

Lippert, Barbara; Schwarzer, Daniela

**Research Report**

## Kurs auf die politische Union: Die EU sollte jetzt trotz vieler Hürden mehr Integration wagen

SWP-Aktuell, No. 52/2011

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Lippert, Barbara; Schwarzer, Daniela (2011) : Kurs auf die politische Union: Die EU sollte jetzt trotz vieler Hürden mehr Integration wagen, SWP-Aktuell, No. 52/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255014>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Kurs auf die Politische Union

**Die EU sollte jetzt trotz vieler Hürden mehr Integration wagen**

*Barbara Lippert / Daniela Schwarzer*

Die Europäische Union steht unter Dauerstress. Die Krisen in der Eurozone treiben die Regierungen zu Entscheidungen mit weitreichenden Folgen. Die rasanten Entwicklungen der letzten eineinhalb Jahre haben das Vorhaben der Mitgliedstaaten durchkreuzt, sich mit dem Lissabonner Vertrag für längere Zeit in der EU einzurichten. Große Integrationsschritte wie die Politische Union, die schon ad acta gelegt worden waren, werden wieder diskutiert, zumal laut Gipfelbeschluss vom 26. Oktober 2011 eine Reform der EU-Verträge ins Auge gefasst wird. Die Zukunft der EU wird in einem äußerst schwierigen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Umfeld debattiert. Entsprechend punktuell sind viele Vorschläge zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft, entsprechend unsicher ist der Ausgang der Reformprozesse. Die Bundesregierung ist in den letzten Jahren als Exponent der Status-quo-Orientierung und des pragmatischen Sich-Durchwurstelns aufgetreten. Jetzt sollte sie helfen, dass die EU trotz einiger Integrationshürden eine zeitgemäße Politische Union verwirklicht.

Parallel zum ständigen Management der Verschuldungskrise hat die EU in den letzten Jahren Reformen der Eurozone auf den Weg gebracht. So schuf sie eine viergliedrige Europäische Finanzmarktaufsicht, richtete einen Rettungsschirm ein und stärkte die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung.

Diese Maßnahmen sind richtig und wichtig. Und doch lösen sie auch in der Summe nicht die Probleme, vor denen die EU steht. Immer klarer wird, dass im gemeinsamen Währungsraum Instrumente und Durchgriffsmöglichkeiten fehlen, um ein Auseinanderdriften der Volkswirtschaften zu verhindern und die Haushaltspoliti-

ken der Mitgliedstaaten wirksamer aufeinander abzustimmen. Zudem müssen Regulierung der und Aufsicht über die entgrenzten Finanzmärkte spürbar verbessert werden. Nicht zuletzt stellt sich die Frage nach der Einführung gemeinsamer Anleihen – auch jenseits der akuten Verschuldungskrise, da sie langfristige Vorteile für die Eurozone brächten.

### **Umfassender Reformbedarf**

Halbherzige Reformen machen mittelfristig eine erneute massive Krise in der Eurozone wahrscheinlich. Unmittelbar nähren sie die Skepsis der Marktteilnehmer, dass die

Eurozone überleben wird. Die Gefahr einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung liegt auf der Hand.

Reformen sind auch aus demokratisch-legitimatischer Überlegung heraus notwendig. Derzeit dominiert der Ansatz, nationale Haushalts- und Wirtschaftspolitiken immer stärker auf EU-Ebene zu verregeln und technokratisch zu überwachen. Dies könnte über kurz oder lang massive Konflikte mit den nationalen Parlamenten verursachen. Darüber hinaus fordern Bürger und nationale Politiker mehr Transparenz und Zurechenbarkeit europäischer Entscheidungen. Dieser Trend verstärkt sich, je deutlicher wird, wie viel Macht scheinbar anonyme Kräfte in der Verschuldungs- und Bankenkrise ausüben.

Je mehr Instrumente, Ressourcen und Akteure im Mehrebenensystem der EU eingesetzt werden, desto unübersichtlicher wird dieses bei fortschreitender Integration. Umso wichtiger ist es zu vermitteln, dass sich die Legitimität des Entscheidungssystems gleichermaßen aus nationalen wie supranationalen Quellen speist, und Letztere nachdrücklich zu stärken.

