

Zukunft der Integration – Integration der Zukunft:

Die EU zwischen Erneuerung und Aufbruch

Vortrag von Dr. Cordula Janowski,

Senior Fellow des Zentrums für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Universität Bonn
zur Tagung „Integrationsauftrag und Integrationsfähigkeit“, Berlin, 8. Mai 2007

Die Zukunft der Integration scheint seit dem vergangenen Samstag so gut wie gesichert. „France is back in Europe“ ließ der neu gewählte französische Präsident – Nicolas Sarkozy – wissen, und wenn Frankreich zurück ist in Europa – genauer gesagt auf der Bühne der politischen Entscheidungsträger – dann soll die wohl bedeuten, dass die EU nun eine Chance hat, aus ihrer Krise herauszukommen. Frankreich hat durchaus Anteil an dieser Krise; erinnern wir uns, dass die Probleme um die EU-Verfassung mit dem negativen Votum des französischen Volkes zur EU-Verfassung erst begannen. Zu diesem Problem kamen andere und nun harret das Europäische Einigungsprojekt – fast wie Anfang der 1980er Jahre – des Befreiungsschlags. Die Feierlichkeiten zum Bestehen der Römischen Verträge haben hieran nichts geändert – für manchen sehr kritischen Beobachter geht die Geburtsagfeier in Berlin im März dieses Jahres gar als „Wohlfühl“-Gipfel in die Geschichte der EU ein.

In der Tat scheinen die Probleme tiefgehend, denn das französische Referendum war nicht der erste „Tod“ der EU-Verfassung – und diese war überhaupt erst die Antwort auf die Unzulänglichkeiten der Verträge von Amsterdam und Nizza. Seit dem Nein der Franzosen und – in dessen Folge – der Niederländer haben sich zudem auch andere europäische Partner nicht überschlagen, die EU-Verfassung zu ratifizieren. Der noch amtierende britische Premierminister Tony Blair plädierte unlängst dafür, die EU-Verfassung endgültig für gescheitert zu erklären. Dies konterkariert die Pläne der deutschen Ratspräsidentschaft, einen verlässlichen Zeitplan bis zum endgültigen Inkrafttreten der EU-Verfassung aufzustellen. Warum aber ist die EU-Verfassung so wichtig für die Zukunft der Europäischen Integration?

Die EU-Verfassung ist der Vertrag zur institutionellen Erneuerung der EU. Sie ist keine Staatsverfassung. Der Name „Verfassung“ sollte lediglich eine besondere integritätsstiftende Wirkung haben. Die EU mag sich diesbezüglich überschätzt haben, de facto ist die Institutionenreform, die die EU-Verfassung vorsieht, überfällig. Dies gilt für die Zusammensetzung

der EU-Institutionen – die EU-Kommission hat die Neuerungen bereits freiwillig umgesetzt – ebenso wie für die Ausweitung des Mehrheitsvotums zu Vereinfachung der Entscheidungsprozesse und die Aufwertung des Kodezisionsverfahrens zum zentralen Gesetzgebungsverfahren der EU. Die EU braucht dringend eine Grundlage für eine Vereinfachung ihrer Entscheidungen und eine erhöhte demokratische Legitimation ihrer Gesetzgebung. Die EU-Verfassung bzw. die darin niedergelegte Institutionenreform war die *condition sine qua non* für die bisher größte Erweiterung der EU. Diese EU-Erweiterung von 2004 ist bereits Geschichte, die Institutionenreform liegt noch vor uns.

Kein Wunder, dass EU-Beobachter auf das „neue“ Frankreich nach den Wahlen große Hoffnungen setzen. Ohne Frankreich, so die Meinung vieler, fehlt Deutschland ein wichtiger Partner. Oder – wie die Europaabgeordnete Ruth Hieronymi es auf den Punkt brachte: der deutsch-französische Motor der europäischen Integration muss arbeiten – ansonsten tut sich nicht viel. Kommissionspräsident Barroso stellte denn auch direkt nach dem Sieg von Präsident Sarkozy fest, dass Frankreich immer von zentraler politischer Bedeutung in Europa gewesen sei. „Ein starkes Europa ohne ein Europäisches Frankreich ist nicht möglich“, so Barroso. Ein Europäisches Frankreich meint freilich ein Frankreich, das die Vertiefung der Integration voran treibt. Hierauf lässt sich zu Recht hoffen, denn Präsident Sarkozy hat in Frankreich nicht nur sich, sondern auch einige Europäische Maßnahmen zur Wahl gestellt wie vor allem einen „Mini“-EU-Verfassungsvertrag.

