der ungehinderte Zugang zu den Weltmärkten der einzige Ausweg aus der Armut und damit übrigens auch der Weg hin zu höheren Sozial- und Umweltstandards. Denn die Forderung nach höheren Standards wächst mit dem Wohlstand. Und außerdem: Je mehr Menschen der Dritten Welt an unserem Wohlstand teilhaben können, desto weniger müssen auswandern.

Globalisierung bedeutet Öffnung, wendet sich gegen Abschottung. A priori ist Globalisierung weder gut noch schlecht. Das ist wie bei der Technik. Entscheidend ist, was man daraus macht. Ob man die Sorgen betont oder die Chancen. Aber Globalisierung ist unabwendbar und unumkehrbar, übrigens ebenso wie der Fortschritt der Technik. Wir können uns nicht dafür oder dagegen entscheiden, sondern wir müssen mit ihr richtig umgehen.

Und hier wird Globalisierung auch zur Herausforderung für die Politik, nicht nur in den Nationalstaaten, sondern auch in der Europäischen Union. „Die, die wir gewählt haben, haben keine Macht und die, welche die Macht haben, haben wir nicht gewählt.“ So lautet die Losung häufig dann, wenn sich Arbeitnehmer z.B. mit Entlassungen oder Werksschließungen konfrontiert sehen.

Vordergründig scheint das richtig zu sein. Globalisierung bringt mehr Wettbewerb, bringt Chancen, aber auch Probleme. Auch in Europa gibt es Verlierer. Auch in Europa sind nicht alle Unternehmen oder Branchen ausreichend wettbewerbsfähig. Die Politik kann nicht mehr wie früher mit den gewohnten Lösungsmustern dagegenhalten. Regulierungen entziehen sich die Akteure durch Abwanderung, denn der Markt ist weltweit. Und Staatsinterventionen widersprechen häufig Spielregeln, die wir in der EU und in der WTO akzeptiert haben. Trotzdem ist Politik nicht machtlos, aber ihre Aufgabe hat sich gewandelt:

Sie muss durch Reformen die Rahmenbedingungen setzen, damit wir global wettbewerbsfähig bleiben. Denn nur dann können wir unsere sozialen Sicherungssysteme erhalten. Sie muss Bildung und Forschung forcieren, weil das in Zukunft ein entscheidender Wettbewerbsfaktor ist. Schutzzäune um Europa herum helfen nicht weiter. Das müsste vor allem Deutschland wissen, das seinen Wohlstand weitgehend dem Export verdankt.

Politik, das sind die Staaten, aber das ist auch Europa. Für die Europäische Union bedeutet dies:

Auch Europa braucht im Innern Deregulierung, nicht mehr Regulierung. Der Abbau von Grenzen und Schutzzäunen zur Errichtung eines offenen Binnenmarkts war richtig und segensreich. Das Öffnen der Märkte bringt mehr Wohlstand für alle.

Nun darf Europa aber nicht in den Fehler verfallen, diese Vorteile durch Bürokratisierung und Zentralismus auf anderen Gebieten wieder zunichte zu machen. Ich nenne als Beispiel nur den Richtlinienvorschlag über das Energieprofil von Gebäuden, mit dem gleiche Bedingungen in den Mitgliedstaaten bei Energieeinsparungen geschaffen werden sollen.

Das Ziel der Energieeinsparung bei Gebäuden ist sicher richtig, gerade auch im Hinblick auf die Weltklimaprobleme. Die Frage ist nur, ob sich gerade die EU dieses Themas annehmen muss. Brauchen wir von Sizilien bis Lappland wirklich gleiche Energieprofile in Gebäuden?

Umgekehrt ist es aber unverzichtbar, dass die EU im Zeichen der Globalisierung nach außen geschlossen auftritt. Sie muss bei internationalen Verhandlungen ihr Gewicht in die Waagschale werfen, die Spielregeln entscheidend beeinflussen.

Das wird schwierig genug. Sicher können wir den anderen nicht unsere Standards, unser „Gesellschaftsmodell“, wie es die Kommission zu nennen beliebt, aufdrücken. Denn das überfordert viele Konkurrenten, und die werden sich das nicht gefallen lassen. Aber wir brauchen Spielregeln für einen fairen Wettbewerb und die Achtung der Menschenrechte.