Für die Bundesrepublik besteht zudem ein enger Zusammenhang zwischen Vertiefung und Demokratisierung des EU-Systems: Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Lissabonurteil zur Auflage gemacht, dass das Demokratieprinzip auf europäischer Ebene umfänglich berücksichtigt werden muss, sollten bundesstaatliche Elemente etwa in der Haushaltspolitik eingeführt werden. Im Klartext: Wird die Währungsunion substantiell politisch vertieft, muss dies von institutionellen Reformen zur Demokratisierung der EU begleitet werden.

Nun steht die Option der Politischen Union (wieder) zur Diskussion. Verantwortlich dafür ist das Zusammenspiel dreier Tendenzen: der Krisendruck, die Zuspitzung struktureller Legitimitätsdefizite des EU-Systems und die Vorentscheidung der Gipfeltreffen vom Oktober 2011, Vertragsrevisionen zu wagen.

## **Nachholende Politische Union**

Die Diskussion über eine Politische Union als Ergänzung zur Währungsunion ist nicht neu. Viele Vorschläge wurden schon Anfang der 1990er Jahre während der Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag vorgebracht, kamen aber nicht zum Zuge. Zwar schuf dieser 1993 formal die intergouvernementale Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik als Komponenten einer Politischen Union. Neben der Ausweitung von Tätigkeitsfeldern und Kompetenzen brachte der Vertrag einen supranationalen Schub bei den Entscheidungsverfahren in der EG-Säule. Doch im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion blieb es bei einem regelbasierten und sanktionsbelegten Koordinationsansatz, dessen Grenzen schon vor Einführung des Euro 1999 benannt waren.

Das Thema des Regierens in der Wirtschafts- und Währungsunion wurde im Konvent 2002/03 ergebnislos behandelt und vom Lissabonner Vertrag nicht berührt. Doch jetzt ist es zum Dreh- und Angelpunkt in der Debatte über eine Politische Union geworden. Diese ist weit mehr als eine funktionale Zweckgemeinschaft, nämlich eine vertragsbasierte politische Handlungsgemeinschaft, die über ein in vielen Teilen staatsähnliches Kompetenzprofil verfügt und Strategiefähigkeit nach innen und außen besitzt. Zur Herausbildung einer Politischen Union in der EU trägt vor allem die Stärkung supranationaler Elemente und Akteure bei.

Im derzeitigen Ringen um die künftigen Regierungsstrukturen der Eurozone geht es in der Tat um die Balance zwischen den Institutionen und den Stellenwert der supranationalen Ebene. Wird sich die Gemeinschaftsmethode durchsetzen oder werden intergouvernementale Strukturen und Handlungsmodi zur Dauerlösung, die schon im Zuge des Krisenmanagements gestärkt wurden?

Letzteres wäre für die EU indes alles andere als vorteilhaft. Die bisherigen Ansätze, die Zusammenarbeit in der Eurozone

durch mehr Koordinierung zwischen den Regierungen zu verbessern, gehen auf Kosten der Gemeinschaftsinstitutionen. Mittelfristig schwächt dies Effektivität und Legitimität der Union. Der Eurozonengipfel am 26. Oktober 2011 ist weit in diese falsche Richtung gegangen. Denn Eurogruppe und Eurozonengipfel sollen einen administrativen Unterbau, das Gremium der 17 Staats- und Regierungschefs soll einen politischen Vorsitz erhalten, ohne dass die Verbindung zum einheitlichen institutionellen Rahmen der EU-27 in gleichem Maße konkretisiert würde.

### **Maßstäbe für weitere Integration**

Unter einer besseren Europäischen Union wird gemeinhin eine legitimere, also demokratischere und bürgernahe, sowie eine effektivere, also handlungsfähigere Union verstanden. Zu berücksichtigen sind dabei auch die Erfahrungen der aktuellen Krisen.

