

Außenministergruppe zur Zukunft Europas
Erklärung des Vorsitzes¹ - Zwischenbericht²

15 Juni 2012

Die Zeit für eine Debatte über die Zukunft Europas ist gekommen

Die Lage in der Europäischen Union

Die Schuldenkrise ist trotz intensiver Stabilisierungs- und Konsolidierungsbemühungen nicht überwunden. Schwerwiegende Konsequenzen in den Finanzmärkten und der Realwirtschaft sind weiterhin eine sehr reale Gefahr. Die Krise hat auch eine politische Dimension. In vielen Teilen sind Nationalismus und Populismus auf dem Vormarsch. Das Gefühl von Solidarität und Zusammengehörigkeit in Europa nimmt dagegen ab. Europa wird teilweise als Teil des Problems und nicht der Lösung empfunden. Hinzu kommt: Das hergebrachte „Narrativ“ der Europäischen Union als Instrument zur dauerhaften Überwindung von Krieg in Europa reicht für die heutige „Erasmus“-Generation nicht mehr aus – die Erfolge der Integration, z. B. die Bewegungsfreiheit im Schengenraum, sind allzu selbstverständlich geworden. Die mit dem europäischen Projekt verbundenen Kosten ziehen oft mehr Aufmerksamkeit auf sich als der Mehrwert, den es für unsere Bürger schafft.

Darüber dürfen wir eine zweite Herausforderung nicht ausblenden, die für Europas Zukunft ebenso entscheidend sein wird wie die Überwindung der Schuldenkrise. Unter dem Vorzeichen der Globalisierung verschieben sich die Kräfteverhältnisse in der Weltpolitik. Neue politische und wirtschaftliche Gestaltungsmächte gewinnen immer stärker an Einfluss. Gegenüber diesen neuen „Kraftzentren“ werden wir Europäer unsere Werte und Interessen nur dann wirkungsvoll behaupten können, wenn wir unsere Kräfte nach innen und außen stärker bündeln. Diese entscheidende Zukunftsfrage müssen wir ernsthaft anpacken. Wir stehen vor der historischen Aufgabe, Europa die Chance zu eröffnen, sich zum globalen Akteur zu entwickeln.

¹ Diese Erklärung spiegelt die Beratungen der Außenminister Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Italiens, Luxemburgs, Österreichs, der Niederlande, Polens, Portugals und Spaniens wider.

² Die Arbeiten in der Zukunftsgruppe werden weitergeführt, insbesondere bezüglich des Themas Europa als globaler Akteur

Schuldenkrise und Globalisierung fordern Europa elementar heraus. Dieser doppelten Herausforderung müssen wir gerecht werden, wenn wir eine gute Zukunft für unseren Kontinent wollen, und um den „Wert Europas“ überzeugend zu realisieren und zu vermitteln.

Vor welchen Herausforderungen stehen wir?

Die strategische Zielsetzung für die Europäische Union muss zweifacher Art sein: Wir müssen den Weg aus der Krise finden und Europa zu einem globalen Akteur von Gewicht entwickeln.

- Die Überwindung der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise hat absolute Priorität. Für ihre Bewältigung reicht Krisenmanagement alleine aber nicht aus. Wir sind zutiefst davon überzeugt: Wenn wir einen Kurs für die Zukunft Europas einschlagen, der über die derzeitige Krise hinausweist, wird es uns letztlich gelingen, die unmittelbar vor uns liegenden drängenden Herausforderungen zu meistern. Wir brauchen entschlossene Schritte auf der Grundlage der drei Pfeiler: Konsolidierung der Finanzen, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum, Solidarität. Um ihre politische Handlungsfähigkeit zu verbessern, muss die EU in einigen Bereichen mittelfristig zu einer stärkeren Souveränitätsübertragung gelangen.
- Neben praktischen Reformschritten zur Überwindung der gegenwärtigen Krise müssen die Bürgerinnen und Bürger davon überzeugt werden, dass die EU auch entscheidend zur Wahrung unserer Interessen und Werte weltweit und zur Lösung der globalen Herausforderungen beitragen kann. Die EU muss zeigen, dass sie fähig ist, auf globale Herausforderungen zu reagieren und in zentralen Fragen der internationalen Tagesordnung mit einer Stimme zu sprechen und dabei die Subsidiarität von Staaten und Regionen zu respektieren.

Wir betrachten die gegenwärtige Krise als Weckruf; die Zeit für weitreichende Reformen wird knapp. Wir müssen dringend das Vertrauen und die Zuversicht in unser gemeinsames Projekt wieder herstellen. Das heißt nicht, dass alle Probleme auf einen Schlag gelöst werden müssen. Aber die politische Debatte über die Zukunft des europäischen Projekts muss jetzt geführt, und sie muss in ganz Europa geführt werden. Wir müssen die Weichen rechtzeitig stellen und den Sinn des europäischen Projekts vermitteln, bevor es zu spät ist. Es geht um nichts Geringeres als

darum, die Europäische Union und den Euro irreversibel zu machen.