Die Zukunft Europas im Zeitalter der Globalisierung ist eine Zukunft der kleinen Einheiten und der großen Netzwerke.

Auch die EU muss sich darauf einstellen und insoweit ihre Strategie umstellen: Nicht eine möglichst große Einheitlichkeit ist das Gebot der Stunde, sondern Nutzung der Vielfalt und Kreativität, die Europa prägen. Die EU kann dazu durch Selbstbeschränkung auf Kernprobleme und Rahmenregelungen für ein faires Miteinander beitragen.

Finalitätsdiskussion

Europa muss sich neu positionieren, um den Herausforderungen gewachsen zu sein. Das wird zunehmend erkannt. Die Diskussion über die Finalität Europas nimmt zu. Das ist auch ein Verdienst dieser Universität, die dafür eine Plattform bietet, beginnend mit der Rede von Außenminister Fischer vor einem Jahr.

Vergleicht man die vielen seither gehaltenen Reden – ich nenne nur Jacques Chirac, Tony Blair und Gerhard Schröder -, so fällt dreierlei auf:

Zum einen sind die Europakonzepte sehr an der nationalen Terminologie orientiert. Die Verwendung von Begriffen, die dem nationalen Gedankengut verhaftet sind, führt aber leicht zu Missverständnissen. Das gilt nicht zuletzt für den Begriff des Föderalismus, der in Großbritannien ganz anders verstanden wird als hierzulande.

Darüber hinaus fällt auf, dass gerade bei den deutschen Konzepten die Institutionen sehr stark im Vordergrund stehen. Natürlich sollte die Debatte über die Finalität Europas auch institutionelle Aspekte beinhalten. Die zentrale Frage lautet aber, welche Aufgaben ein Europa der 27 oder 30 Mitglieder gemeinsam erledigen muss und kann.

Und schließlich möchte ich Paul Kirchhof zitieren, der zur aktuellen Finalitätsdiskussion kritisch anmerkt:

„Die Zukunftsversprechen werden immer weit greifender und grundsätzlicher, die konkreten Integrationsschritte dagegen immer schwieriger und vorsichtiger. Dieses Europa der kleinen Schritte und großen Entwürfe (...) erweitert (...) die Distanz zwischen Europahoffnungen und europäischer Realität.“

Allgemeine Grundsätze zur Zukunft Europas

Mir die Worte von Paul Kirchhof zu Herzen nehmend, will ich nun versuchen, zunächst einige allgemeine Thesen zur künftigen Entwicklung Europas vorzustellen, um dann auf konkrete Politikbereiche zu sprechen zu kommen:

Interessen Europas definieren

Zunächst müssen wir die Interessen Europas definieren:

Wir brauchen ein vereinigtes Europa, das seine Spaltung überwindet, um langfristig innere und äußere Stabilität garantieren zu können.

Wir brauchen nach außen ein einiges Europa, um den Standort Europa in der globalisierten Welt zu sichern.

Wir brauchen ein nach innen handlungsfähiges Europa, um die wirklich europäischen Aufgaben effektiv erfüllen zu können.

Wir brauchen ein demokratisches Europa, damit nicht die Erledigung einer Aufgabe durch die EU zu Einbußen an demokratischer Mitbestimmung und Kontrolle führt.

Und vor allem brauchen wir ein bürgernahes Europa, damit es die Akzeptanz der Menschen findet.

Kompetenzverteilung, nicht nur -abgrenzung

Notwendig dazu ist eine Kompetenzverteilung auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips. Die kommende Regierungskonferenz darf sich nicht nur auf eine bloße Kompetenzabgrenzung im Sinne einer Festschreibung und Verewigung der bestehenden Zuständigkeiten beschränken. Sie muss vielmehr den europäischen Aufgabenbestand kritisch sichten und durchforsten. Dabei kann es im Einzelfall sowohl zu neuen Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene, als auch zu Rückübertragungen auf die nationale Ebene kommen, wenn sich herausstellt, dass in einem Punkt ein europäisches Handeln nicht wirklich angezeigt ist.

Bauplan statt Methode Monnet

Wir brauchen einen Bauplan für Europa. Ein Europa der 27 oder 30 lässt sich nicht nach der „Methode Monnet“ aufbauen, da teile ich die Ansicht von Außenminister Fischer. Die „Methode Monnet“ steht für

eine schrittweise immer weiter gehende Integration, aber ohne klares Ziel.