Der politische Umgang mit den Krisen befeuert die Diskussion über demokratische Legitimation und Kontrolle. Vernehmlich beklagen nationale Parlamentarier, dass sie sich durch Beschlüsse der Regierungschefs zur Bekämpfung der Verschuldungskrise politisch überrollt und in ihrer Haushaltszuständigkeit bedroht sehen.

Nach den Krisenereignissen wird Legitimität zudem mehr als zuvor mit Rechtstreue, Rechenschaftspflicht und Vertrauen seitens der und zwischen den Mitgliedstaaten verbunden. Deutschland und Frankreich verstießen ungestraft gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Euro-Reife Griechenlands wurde nachlässig überprüft. Diese Verhaltensweisen werden heute als Sündenfälle gesehen, die den Glauben an die Rechtsgemeinschaft unterminieren.

Zwischen den Regierungen schwindet das Vertrauen ebenfalls, nicht nur wegen falscher Angaben und nicht eingehaltener Reformversprechen. Argwohn sät auch die als *Fait-accompli*-Politik wahrgenommene Führung durch Berlin und Paris in der Verschuldungskrise. Die Regierungen kleiner

und mittlerer EU-Staaten und besonders Nichtmitglieder der Eurozone kritisieren, dass deutsch-französische Gipfelbeschlüsse, die mit den Partnern nicht abgestimmt sind, die Legitimität der EU aushöhlen. Die Liste der Beispiele ist lang: die Gipfelbeschlüsse von Deauville im Oktober 2010, die Hinterzimmervereinbarung, mit der die »Van-Rompuy-Task-Force« zur Reform der Eurozone eingesetzt wurde, das Umgehen der etablierten EU-Institutionen und -Verfahren oder namentlich der Kommission wie zunächst beim Euro-Plus-Pakt. Gepocht wird auf Transparenz und Effizienz von Entscheidungsprozessen, Gleichrangigkeit der Staaten und Geltung des gemeinsamen Rechts. Daneben wird es immer wichtiger, welche Leistungen die EU für Wohlstand und soziale Absicherung, Freiheit, innere wie äußere Sicherheit und Recht erbringt. Eine schlechte Output-Bilanz untergräbt ihre Legitimität erheblich.

Vor diesem Hintergrund müssen Maßstäbe für eine mögliche weitere Integration der Politiken oder für eine Rückübertragung von Zuständigkeiten auf die nationale Ebene formuliert werden. Nur so können akzeptable Schwerpunkte in einer Union gesetzt werden, die nach den letzten Erweiterungsrunden wirtschaftlich, sozial und auch politisch sehr heterogen geworden ist und deren Wirtschaft auf absehbare Zeit nur sehr langsam wächst. Insbesondere in der Währungsunion könnte die europäische Ebene zusätzliche Aufgaben erhalten.

Die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Wohlstand, Finanzstabilität, (soziale) Sicherheit oder Erhalt der menschlichen Lebensgrundlagen sollte zur Richtschnur für die Befassung der EU-Ebene und den Inhalt der Politiken werden. Viel spricht dafür, auf EU-Ebene die makroökonomische Koordinierung im gemeinsamen Währungsraum oder die Finanzaufsicht und -regulierung im Finanzbinnenmarkt zu stärken. In der Agrar- oder Strukturpolitik wären tiefgreifende Veränderungen zu erwarten. Eine Ausrichtung des EU-Haushalts an einem »europäischen Mehrwert« dürfte die Ausgabenschwerpunkte verschieben.

Die Schaffung echter Einnahmen etwa durch eine Finanztransaktionssteuer hätte wünschenswerte Steuerungseffekte und würde die Juste-Retour-Logik schwächen, nach der Regierungen so viel aus dem Haushalt zurückbekommen wollen, wie sie eingezahlt haben.

### **Konturen einer Politischen Union**

Es gibt verschiedene Ansatzpunkte dafür, die EU politisch handlungsfähiger sowie Regeln und gemeinsame Beschlüsse besser durchsetzbar zu machen.