Unser Hauptaugenmerk liegt dabei auf Schritten im Rahmen der bestehenden Verträge. Wir sollten jedoch die Möglichkeit weiter reichender Reformmaßnahmen mittelfristig nicht ausschließen.

Die folgenden Gedanken sind ein persönlicher Beitrag zu einer Debatte, die wir für das Wohlergehen unserer Staaten und aller unserer Bürger für unerlässlich halten.

A. Welche konkreten Fortschritte in Sachpolitiken sollten wir anstreben?

Überwindung der gegenwärtigen Krise

Im Verlaufe der Eurokrise ist deutlich geworden, dass wir die Wirtschafts- und Währungsunion fundamental stärken müssen. Eine handlungsfähige, stabile Wirtschafts- und Währungsunion ist von zentraler Bedeutung für das Funktionieren der Europäischen Union insgesamt. Dies geht alle Mitglieder der Europäischen Union an – auch diejenigen, die den Euro noch nicht eingeführt haben. Reformen sollten daher möglichst im Kreis der 27 erfolgen. Um dies zu erreichen, müssen wir die in der Krise offenbar gewordenen Schwachstellen schonungslos angehen. Wie können wir den europäischen Finanzsektor zukunftssicher gestalten? Wie können wir die Haushaltssolidität nachhaltig verbessern? Wie können wir die Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaften sicherstellen, um auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zurückzukehren? Wie können wir die wirtschaftspolitische Koordinierung weiterentwickeln? Wie können wir die erforderliche demokratische Legitimierung der Entscheidungsfindung auf potentiellen neuen Politikfeldern sicherstellen? All das kann längerfristig auch weiter gehende Integrationsschritte bedingen; diese sollten möglichst im Wege von Vertragsänderungen umgesetzt werden.

Die Bedeutung solider Haushalte

Seit der Lehman-Pleite ist der Gesamtschuldenstand der öffentlichen Haushalte in der EU von ohnehin schon beträchtlichen 60 % auf weit über 80 % gestiegen. Diesen Trend müssen wir zwingend umkehren, da er unsere Volkswirtschaften erstickt und unseren politischen Handlungsspielraum einschränkt. Die EU hat bereits zahlreiche Maßnahmen zur Stärkung der Haushaltssolidität ergriffen, wie z.B. das Europäische Semester, das „Six-Pack“-Paket und den Fiskalpakt. Wir müssen aber noch mehr tun, um die Bürgerinnen und Bürger sowie die Finanzmärkte von unserer Entschlossenheit zu überzeugen, dauerhaft für solide Staatsfinanzen zu sorgen. Vordringlich sind

der Abschluss der Arbeiten am „Two-Pack“ und die Umsetzung des Fiskalpakts. Mittelfristig sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt weiter gestärkt werden. In diesem Zusammenhang sollten wir auch die Möglichkeit prüfen, eine stärkere Rolle europäischer Institutionen in Bezug auf nationale Haushalte ins Auge zu fassen.

Wir haben in den letzten Jahren auch eine Reihe von Schritten zur Stärkung des europäischen Finanzsektors unternommen. Wir brauchen aber weitere Schritte, um die Funktionalität der europäischen Finanzmärkte zu verbessern und sie zukunftssicher zu gestalten. Zudem halten wir es für wichtig, einen EU-Rechtsrahmen zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung notleidender Banken zu erarbeiten und anzunehmen, als Schritt zu mehr Integration im Finanzbereich.

Die Bedeutung von Maßnahmen zur Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit

Auf der Grundlage solider öffentlicher Finanzen müssen wir auch Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung fördern, um die gegenwärtige Krise nachhaltig zu überwinden. Auf europäischer Ebene sollten wir uns das Ziel setzen, den Binnenmarkt, unseren wichtigsten Trumpf und stärksten Wachstumsmotor, zu vollenden und auf eine neue Stufe der Entwicklung zu heben. Wir sollten auch unsere Bemühungen um die Finanzierung der Wirtschaft verdoppeln, z. B. durch die „Initiative Projektanleihen“. Wir sollten die Unterstützung für KMU verstärken, insbesondere durch die Erleichterung des Zugangs zu existierenden Fonds. In diesem Zusammenhang sollten wir auch eine stärkere Rolle für die EIB ins Auge fassen. Schließlich sollten wir im größeren Umfang Arbeitsplätze schaffen und dabei unser Augenmerk insbesondere auf die Jugendarbeitslosigkeit richten.