Natürlich entwickelt sich Europa meist in kleinen Schritten. Aber wir müssen wissen, wo wir Europa brauchen und wo nicht. Anders als beim Europa der 6 gilt heute nicht mehr stillschweigend die Devise „Europa, wo immer möglich“, sondern der Satz „Europa, wo immer nötig“.

Europa mit Augenmaß

Notwendig ist ein „Europa mit Augenmaß“

Wir müssen uns fragen, welches Europa nötig und realistisch ist. Ziel ist kein utopisches Gedankenmodell, sondern ein „Europa mit Augenmaß“. Ein Europa, das den Dreiklang EU, Mitgliedstaat und Region berücksichtigt.

Dabei sollten wir anerkennen, dass nach wie vor die Nation den zentrale Rahmen gesellschaftlicher Solidarität und primäres Identifikationsobjekt der Bürger bildet. Solidarische Leistungen wie etwa der „Aufbau Ost“ sind in dieser Intensität nur innerhalb einer Nation vorstellbar.

Daneben hilft die Region, Geborgenheit in der globalisierten Welt zu vermitteln. Europäisierung und Globalisierung sind für viele Menschen nur verkraftbar, wenn ihnen aus der eigenverantwortlich gestalteten Heimat in der Region im nationalen Rahmen Identität erwächst. Die Regionen sind heute vielfach die Träger der oben genannten kleinen Einheiten und Netzwerke.

Die europäische Ebene schließlich steht neben Nation und Region, nicht über ihnen. Sie erfüllt die Aufgaben, die Mitgliedstaaten und Regionen nicht erledigen können.

Dabei kommt es mir nicht darauf an, wie diese europäische Ebene genannt wird. Schon das Wort „Föderation“ assoziiert bei den Mitgliedstaaten unterschiedliche Ziele. Wir sollten über die Funktionen der europäischen Ebene diskutieren, nicht über ihre Bezeichnung.

Jede Übertragung von Aufgaben auf die EU führt zu einem Souveränitätsverlust bei den Mitgliedstaaten. Das ist kein Problem, wenn die Mitgliedstaaten (und ihre Parlamente) dieser Übertragung zugestimmt haben. Es wäre aber ein Riesenproblem, wenn sich die EU eigenmächtig Kompetenzen von den Mitgliedstaaten holen dürfte. Das wäre letztlich die „Lizenz zum Alleinregieren“, die ich entschieden ablehne. Sie wäre nach der Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.

Das bedeutet: Die vorgeschlagene Zweiteilung der Verträge in einen Teil, der nur durch Vertrag der Mitgliedstaaten abgeändert werden kann, und einen anderen Teil, den die Gemeinschaftsorgane autonom abändern können, ist mit der Vorstellung souveräner Nationalstaaten in einem Vereinten Europa nicht vereinbar. Primärrecht ist Sache der Mitgliedstaaten.

Das gilt auch für den Vorschlag, künftige Vertragsrevisionen an die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu binden. Auch in diesem Fall wären die Mitgliedstaaten nicht mehr Herren der Verträge.

Aufgabenverteilung

Für eine vernünftige Aufgabenverteilung gilt: Nicht jedes Problem in Europa ist auch ein Problem für Europa.

Die EU sollte für nur gemeinsam zu bewältigende europäische Kernkompetenzen zuständig sein wie:

Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einheitlichen Binnenmarkt mit funktionierendem wirtschaftlichen Wettbewerb,
eine einheitliche Außenvertretung und gemeinsame Währung,
eine reformierte Agrarpolitik
und - soweit grenzüberschreitende Dimensionen gegeben sind –
Rechtspolitik, innere Sicherheit, Verkehr, Infrastruktur, Umwelt- und Gesundheitsschutz.

Im übrigen sollten die Aufgaben den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben. Jacques Delors hat das so ausgedrückt:

„Ich glaube, dass Bereiche wie Bildung, Gesundheit, Beschäftigung und soziale Sicherheit, kurzum, alles, was den sozialen Zusammenhalt erzeugt, unter nationaler Kompetenz bleiben sollte.“

Einzelne Politikbereiche

Erlauben Sie mir, auf dieser Grundlage einige wichtige Politikbereiche beispielhaft etwas näher auszuführen.