In Grundzügen zeichnet sich das Design einer Politischen Union ab, die nicht radikal mit den bisherigen Entwicklungslinien bricht. Mit *Kompetenzübertragungen* auf die EU-Ebene im Sinne des Ausbaus gemischter Zuständigkeiten ist vor allem in der Wirtschafts- und Währungsunion und gegebenenfalls der Innen- und Justizpolitik zu rechnen. Außen-, Sicherheits-, und Verteidigungspolitik dürften auf absehbare Zeit im Kern intergouvernemental bleiben. Für einige oder vielleicht auch alle Staaten wird dieser Bereich sich aber durch steigende Loyalitätsverpflichtungen, politische Verbindlichkeit und ein Pooling und Sharing militärischer Ressourcen auszeichnen. Anders als bei der Wirtschafts- und Währungsunion wird der EuGH seine Jurisdiktion nicht weiter auf die GASP ausdehnen. Wird im Zuge der Politischen Union die Integration im haushaltspolitischen Bereich substantiell vorangetrieben, könnte sich dies auf Gemeinschaftspolitiken und sogar auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik auswirken, auch wenn in Letzterer gewiss nicht zur Gemeinschaftsmethode gegriffen wird.

Das *Entscheidungssystem* einer solchen Politischen Union bestünde zunächst weiterhin aus zwei Kammern. Rat und Europäisches Parlament würden gleichberechtigt entscheiden. Beschlüsse würde der Rat hauptsächlich mit qualifizierter Mehrheit fassen, um sich schneller und in der Sache klarer zu positionieren. Anders als bei Entscheidungen, die im Konsens getroffen

werden, würde die Nötigung zu Minimalkompromissen und Blockaden reduziert. Werden Mehrheitsabstimmungen zahlreicher, kann dies allerdings zu Lasten der Legitimität gehen, nämlich wenn »Minderheitsländer« wiederholt »majorisiert« werden. Je heterogener das Gefüge der Mitgliedstaaten wird, desto größer wird dieses Problem.

Wegweisend wäre die Antwort auf die Frage, ob eine künftige Quasi-Regierung aus dem Rat bzw. dem Europäischen Rat oder der Kommission entwickelt wird. Beim Management der Finanz- und Verschuldungskrise ist der Europäische Rat zum politischen Entscheidungszentrum geworden. Seine Eurozonen-Formation wurde schon als Wirtschaftsregierung bezeichnet, der sogenannte Euro-Plus-Pakt stützt sie mit einer Art Arbeitsprogramm aus. Auch langfristig scheinen sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone als Nukleus einer möglichen europäischen Regierung zu sehen, selbst wenn gelegentlich vorgeschlagen wird, den Präsidenten der Europäischen Kommission direkt wählen zu lassen.

Eine Aufwertung des Europäischen Rats zur Regierung wäre jedoch weder machbar noch politisch erstrebenswert: Nach jetziger Vertragslage könnte er nicht zugleich wie der Rat in seiner Legislativfunktion Gegenstück des Europäischen Parlaments in den Gesetzgebungsprozessen sein. Die Formationen des Ministerrats mit ihren Arbeitsstrukturen müssten erhalten bleiben. Der Kommission blieben die Umsetzungsaufgaben in einer hierarchisch und politisch untergeordneten Funktion. Wenn Kommissionspräsident Barroso fordert, eine (Wirtschafts-)Regierung aus der Kommission heraus zu schaffen, wehrt er sich auch gegen deren Degradierung zum Hilfsorgan des Europäischen Rats. Es ließe sich ins Feld führen, dass kein Organ über mehr Legitimität verfügt als der Europäische Rat. Doch damit würde in aller Regel die Einstimmigkeit wieder zum dominanten Entscheidungsmodus, was erhebliche Effizienz- und Substanzverluste nach sich zöge.

Außerdem müssten die 27 als Regierung kurzfristig entscheidungsfähig sein und entsprechend oft tagen.