Wirtschaftspolitik: Überwindung des Konstruktionsfehlers von Maastricht

Die wirtschaftspolitische Koordinierung ist bisher in zu vielen Aspekten noch nicht verbindlich; die derzeit verfügbaren Instrumente wie die Strategie Europa 2020 oder der Euro-Plus-Pakt haben nicht genug Zähne. In wichtigen Bereichen der Wirtschaftspolitik (die meisten Mitglieder nannten diesbezüglich Funktionieren der Arbeitsmärkte sowie Nachhaltigkeit der Renten- und Sozialsysteme) sollten weitere Schritte ins Auge gefasst werden, vorzugsweise im Kreis der 27, zur Not aber auch im Wege der verstärkten Zusammenarbeit, wie in den Verträgen vorgesehen. Mittelfristig müssen wir den grundlegenden Konstruktionsfehler von Maastricht – Währungsunion ohne Wirtschaftsunion – überwinden. Die meisten Mitgliedstaaten sind daher der

Auffassung, dass wir die bisherigen Selbstverpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Paktes verbindlich gestalten und hierbei den EU-Institutionen eine zentrale Rolle einräumen und darüber hinaus weitere Integrationsschritte, z. B. mehr qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auf zentralen Feldern der Wirtschaftspolitik, ins Auge fassen sollten.

Stärkung der Solidarität

Gelebte Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten der EU ist ein Gründungsprinzip unserer Union. Seit Beginn der Krise haben wir grundlegende Entscheidungen zur Umsetzung europäischer Solidarität unternommen, insbesondere durch Schaffung des europäischen Rettungsschirms EFSF und des neuen dauerhaften ESM. Auch der EU-Haushalt mit seinen Unterstützungsleistungen für weniger entwickelte Mitgliedstaaten ist ein zentraler Bestandteil der europäischen Solidarität, als wichtiges Mittel für Wachstum und Konvergenz. Der Grundsatz der Solidarität muss weiterhin eine zentrale Richtschnur unseres Handelns bleiben; diese Entwicklung muss aber auch im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der EU-Institutionen und ihrer Verantwortlichkeiten gesehen werden. Wir sollten auch prüfen, ob der ESM mittelfristig in Richtung eines „Europäischen Währungsfonds“ weiterentwickelt werden könnte. Zur Frage der Gemeinschaftshaftung für Staatsschulden gab es unterschiedliche Auffassungen.

Globaler Spieler Europa

Die Weltordnung ist im Umbruch. Rasant entstehen neue Kräftezentren. Zugleich stellt die Globalisierung alle Länder vor nie da gewesene Gestaltungsaufgaben. Ein funktionierender weltweiter Ordnungsrahmen muss erst entstehen – zur geordneten Regulierung der Finanzmärkte und zur Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels genauso wie zur Bekämpfung neu entstehender Bedrohungen der Sicherheit. Im Wettbewerb der Volkswirtschaften, Ideen und Gesellschaftsmodelle werden die Staaten Europas nur vereint ihre Werte und Interessen wahren können. Wir sind von der ungebrochenen Anziehungskraft und Anpassungsfähigkeit der offenen Gesellschaften Europas überzeugt.

Unser Ehrgeiz muss darin bestehen, die Außenbeziehungen der EU so zu gestalten, dass sie wesentlich wirkungsvoller werden als bisher. Das betrifft insbesondere die Beziehungen zu unseren strategischen Partnern. Hier brauchen wir eine bessere institutionelle Aufstellung, effizientere Verfahren und eine bessere Arbeitsteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene.

Mit den Reformen des Vertrags von Lissabon hat die EU hier einen wichtigen Anfang gemacht. Nun müssen wir auf diesem Weg weiter gehen, um nach außen immer stärker mit einer Stimme zu sprechen und unsere Kräfte im Verhältnis zu den neuen Gestaltungsmächten besser zu bündeln. Um diesen Herausforderungen begegnen zu können, brauchen wir einen umfassenden und integrierten Ansatz zu allen Komponenten des internationalen Profils der EU. Wir müssen uns daher auch jenseits von GASP und GSVP mit Fragen der Entwicklungshilfe, der Steuerung von Migrationsströmen, der Klimaverhandlungen, der Energiesicherheit und der Handelspolitik stellen. Der Europäische Auswärtige Dienst muss weiter gestärkt werden; der nächste Anlass dafür ist die Überarbeitung des Einrichtungsbeschlusses 2013. Um hier Fortschritte zu machen, müssen wir jetzt die richtigen Weichen stellen. Wir brauchen eine Dynamisierung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, stärkere zivil-militärische Planungs- und Führungsfähigkeiten für den EAD, mehr Bündelung und gemeinsame Nutzung von Kapazitäten. Wir sollten uns vornehmen, verstärkt zu Mehrheitsentscheidungen im Bereich der GASP zu kommen. Die meisten Außenminister sind der Meinung, dass wir uns in der Verteidigungspolitik ehrgeizigere Ziele setzen sollten, die über „Bündelung und gemeinsame Nutzung von Kapazitäten“ hinausgehen sollten. Langfristig sollten wir eine Europäische Verteidigungspolitik mit gemeinsamen Anstrengungen hinsichtlich der Rüstungsindustrie anstreben; für einige Mitgliedstaaten könnte dies auch eine europäische Armee umfassen. Wir sollten auch gemeinsame Sitze in internationalen Organisationen anstreben.