Die negativen Referenden in Frankreich und in den Niederlanden zur EU-Verfassung sind ohne Zweifel einer der Gründe für die derzeitige Krise der EU. Eine Führungsschwäche der europäischen Akteure und der Hang zum nationalen Alleingang einiger EU-Staaten sind weitere Probleme. Die Verhandlungen über die EU-Verfassung liegen seit 2005 de facto auf Eis – die Denkpause hat sich zur Blaupause entwickelt. Aber dreht sich die Zukunft der EU allein um die EU-Verfassung? Zumindest hängt viel von einer Institutionenreform und von dann folgenden weiteren Reformen ab. Die Zukunft der EU-Verfassung ist somit auch recht klar zu umreißen: sollte der Vertrag für tot erklärt werden, hätte die Krise der EU gerade erst begonnen, denn zu viele Fragen blieben offen, die effizient kaum mehr zu lösen wären. Viel mehr als ein neuer kleiner Reformvertrag wird allerdings von der EU-Verfassung nicht übrig bleiben. Eine komplette Neuverhandlung würde das Problem aufwerfen, dass die EU-Verfassung bereits in 18 EU-Staaten ratifiziert wurde – wenn wir Deutschland trotz der anhängigen Verfassungsklage großzügig hinzuzählen. Die Ratifikation bezieht sich auf den Status Quo, d.h. ein neuer Vertrag müsste erneut zur Ratifikation gestellt werden.

Somit bleibt die Reduktion auf das Wesentliche – eine Lösung, mit der auch die Staaten leben könnten, die bisher von einer Ratifikation abgesehen haben. Die EU könnte zudem auch deshalb zum Blick auf ihre inneren Herausforderungen gezwungen sein, da weitere Erweiterungsüberlegungen von jüngsten Entwicklungen gebremst wurden. Die Krise um das Amt des türkischen Präsidenten bedeutet vor allem eines: die Türkei ist derzeit noch nicht bereit für einen EU-Beitritt. Nicht nur die EU, sondern auch die Türkei steht an einem Wendepunkt. Gelingt die Wende zu einer dauerhaft säkularen Türkei, kann der demokratische und rechtsstaatliche Reformprozess innerhalb der Türkei fortgeführt werden – die Türkei wird eines Tages EU-Mitglied werden können. Gelingt diese Wende nicht, ist die Zukunft der Türkei und eines türkischen EU-Beitritts vollkommen offen.

Die EU hat weitere Gründe, sich verstärkt an ihre inneren Reformen zu machen: ihre eigene innere Gespaltenheit, die inneren wirtschaftlichen Disparitäten und der äußere Zwang, auf die sogenannte Globalisierung angemessen zu reagieren, lassen sich nicht mehr lange Aufschieben. Die Globalisierung hat die EU und ihre Mitgliedstaaten vor eine harte Prüfung gestellt: zum ersten Mal und trotz des Binnenmarktes muss sich die EU ernsthafte Gedanken um ihre globale Wettbewerbsfähigkeit machen. Der Binnenmarkt ist das Erfolgsprojekt des letzten Jahrhunderts, so erfolgreich, dass die Transformationsstaaten Ostasiens dieses Projekt gerne nachahmen würden. Die Anziehungskraft des Binnenmarktes ist nur zu verständlich, ermöglicht er den EU-Europäern doch weitgehende wirtschaftliche Unabhängigkeit. Zwei Drittel aller Handelsaktivitäten führt die EU mit sich selbst durch und hat damit eine enorme Binnenhandelsquote – größer als etwa die NAFTA und deutlich größer als recht junge Handelsgemeinschaften wie die ASEAN. Der größte Handelspartner der EU sind die USA. Gemeinsam mit dem Binnenhandel entspricht dies fast 90% aller Handelsaktivitäten der EU.