Binnenmarkt

Binnenmarkt

Wir brauchen selbstverständlich die Vollendung des Binnenmarktes. Dazu gehören notwendige Harmonisierungen. Hier ist schon viel geschehen, manchmal auch ein wenig zu viel. Aber niemand wird sich gegen einheitliche Normen dort sträuben, wo dies für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich ist.

So warten wir z.B. immer noch auf ein praktikables Mehrwertsteuerkonzept für den grenzüberschreitenden Handel, das weniger bürokratisch und weniger betrugsanfällig ist. Und man kann sich fragen, warum wir zwar einheitliche Normen für Traktorensitze, nicht aber für Steckdosen haben.

Dagegen kann es nicht angehen, dass die EU unter Berufung auf ihre Binnenmarktcompetenz Bereiche regelt, für die die Gemeinschaft nicht zuständig ist. Dazu ein Beispiel aus vielen:

Die EU hat bekanntlich die Richtlinie über das Werbeverbot für Tabakerzeugnisse auf die Binnenmarktcompetenz gestützt, obwohl das eigentliche Ziel der Maßnahme der Gesundheitsschutz ist. Und nach dem EG-Vertrag besitzt die Gemeinschaft beim Gesundheitsschutz gerade keine Regelungszuständigkeit. Damit werden die Kompetenzregeln des EG-Vertrags glatt unterlaufen.

Um solchen Auslegungen vorzubeugen, schlage ich vor, die zu weit gefassten Binnenmarktgeneralklauseln durch klar beschriebene Einzelermächtigungen zu ersetzen.

Sozialpolitik

Zum europäischen Binnenmarkt, zur Marktwirtschaft gehört eine starke soziale Komponente. Die soziale Solidarität ist eine der größten zivilisatorischen Errungenschaften Europas.

Allerdings beobachte ich mit Sorge, dass das soziale Prinzip in Europa zunehmend in fragwürdiger Weise instrumentalisiert wird. Meist unter dem Stichwort des „europäischen Gesellschaftsmodells“ werden einheitliche Standards für ganz Europa gefordert. Etwa nach dem Motto: Ein gemeinsamer Binnenmarkt verlangt auch eine europäisch gestaltete Sozialpolitik. Häufig auch noch mit der Begründung, das sei nötig, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.

Doch dieser gedankliche Ansatz ist grundfalsch. Auf die europäische Ebene gehören z.B. grundlegende Regelungen des Arbeitsschutzes und notwendige Bestimmungen, um Freizügigkeit und Mobilität sicherstellen. Ich denke hier etwa an die Sicherung sozialrechtlicher Ansprüche, die in verschiedenen Mitgliedstaaten erworben werden. Die Definition sozialer Standards muss dagegen jedem Mitgliedstaat überlassen bleiben.

Entsprechend den kulturellen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und historischen Unterschieden geben die einzelnen Staaten auch unterschiedliche Antworten darauf, auf welche Weise sie den notwendigen Sozialschutz und sozialen Ausgleich verwirklichen wollen. Die dafür notwendige Solidarität ist derzeit nur innerhalb der Mitgliedstaaten aufzubringen.

Hinzu kommt: Wo durch die Währungsunion das Instrument der nationalen Währungspolitik wegfällt, brauchen die Staaten dringend ein anderes Ventil zum Ausgleich unterschiedlicher Produktivität der Volkswirtschaften. Wir können z.B. nicht verlangen, dass jeder das hohe deutsche Sozialschutzniveau übernimmt, nur um uns vor sogenannter „unfairer Konkurrenz“ zu schützen. Das würde in anderen Staaten zu einer hoffnungslosen Überforderung ihrer sozialen Sicherungssysteme führen. Und das wiederum müsste die EU durch einen gigantischen Umverteilungsmechanismus ausgleichen.

Daher gilt: Wir brauchen Sozialpolitik in Europa als Korrektiv zur Marktwirtschaft. Aber grundsätzlich durch die Staaten, nicht durch die EU. Harmonisierungen, die Wettbewerb nicht erleichtern, sondern verhindern wollen, lehne ich daher ab.