Probleme demokratischer Legitimation und Kontrolle müssten durch eine enge Anbindung an das Europäische Parlament und die mitgliedstaatlichen Parlamente ausgeräumt werden, auch wenn dies das Demokratiedefizit in der EU nicht völlig beseitigt. Eine »Regierung« der Staats- und Regierungschefs ließe sich indes nicht direkt durch das Europäische Parlament kontrollieren, geschweige denn bestellen oder als Ganzes durch ein Misstrauensvotum zu Fall bringen. Dies obläge den nationalen Parlamenten, jeweils für ihren »Vertreter«. Um die Kontinuität der Amtsführung sicherzustellen, müsste ein Präsident nach dem Modell Van Rompuy von den Chefs ernannt werden. Deshalb wäre er nur schwach legitimiert. Das Europäische Parlament könnte allein im Rahmen der Mitentscheidung im Gesetzgebungsverfahren sowie seiner Anhörungs- und Klage-rechte Kontrolle über und Einfluss auf die Regierung ausüben.

Der Präsident des Europäischen Rats würde mit der Europäischen Kommission darum konkurrieren, wer politische und konkrete gesetzgeberische Initiativen ergreift. Schon jetzt haben die Regierungschefs der Kommission das Heft des Handelns mehr und mehr aus der Hand genommen. Dieser Trend würde forciert.

Würde jedoch eine Europäische Regierung aus der Kommission heraus entwickelt, sollte das Vorschlagsrecht für die Wahl des Kommissionspräsidenten nicht länger beim Europäischen Rat liegen. Vielmehr sollte die »Regierungsbildung« dem Spitzenkandidaten der stärksten Fraktion im Europäischen Parlament zufallen. Als »Regierungschef« hätte er freie Hand bei der Auswahl der Mitglieder und könnte sich so von den Mitgliedstaaten im Rat und dem Europäischen Rat emanzipieren. Das Parlament sollte die Zusammensetzung der Kommission bestätigen und könnte den Präsidenten gegebenenfalls durch ein konstruktives Misstrauensvotum stürzen.

Der Kommissionspräsident als Chef einer europäischen Regierung sollte als Primus inter Pares am Europäischen Rat teilnehmen. Diese supranationale Anreicherung des Europäischen Rats dürfte beträchtliche Auswirkungen auf Rolle und Arbeitsweise des Organs haben, das als Impulsgeber und strategisches Zentrum essentiell für die Union ist.

Als Brücke zwischen beiden Vorschlägen zur Verankerung der »Europäischen Regierung« wird immer wieder auch aus den Reihen des Europäischen Parlaments eine Fusion der beiden Präsidentenämter gefordert. Der vom Europäischen Parlament gewählte Kommissionspräsident wäre zugleich Präsident des Europäischen Rats. Das würde ihn gegenüber dem jetzigen Amtsinhaber, einer Art Geschäftsführer, in der Führung der EU aufwerten. Er würde über weitaus mehr politisch-administrative Ressourcen verfügen. Doch wegen seiner Nähe zu den Staats- und Regierungschefs würde dieser »Doppelpräsident« noch stärker als bisherige Kommissionspräsidenten an politischer Unabhängigkeit einbüßen. Insofern könnte er die Kommission im institutionellen Machtgefüge indirekt eher schwächen als stärken.

Zur Politischen Union auf EU-Ebene gehören demokratisch legitimierte Eingriffsmöglichkeiten, die es wahrscheinlicher machen, dass europäische Regeln und Politikentscheidungen energischer umgesetzt und Risiken aus negativen Spillover-Effekten reduziert werden. Dies erfordert aber auch funktionierende nationale politische Systeme und Verwaltungen. Gerade in der Verschuldungskrise hat sich gezeigt, dass schlechte Regierungsführung auf nationaler Ebene europaweite Verwerfungen ungeahnten Ausmaßes mitverursachen kann.

## **Weitere Integration inner- oder außerhalb der EU-Strukturen**

In der aktuellen Reformdiskussion wird häufig erwogen, nur den Euroraum politisch zu vertiefen. Denn dort ist der Bedarf

an politischer Zusammenarbeit und konsistenten europäischen Politiken deutlich größer als in der EU-27. Die Finanz- und Verschuldungskrise hat bereits zu Reformen geführt, die Institutionen, Machtverhältnisse und Politiken verändert haben. Doch da weiterhin großer Druck besteht, Entscheidungsfähigkeit und Legitimität zu erhöhen, können die geplanten Vorkehrungen für die Governance der Eurozone als Triebfeder für eine Politische Union wirken.