Und doch scheint der Wohlstand der EU-Europäer gefährdet. Betrachten wir die Globalisierung für einen Moment ohne jegliche Ideologie, so stellen wir fest, dass die EU-Staaten von der Globalisierung stark profitiert haben. Insbesondere „Fernost“ ist für die Mehrheit der europäischen Wirtschaftsunternehmen als Handelspartner nicht mehr wegzudenken. Die EU hat sich in den letzten Jahren bemüht, diese Vorteile noch zu steigern, indem sie auf eine Liberalisierung von Märkten gedrängt hat. So forderte die EU-Kommission etwa von China – für das die EU der derzeit wichtigste Handelspartner ist – jüngst in einem Arbeitspapier, jegliche Handelshemmnisse tarifärer und nicht-tarifärer Art abzubauen, um Exporte aus der EU nach China zu erleichtern. Die EU-Kommission verwies vor allem auf Industrien wie die Textilindustrie – ein Industriezweig, der schon heute fest in „chinesischer“ Hand liegt. China hält solchen Aufforderungen seit Jahren

entgegen, dass die EU eine Festungsmentalität in Industrie- und Produktionsbereichen aufweise, die für China wichtig sind, wie Industriegüter, Konsumgüter oder landwirtschaftliche Produkte.

Aber genügt es, sich auf Handelsstreitigkeiten um Einzelfragen zu konzentrieren? Die EU hat sich diese Frage im Jahre 2000 selbst beantwortet. Gemäß der Lissabon Strategie soll die EU bis 2010 zum *wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt* werden, *einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt* zu erzielen. So schwammig die Lissabon-Strategie erscheinen mag, sie ist das derzeit einzige Zukunftskonzept der EU, das zugleich eine Neuausrichtung vorsieht. Die Lissabon-Strategie gesteht ein, dass der Binnenmarkt trotz aller Erfolge um eine interne Erneuerung und Neuausrichtung nicht umhin kommt. Zugleich ist die EU aufgefordert, ihre innere Kohärenz zu steigern und Disparitäten zwischen den einzelnen EU-Staaten abzubauen. In der Tat scheint eine neue Schwerpunktsetzung wichtig. So stellte das Wall Street Journal fest, dass die EU-Europäer zwischen 1995 und 2004 nur noch 19% aller Nobelpreisträger ausmachten, gegenüber 73% zwischen 1901 und 1950.

Das Europäische MIT, dessen Entwicklung Kommissionspräsident Barroso im letzten Jahr durch die Bereitstellung von € 2,4 Millionen vorantreiben wollte, ist bisher über die grundlegende Konzeptionsphase nicht hinaus gekommen – zur Zeit steht nicht einmal sicher fest, wo dieses Projekt seinen Standort nehmen soll. Die EU-Europäer sind offensichtlich selbst in Projekten von einleuchtender Wichtigkeit uneins. Europa hat dabei noch einmal nicht begonnen, neue wirtschaftliche Schwerpunkte zu setzen. Dies zeigte sich Ende 2005 – fünf Jahre nach der Lissabon-Strategie. Der Kompromiss über das EU-Budget bis 2013 verhinderte zwar ein weiteres Scheitern des Europäischen Gipfels. An der grundsätzlichen Haushaltsstruktur und dem überproportional hohen Anteil für die Agrarpolitik sowie für die Struktur- und Kohäsionsfonds hat sich jedoch nichts geändert. Die EU wird freilich nicht dadurch zukunftsfähig, dass sie nach wie vor fast 50% ihrer Mittel in tote Wirtschaftszweige investiert.