Steuerpolitik

Immer lauter wird nach einer umfassenden Harmonisierung der europäischen Steuerpolitik gerufen. Doch hier gilt es zu differenzieren:

Auf europäischer Ebene notwendig sind vor allem:

Maßnahmen zur effektiven Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges, durch den allein dem deutschen Fiskus jedes Jahr ein zweistelliger Milliarden-Betrag verloren geht,
Verhinderung der Doppel- oder Nichtbesteuerung grenzüberschreitender Einkünfte,
die Abschaffung sog. „Steuroasen“, die ausländischen Investoren Steuererleichterungen gewähren, die sie der inländischen Wirtschaft versagen, und damit unfairen Wettbewerb betreiben.

Im übrigen brauchen wir jedoch Wettbewerb im Steuerbereich. Er ist gut:
für die Senkung überhöhter Steuersätze,
für den effizienten Einsatz öffentlicher Gelder,
für wirtschaftliches Wachstum und Produktivität.

Eine weitgehende Harmonisierung der direkten Steuern in der EU lehne ich deshalb ab.

Europäischer Rechtsraum

Mehr Europa kann ich mir im Bereich des Rechts vorstellen. So sollte z.B. geprüft werden, ob Teile des Zivilrechts, wie das Handels- oder das grenzüberschreitende Vertragsrechts, vereinheitlicht werden können. Es wäre eine echte Ergänzung des Binnenmarkts, wenn Verträge und Geschäfte in Europa nach gleichen Regeln abliefen. Schon jetzt regelt die EU punktuell Teilbereiche z.B. des Haftungs- oder Verjährungsrechts. Mit einer Gesamtregelung ließe sich einer immer stärkeren Rechtszersplitterung vorbeugen.

Im Kern geht es hier um die Schaffung eines europäischen Rechtsraums. Untrennbar damit verbunden ist eine verstärkte justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen. Urteile und Rechtstitel müssen überall in der EU gelten und vollstreckt werden können.

Struktur- und Regionalpolitik

Das heutige System der Umverteilung über die Struktur- und den Kohäsionsfonds ist zu ineffizient, zu teuer, zu zentralistisch und überaus betrugsanfällig. Es verursacht einen gewaltigen bürokratischen Aufwand. Spätestens mit der Osterweiterung wird der Ansatz, die Entwicklung der Regionen zentral von Brüssel aus steuern zu wollen, endgültig in eine Sackgasse führen.

Bereits vor einem Jahr habe ich hier in Berlin ein neues Konzept vorgestellt. Es sieht die Ersetzung des gegenwärtigen Systems der Strukturförderung durch direkte Transferzahlungen an die schwächeren Mitgliedstaaten mit Hilfe eines Solidaritätsfonds vor. Ich freue mich, dass der Bundesfinanzminister Gedanken in ähnlicher Richtung geäußert hat.

Die vorgeschlagenen Transferzahlungen sollen unter möglichst weitgehender Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für investive Maßnahmen in den strukturschwächeren Regionen verwendet werden. Die Mitgliedstaaten und Regionen wissen schließlich selbst am besten, wo und wie die EU-Fördermittel in politischer Verantwortung gegenüber ihren Bürgern am sinnvollsten eingesetzt werden können.

Hinzu kommt: Bisher werden über die Hälfte der Gelder, die die Mitgliedstaaten über die Strukturfonds empfangen, von ihnen zuvor selbst in die EU eingezahlt. Das ist ein extrem ineffizientes Verfahren. Durch den Solidaritätsfonds würde das Transfervolumen drastisch verringert und damit die Effizienz des Verfahrens nachhaltig gesteigert.

Die vorgeschlagene Reform ist schließlich auch geeignet zur Eindämmung des viel beklagten Missbrauchs von EU-Fördermitteln. Die Erfahrung lehrt, dass man mit Geldern, über deren Einsatz man eigenverantwortlich und unter demokratischer Kontrolle vor Ort entscheidet, gewissenhafter umgeht als mit weitgehend fremdbestimmt verausgabten Mitteln aus Brüssel.

Die Reform darf andererseits nicht dazu führen, dass Mitgliedstaaten, die keine EU-Mittel mehr erhalten, nun auch in der Förderung ihrer schwächeren Gebiete mit eigenem Geld behindert werden. Sie müssen daher einen größeren Spielraum für nationale Beihilfen in den Regionen erhalten, die künftig aus der EU-Förderung herausfallen.