Der Rat und der Europäische Rat würden weiter mit Sonderformationen für die Eurozonenmitglieder arbeiten, einschließlich besonderer Beschlussverfahren im und für den Kreis der 17. In dieser Hinsicht wäre von einem Kerneuropa zu sprechen. Diese Bezeichnung wäre ebenfalls angemessen, wenn die Finanzkrise sich so verschärft, dass einschneidende Schritte folgen müssten, etwa wenn die gemeinsamen Garantieleistungen für die Verschuldung der Mitgliedstaaten ausgedehnt werden müssen.

Für solche Vertiefungsschritte gibt es zwei Möglichkeiten. So könnten die 27 auf einer Regierungskonferenz die oben skizzierten Reformen für eine Politische Union vereinbaren. Demgemäß würde die Kommission in den vertraglich bestimmten Feldern mit Gemeinschaftskompetenz zur Europäischen Regierung. Auch wenn die jetzigen Vorhaben zur institutionellen Ausrüstung der Eurozone ohne Vertragsänderungen möglich sein werden, liegt darin politischer Sprengstoff. Er ließe sich entschärfen, indem diese Spielregeln und Neuerungen in das Primär- und Gemeinschaftsrecht für alle 27 überführt und auf die Tektonik einer Politischen Union abgestimmt würden. Es wäre die Aufgabe von Konvent und Regierungskonferenz, das Vorgehen der Eurozone konstruktiv für eine Politische Union der 27 zu nutzen.

Eine Alternative wäre die Vertiefung der Eurozone außerhalb der EU durch zwischenstaatliche Verträge, etwa um den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) herum. Hier ist zu fragen, wie der ständige Rettungsfonds eingebunden und

legitimiert werden soll, da er weit mehr als ein technisches Kriseninstrument wäre und sich in ein wichtiges Zentrum für die Koordinierung nationaler Haushalts- und Wirtschaftspolitik verwandeln könnte. Dies gilt erst recht, falls eines Tages Eurobonds eingeführt werden.

EU-Mitglieder, die sich auf einen Eurozonenbeitritt vorbereiten, mögen die institutionelle Abkopplung des gemeinsamen Währungsraums als Bedrohung in ihrer Annäherungsphase wahrnehmen. Aus ihrer Sicht könnte deshalb die zeitweilige innere Differenzierung im Verbund der 27 das kleinere und bekannte Übel sein. Staaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben, könnte diese Entwicklung hingegen veranlassen, ihre EU-Mitgliedschaft neu zu bewerten. Ein kompletter Austritt aus der Union ist zwar eher unwahrscheinlich, auf Grundlage des Lissabonner Vertrags (Art. 50 EUV) aber möglich.

Solche politischen Klärungsprozesse werden schmerzhaft sein und mögen aus heutiger Sicht unrealistisch erscheinen. Sie können sich aber durchaus als Gelegenheit erweisen, Motivlagen und Bereitschaft zur Integration offenzulegen. Bildet sich ein Kern in einer EU der zwei Geschwindigkeiten, sollte dieser offen bleiben, zum einen für eine intensive Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern im EU- und EWR-Rahmen, zum anderen für spätere Erweiterungen. Im Lichte der Kriterien von Legitimität und Effektivität ist es außerordentlich wichtig, dass Gruppierungen, die sich zunächst außerhalb der EU-Verträge bilden, mit den EU-Institutionen verbunden werden, also etwa Kommission und Europäisches Parlament einbezogen werden. Das erleichtert eine spätere Überführung in die Union und ihre Verträge.

## **Voraussetzungen und Verfahren**

Noch nie waren Szenarien der Desintegration so akut, etwa durch einen Zerfall der Eurozone oder aufkommenden Anti-EU-Populismus. Noch nie traten infolge einer Krise die Schwächen des Regierungssystems

der EU so massiv zutage. Scheinbar unerschütterliche normative Positionen zentraler Akteure brechen auf. Beispiele sind die Haltung der Bundesregierung zu einer »Wirtschaftsregierung« für die Eurozone oder das französische Einlenken bei der Einführung härterer Budgetregeln. Das eröffnet die Chance zu neuer Kursbestimmung. Doch gleichzeitig besteht große Unsicherheit, ob die politische Integration sich überhaupt vorantreiben lässt.