Die EU wird dem Wettbewerb mit den schnell wachsenden Ökonomien in Asien – insbesondere China und Indien – auf Dauer nur stand halten können, wenn sie in einzelnen Bereichen eine Spitzenposition einnimmt und es gleichzeitig schafft, die inneren Disparitäten zu überwinden. Hierzu zählen vor allem wirtschaftliche Unterschiede – innerhalb der EU bestehen heute Kaufkraftunterschiede von bis zu 56 purchase power parities. Dazu zählen auch politische Uneinigkeiten über die grundsätzliche Ausrichtung der EU, die Rolle der EU als „global player“ und die Vertiefung der Integration vor neuen Erweiterungsrunden. Zumindest an den

wirtschaftlichen Fragen will der neue französische Präsident ansetzen und Vorbild sein. Tiefgreifende Reformen sollen Frankreich zu neuem Wohlstand verhelfen und bis 2012 in Frankreich Vollbeschäftigung schaffen – ein Zustand, von dem Deutschland nur träumen könnte.

Die 35-Stunden-Woche wird aufgeweicht, um die Kaufkraft der Franzosen zu erhöhen. Konsum heißt das Gebot der Stunde und dazu soll Mehrarbeit steuerfrei sein. Um den Staatshaushalt zu entlasten, soll der Beamtenapparat reduziert werden. Die Gewerkschaften der französischen Bahn, Post und Telekom dürfen in den nächsten Wochen Mindestdienstleistungen im Falle von Streiks vorschlagen – andernfalls wird dies per Gesetz verordnet. Die Zeiten der Lahmlegung wichtiger öffentlicher Dienste durch Streiks könnten bald der Vergangenheit angehören. Die Macht der französischen Gewerkschaften damit auch. Präsident Sarkozy will auch die eigenen Reihen nicht schonen: statt 29 sollen künftig 15 Minister regieren. Jeder soll jährlich bewertet und bei Mangelleistung entlassen werden. Ob Herr Sarkozy selbst als Innenminister eine solche Bewertung politisch überlebt hätte, bleibt dahin gestellt.

Schließlich sollen die Steuern gesenkt werden: 50% Höchststeuersatz und Entlastungen bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer – ein weiterer Anreiz für mehr Konsum. Bleibt die neue Europa-Politik Frankreichs: bereits im Sommer soll die Nationalversammlung über einen „Mini“-Verfassungsvertrag entscheiden, der einige wesentliche institutionelle Reformen beinhalten und ein besseres Funktionieren der EU-Institutionen bewirken soll. Würde dieser „Mini-EU-Vertrag“ unter französischer Ratspräsidentschaft zu dem Kompromiss, auf den sich alle einigen könnten, wäre Frankreich ein großer Schritt für die EU, aber auch für die eigene Rolle innerhalb der EU gelungen – Frankreich, der zentrale Motor der Integration.

Wir werden sehen. Zukunftsvisionen scheinen in Europa vor allem dann eine Chance auf Realisierung zu haben, wenn der politische Druck so groß ist, das die Handlungszwänge Zweifel und innere Uneinigkeiten überragen. Das sollten die EU-Europäer in 50 Jahren Geschichte gelernt haben. Wer Optimist ist, hält sich derzeit an die positiven Zeichen – die Wahl in Frankreich könnte ein Katalysator für die Zukunft der Integration sein. Die Integration der Zukunft hingegen hängt wesentlich davon ab, ob die europäischen politischen Akteure ihre Führungsschwäche überwinden und den politischen und wirtschaftlichen Realitäten ins Auge sehen. 2020 wird die EU 5% der Weltbevölkerung stellen. Ob sie ein starker und unabhängiger Markt bleibt, wird auch davon abhängen, ob innerhalb der EU und insbesondere im Binnenmarkt die überfälligen Reformen gelingen.

Der Aufbruch der EU in die Zukunft ist somit ein Aufbruch in die Selbsterneuerung und weniger ein Aufbruch in weitere Erweiterungsrunden. Diese würden die Probleme derzeit ohnehin nur verschärfen. Die Konzepte liegen vor, die grobe Strategie ist klar. Jetzt müsste Europa nur noch zur Umsetzung schreiten, aber wie immer vor großen Aufgaben, ist die Realisierung der eigenen ehrgeizigen Pläne die größte Herausforderung. Bisher zumindest ist die EU an ihren Aufgaben gewachsen.