Asyl- und Flüchtlingspolitik

Asyl und Einwanderung

Die Asyl- und Flüchtlingspolitik ist ein Bereich, in dem wir ein gemeinsames europäisches Vorgehen brauchen. Wir müssen die Lasten auf die einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit gleichmäßig und gerecht verteilen. Dabei müssen wir Anreize für Wanderungsbewegungen innerhalb der Europäischen Union so weit wie möglich vermeiden. Asylbewerber und Flüchtlinge sollten deshalb in allen Mitgliedstaaten die gleichen Bedingungen für die Aufnahme, den Aufenthalt und die Beendigung des Aufenthalts vorfinden.

Dagegen sollte die Einwanderungspolitik in nationaler Hand liegen. Anders als bei der Asyl- und Flüchtlingspolitik geht es bei der Einwanderungspolitik nicht um die Erfüllung einer von allen Mitgliedstaaten völkerrechtlich und verfassungsmäßig übernommenen Verpflichtung, sondern um die freiwillige Aufnahme von Einwanderern im Interesse der einzelnen Mitgliedstaaten. Diese bringen hierfür sehr unterschiedliche Voraussetzungen mit. Es muss daher den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleiben, Zahl und Personenkreis der jeweiligen Zuwanderer in eigener Verantwortung zu bestimmen.

Diese Zuständigkeit der Mitgliedstaaten darf auch nicht durch großzügige Drittstaatsregelungen der EU unterlaufen werden, die dann möglicherweise eine umfangreiche Binnenmigration von Drittstaatlern in die EU-Staaten mit den vorteilhaftesten Sozialbedingungen auslösen.

Innere Sicherheit

Den Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität können wir nur gewinnen, wenn alle Ebenen der Politik zusammenwirken: Die internationale Staatengemeinschaft, die Europäische Union, die Mitgliedstaaten.

Auf europäischer Ebene müssen wir dafür sorgen, dass die Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten effektiv und eng zusammenarbeiten können. Dazu muss Europol weiter ausgebaut und vor allem auch von allen Staaten effektiv eingesetzt werden. Es kann nicht weiter angehen, dass 50% aller Daten, die von den Mitgliedstaaten an Europol übermittelt werden, von Deutschland alleine stammen.

Außerdem muss durch Eurojust für eine intensive Vernetzung und Kooperation auch bei der Strafverfolgung gesorgt werden. Ausdrücklich begrüße ich auch die Initiative der Kommission für einen europäischen Haftbefehl, mit dem die Auslieferung von verurteilten Straftätern innerhalb der Europäischen Union erleichtert werden soll.

Allerdings habe ich Zweifel, ob es Sinn macht, Europol selbst mit exekutiven Befugnissen auszustatten oder Eurojust zu einer europäischen Staatsanwaltschaft fortzuentwickeln. Die Ausübung exekutiver Befugnisse dürfte bei den Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten besser aufgehoben sein, weil diese über die notwendigen Kenntnisse der örtlichen und regionalen Gegebenheiten verfügen. Es geht darum, dieses Wissen miteinander zu vernetzen und nutzbar zu machen. Dafür brauchen wir auf europäischer Ebene koordinierende Einheiten, aber keine Konkurrenz zu den nationalen Sicherheitsbehörden.

Außen- und Sicherheitspolitik

Eine der Konsequenzen des 11. September ist: Europa muss mehr Verantwortung für Frieden, Freiheit, Recht und Gerechtigkeit in der Welt übernehmen - in erster Linie politisch, notfalls auch militärisch. Nicht als Konkurrent der Vereinigten Staaten, sondern als deren Partner.

Das außenpolitische Gewicht Europas befindet sich noch immer in einem krassen Missverhältnis zu seiner wirtschaftlichen Stärke. Daran ist Europa selbst schuld. Henry Kissinger hat es auf den Punkt gebracht mit der Frage: „Was ist die Telefonnummer Europas?“

Auf diese Frage hat Europa gegenwärtig keine Antwort. Einer der Gründe dafür ist, dass die außenpolitischen Kompetenzen der EU zersplittert sind: Sie verteilen sich auf den jeweiligen Vorsitz, den Generalsekretär des Rates und auf verschiedene Kommissare. Eine Straffung der außenpolitischen Zuständigkeiten der EU könnte daher ein erster Schritt sein, um eine klare europäische Linie zu finden.