Kleine Schritte in diese Richtung sind möglich, in der Umsetzung des Lissabonner Vertrags und durch institutionelle Fortentwicklungen unterhalb von Vertragsänderungen. Doch die Funktionsdefizite der EU sind so schwerwiegend, dass eine erneute Vertragsrevision unumgänglich scheint. Allerdings ist die Skepsis gegenüber Primärrechtsänderungen groß, weil Ängste vor weiterem Schwund nationaler Autonomie sich breitmachen, verfassungsrechtliche Probleme drohen und die politischen Erfolgsaussichten ungewiss sind.

Solange die grenzüberschreitende gesellschaftliche Verbundenheit und Kommunikation partiell und schwach und das übernationale Gemeinschaftsgefühl nicht belastbar ist, stößt die Anwendung des Mehrheits- wie des Solidaritätsprinzips auch im Europäischen Parlament an ihre Grenzen. Europas Öffentlichkeit wird national und sprachlich wohl fragmentiert bleiben. Daher ist die von Jürgen Habermas geforderte »gegenseitige Öffnung der nationalen Öffentlichkeiten füreinander« ein notwendiges und auch erreichbares Ziel für die EU als transnationales politisches Gemeinwesen. Diese Öffnung sollte von transeuropäischen Parteien und Bürgerbewegungen getragen und verstärkt werden. Den nationalen Parlamenten wird eine wichtige Artikulationsfunktion zukommen. Keineswegs handelt es sich hier um ein Randthema, sondern um ein Grundproblem beim Ausbau der Politischen Union.

Um die politischen Integrationshürden zu überwinden, müssen die Grundideen der angestrebten politischen Gemeinschaft erläutert und in nationalen und transnatio-

nen Diskursen weiterentwickelt werden. Auf diese Weise wird sicher kein Momentum entstehen, in dem sich ein europäisches Volk politisch konstituierte. Aber die politischen Kräfte auf EU- und nationaler Ebene sind den Unionsbürgern, die derzeit nur als Notgemeinschaft für das Überleben des Euroraums angesprochen werden, programmatische Alternativen und Positionierungen schuldig. Die Bürger müssen erkennen können, wie sich Reformelemente zu einem Gesamtbild zusammenfügen und was diese Anstrengung rechtfertigt. Ein Ort für diese Debatten sollte der vor einer Regierungskonferenz einzuberufende Konvent sein.

Auch ohne Vertragsänderung sollte bei der Gestaltung des politischen Systems der EU begründet werden, warum weitere Rettungsmechanismen institutionalisiert oder die Union künftig in eine Haftungsgemeinschaft transformiert werden soll.

Das Jahr 2014 ist ein wichtiges Etappenziel bei der Herausbildung einer Politischen Union. Die Führungsriege der EU wird neu bestimmt: Das Europäische Parlament wird direkt gewählt und auch die Wahl des Kommissionspräsidenten und die Ernennung des gesamten Kollegiums stehen an. Überdies wird der Europäische Rat einen neuen Präsidenten bekommen. Bis dahin könnten bereits Vertragsänderungen von einer Regierungskonferenz beschlossen worden und deren Ratifizierung zumindest angelaufen sein.

Voraussetzung dafür wäre, dass 2012 das Europäische Parlament, die Kommission oder Mitgliedstaaten offiziell Änderungsentwürfe einbringen. Der Europäische Rat müsste dann mit einfacher Mehrheit beschließen, dass zur Beratung dieser Entwürfe ein Konvent einzuberufen ist. Um seine Arbeit öffentlichkeitswirksam und politisch einflussreich zu machen, sollten schon jetzt Vorschläge für seine Agenda und Arbeitsweise auf den Tisch kommen. Das gilt umso mehr, als nationale Parlamentarier unter den frischen Eindrücken des Krisenmanagements äußerst defensive Strategien im Konvent verfolgen könnten.