Ein Allheilmittel ist das aber noch nicht. Auch ein einheitlicher Sprecher oder Repräsentant nützt nichts, wenn die EU nicht über angemessene Zuständigkeiten verfügt. Gerade in der Außen- und Sicherheitspolitik sind die europäischen Kompetenzen noch zu dürftig. Wir müssen schneller die Bereiche definieren, wo wir künftig mit einer Stimme sprechen wollen.

Ich frage mich z.B.: Hätte die EU als Ständiges Mitglied im Sicherheitsrat nicht mehr Gewicht als gegenwärtig Großbritannien und Frankreich zusammen, die zwar für ihre Völker, aber eben nicht für die Europäer insgesamt sprechen können?

In der Verteidigungspolitik fällt den Mitgliedstaaten die Aufgabe nationaler Souveränitäten besonders schwer, zumal wir mit der NATO bereits ein Kollektives Verteidigungsbündnis haben. Trotzdem müssen wir die Fähigkeiten zur Selbstbehauptung Europas im Rahmen bestehender Bündnissysteme stärken.

Zudem muss Europa in der Lage sein, bei Krisen notfalls auch militärisch intervenieren zu können. Der Aufbau europäischer Krisenreaktionskräfte muss daher rasch und mit den dafür nötigen Ressourcen vorangetrieben werden. Wir müssen prüfen, wie wir diese Kräfte auch für den Kampf gegen den internationalen Terror einsetzen können.

Klar ist allerdings: Auch in Zukunft werden die Nationen den Rahmen bilden, in dem über den Einsatz von Soldaten entschieden wird. Eine volle Vergemeinschaftung wird hier auf absehbare Zeit nicht akzeptiert werden. Realistischerweise werden wir zunächst flexible Schritte im Rahmen der Intergouvernementalen Zusammenarbeit machen müssen.

Institutionelle Reformen

Erlauben Sie mir noch ein paar Worte zu institutionellen Reformen. Ich will das hier nur kurz andeuten, weil der entscheidende Ansatz der Regierungskonferenz 2004 die Reform der Aufgabenverteilung ist. Die Institutionen müssen sich nach den Aufgaben richten, nicht umgekehrt.

Grundsätzlich gilt: Die Mitgliedstaaten haben Teilbereiche der klassischen staatlichen Aufgaben an Europa abgegeben. Wie auch das Bundesverfassungsgericht betont hat, darf diese Verlagerung von Kompetenzen

nicht dazu führen, dass wichtige Politikbereiche einer demokratischen Legitimation und Kontrolle entzogen werden.

Notwendig ist daher, dass der Bürger klar erkennen kann, wer für welche Entscheidungen in Brüssel die politische Verantwortung trägt. Und er muss die Möglichkeit haben, über seine Volksvertreter - sei es über die nationalen Parlamente oder das Europäische Parlament – auf die Entscheidungen in der EU effektiv Einfluss nehmen zu können. Das ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass auch in Zukunft die Menschen Ja zur europäischen Integration sagen.

Vor diesem Hintergrund schlage ich folgende Reformen vor:

Die Gesetzgebung sollte dem Rat und dem Europäischen Parlament gemeinsam obliegen. Dabei sollte im Europäischen Parlament jeder Abgeordnete in etwa die gleiche Anzahl von Stimmen repräsentieren. Im Rat als Staatenkammer sollten die Stimmen gewichtet werden, wobei eine gewisse überproportionale Repräsentanz der kleinen Staaten zu akzeptieren ist.

Eine zusätzliche Kammer bestehend aus Abgeordneten der nationalen Parlamente, wie sie von manchen gefordert wird, halte ich dagegen nicht für hilfreich. Sie würde zu einer unnötigen weiteren Verkomplizierung des Verfahrens führen. Außerdem bin ich für eine Trennung der Verantwortung, nicht für ihre Vermengung.

Das Gesetzesinitiativrecht muss neben der Kommission auch dem Europäischen Parlament und dem Rat zustehen.

Es gibt kein Organ, das allein – gleichsam Kraft Amtes – das Gemeinschaftsinteresse verkörpert. Alle Organe sind aufgerufen, daran mitzuarbeiten. Eine Beschränkung des Initiativrechts auf die Kommission mag in der Gründungsphase, als es um das Einreißen von Grenzen ging, gerechtfertigt gewesen sein. Dem erreichten Ausbau der EU wird es nicht mehr gerecht.

Die Kommission sollte die politisch verantwortliche Exekutive sein. Der Kommissionspräsident sollte vom Parlament mit Zustimmung des Rates gewählt werden.

Ich kann mir durchaus einen Europawahlkampf mit „europäischen Spitzenkandidaten“ vorstellen. Dies könnte das Interesse der Bürger an Europa erheblich steigern und zu mehr Transparenz beitragen.

Der Rat sollte grundsätzlich mit Mehrheit entscheiden. Voraussetzung dafür ist allerdings eine klare Kompetenzabgrenzung, damit europäisches Handeln berechenbar bleibt.

Weiterhin Einstimmigkeit gelten muss bei der Inanspruchnahme von Generalklauseln, beim Eigenmittelbeschluss sowie im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit.

Im übrigen sollten Ratstagungen grundsätzlich öffentlich sein.

Im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit muss der Rat auch weiterhin grundsätzlich einstimmig entscheiden. Die Kommission sollte als Sekretariat des Rates fungieren. Das Europäische Parlament und die Kommission sollten beide ein Initiativrecht haben, das Parlament zusätzlich ein Informationsrecht.

Verfahren der Regierungskonferenz

Wir ersehen aus diesen Punkten, dass der nächste Reformvertrag weit mehr sein muss und sein wird als eine schlichte redaktionelle Änderung und Zusammenfassung der bestehenden Verträge. Solche redaktionelle und stilistische Fingerübungen reichen nicht, um Europa auf die großen Herausforderungen vorzubereiten, vor denen wir heute stehen.

Der in Nizza eingeleitete Reformprozess ist daher für die Zukunftsfähigkeit Europas von entscheidender Bedeutung. Und es ist sehr wichtig, dass die Bürgerinnen und Bürger in diesen Reformprozess einbezogen werden.

Die Erfahrungen mit Regierungskonferenzen bzw. dem Grundrechte-Konvent zeigen, dass bei der Einbeziehung der Öffentlichkeit erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Bei früheren Regierungskonferenzen gab es weder eine breite öffentliche Diskussion, noch wurden die Parlamente effektiv beteiligt.

Diese Fehler dürfen wir nicht wiederholen. Wir müssen eine breite Diskussion herbeiführen. Europa darf kein Projekt der sog. politischen „Elite“ bleiben. Wir müssen die Kluft zwischen dieser sog. „Elite“ und der Bevölkerung überwinden. Nur so werden wir die Akzeptanz in der Bevölkerung für die weitere europäische Integration gewinnen.

Der neue Konvent sollte zu festgesetzten Terminen Zwischenergebnisse und Optionen vorlegen. Nur so lässt sich eine zeitnahe kritische Begleitung dieses Prozesses vor allem durch die nationalen Parlamente, durch die Fachöffentlichkeit und engagierte Bürger gewährleisten.

Ich würde es durchaus begrüßen, die Ergebnisse der Regierungskonferenz einem Referendum zu unterziehen. Hier geht es um Fragen von fundamentaler Bedeutung. Dabei darf nicht über die Köpfe der Bürger hinweg bestimmt werden. Ein Referendum führt nicht nur zu intensiver öffentlicher Debatte, es besitzt auch eine nicht zu unterschätzende Legitimations- und Befriedungswirkung.

Anrede!

Verdienst der Humboldt-Universität

Die Humboldt-Universität hat mit ihrer Vortragsreihe zu Europa eine Pilotfunktion bei der Eröffnung der europäischen Zukunftsdiskussion eingenommen. Es ist ein unschätzbare Verdienst dieser Universität, dass erstmals im Vorfeld einer Regierungskonferenz ein wirklich breiter und offener Gedankenaustausch jenseits geschlossener Fachzirkel geführt wird.

Ich beglückwünsche Sie zu diesem engagierten Vorgehen und möchte Sie ermutigen, auf diesem Weg weiter konsequent voranzuschreiten.

Das *Forum Constitutionis Europae* wird aus Mitteln der Robert Bosch Stiftung gefördert.

Dr. Edmund Stoiber

"Eckpunkte der europäischen Zukunftsdebatte"

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin (FCE 9/01)