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Für den Erfolg einer möglichen Regierungskonferenz ist es außerdem wichtig, alte Diskussionspunkte nicht nur als Überbleibsel zu behandeln, sondern mit politischen Inhalten und Zwecken zu verknüpfen. Zudem geht es bei institutionellen Fragen immer um Machtverteilung; sie sind also hochpolitisch. Auch deshalb müssen sie mit anderen Diskursen verbunden werden. So effizient ein kurzer Konvent mit eng gefasstem Mandat sein dürfte, so illusorisch wird es sein, ihn nur unter Einschluss des Fachpublikums anzugehen. In der öffentlichen Debatte geht es weniger um einzelne Vertragsänderungen, sondern eher um das Gesamtvorhaben der Politischen Union. Aus dem Problemdruck in der Wirtschafts- und Währungsunion lassen sich substantielle Inhalte ableiten: makroökonomische Koordinierung, Regulierung der Finanzmärkte, Bildung einer Finanzierungsunion über die Einführung von Eurobonds und Schaffung von Instrumenten zur Entwicklung einer wirksamen Wachstumsstrategie.

Anders als in der Vergangenheit sollten gerade föderalistisch und supranational gesinnte Akteure darauf verzichten, in eine Vollendungsrhetorik zu verfallen. Vielmehr bleiben Lern- und Suchprozesse das Lebenselixier der EU. Sehr wahrscheinlich wird auch die nächste Vertragsänderung die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge belassen und nicht am Prinzip der primärrechtlich sanktionierten Einzelermächtigung rütteln. Jedoch könnten die Bestimmungen des Artikels 48 (5) EUV so geändert werden, dass beispielsweise ein Quorum für das Inkrafttreten von Vertragsänderungen genügte.

## Die Rolle Deutschlands

Deutschland ist als stärkste Volkswirtschaft und größter politischer Spieler der wichtigste nationale Akteur im Management der Verschuldungs- und Bankenkrise und beeinflusst maßgeblich die Inhalte der Governance-Reform. Da für Deutschland wirtschaftlich wie politisch einiges auf dem

Spiel steht, sollte die Bundesregierung jetzt ihr ganzes Gewicht in die Waagschale werfen, damit die politische Stärkung der Union gelingt.

Erste Ansätze sind da: Vertragsänderungen werden nicht mehr ausgeschlossen und das Bundesverfassungsgericht wird nicht mehr bei jeder Gelegenheit als Hindernis für weitere Integration bezeichnet. Das ist zum einen taktisch klug, weil nicht immer wieder zuvor als felsenfest verkündete Positionen geräumt werden müssen und Glaubwürdigkeit verspielt wird. Zum anderen können aktuelle Handlungsoptionen rational geprüft und ausgewählt werden.

Berlin muss insbesondere mit Paris ein Einvernehmen über ein politisches Konzept finden, das über die nächste europäische Wahlperiode 2014–2019 hinaus tragfähig ist. Nicht nur sind beide Länder mit hohen Erwartungen an ihre politische Führungskraft, Haushaltsdisziplin und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit konfrontiert. Sie müssen ihren Handlungswillen auch bei möglichen Führungswechseln in Paris wie Berlin unter Beweis stellen – in einem äußerst schwierigen ökonomischen Umfeld, das politische Instabilitäten in Partnerländern wahrscheinlich macht und europaskeptische und nationalistische Parteien in Parlamenten und Regierungen erstarken lässt. Bei alledem ist das deutsche Interesse darauf gerichtet, den Euro zu bewahren, den Binnenmarkt funktionstüchtig zu halten und mit Blick auf soziale Belange weiter auszubauen sowie die Wettbewerbsfähigkeit der EU im globalen Maßstab zu erhöhen, indem gezielt in Forschung, Bildung und industrielle Entwicklung investiert wird. Für Deutschland ist es wesentlich, dass die EU ihre Kernaufgaben erfüllen kann. Daher sollte die Reform der Eurozone oberste Priorität haben, im Dienste der EU-27 und mit Kurs auf die Politische Union.