Wenn Europa sich im neuen globalen Gefüge behaupten will, müssen auch in anderen zentralen Politikbereichen Integrationsfortschritte angestrebt werden. Zu denken ist hier an die Justiz- und Innenpolitik, z. B. an eine Stärkung des Außengrenzschatzes („Europäischer Grenzschutz“) anstatt einer Schwächung der Reisefreiheit innerhalb des Schengenraums, oder mittelfristig an die Schaffung eines europäischen Visums statt nationaler Visa. Ein weiteres Gebiet, auf dem wir „mehr Europa“ benötigen, ist die nachhaltige Energiepolitik: Wir müssen eine funktionsfähige europäische Energieinfrastruktur schaffen, die Energieeffizienz verbessern und gemeinsame Energieaußenbeziehungen definieren.

B. Welche Änderungen sind im institutionellen Bereich erforderlich?

Eine Stärkung der Sachpolitiken muss einhergehen mit einer Verbesserung der Handlungsfähig-

keit und einer Stärkung der demokratischen Legitimation. Wenn wir den Zusammenhalt der Union stärken wollen, müssen wir ihre Handlungsfähigkeit verbessern. Dies muss bedeuten: effizientere Entscheidungsfindungsprozesse und eine bessere Koordinierung zwischen den Institutionen. Zudem gilt: Zusätzliche Aufgaben auf europäischer Ebene bzw. eine engere Koordinierung nationaler Maßnahmen erfordern eine entsprechende stärkere demokratische Legitimierung – dies betrifft insbesondere das Europäische Parlament, erfordert aber auch ein neues Verständnis der Mitwirkung der nationalen Parlamente.

Größere Handlungsfähigkeit

Die Europäische Kommission

Die Kommission muss in der Lage sein, ihre unentbehrliche Rolle als Motor des EU-Entscheidungsprozesses auch in Zukunft auszufüllen, damit die Gemeinschaftsmethode uneingeschränkt und wirksam funktionieren kann. Wir sollten prüfen, ob die Kommission hinsichtlich ihrer internen Organisation und ihrer Verfahren gestärkt werden kann. Mittelfristig sollte über die Zahl der Kommissionsmitglieder nachgedacht werden.

Der Rat

Die Zusammenarbeit im Rat muss verbessert werden, auch um eine angemessene Vorbereitung des Europäischen Rates durch die Fachräte und insbesondere auch durch den Allgemeinen Rat sicherzustellen; dieser sollte seine im Vertrag vorgesehene Koordinierungsrolle uneingeschränkt wahrnehmen. Bezüglich der internen Beratungen in den Räten sollte z. B. die Möglichkeit schriftlicher Erklärungen und „gebündelter“ Interventionen vorgesehen werden, um ineffiziente „tour de tables“ zu reduzieren. Mittelfristig könnte die Schaffung von mehr dauerhaften Vorsitzen erwogen werden, auch im Allgemeinen Rat, um die Effizienz der Arbeit in den verschiedenen Ratsformationen zu erhöhen. Zudem könnte eine mögliche engere Verzahnung der Arbeit von Rat und Kommission geprüft werden. Einige Minister schlugen die Schaffung eines „Doppelhuts“ von Kommissionspräsident und Präsident des Europäischen Rates vor.

Die europäischen Entscheidungsverfahren

Die Effizienz europäischer Entscheidungen kann auch durch eine verstärkte Nutzung der differenzierten Integration gesteigert werden; diese Möglichkeit ist zwar in den Verträgen vorgesehen, bisher wird jedoch kaum Gebrauch von ihr gemacht. Mittelfristig sollte eine grundsätzliche Ausweitung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit geprüft werden.

Erhöhung der demokratischen Legitimation

Das Europäische Parlament

Das direkt gewählte Europäische Parlament verfügt bereits über ein hohes Maß an demokratischer Legitimation; in einem nächsten Schritt sollte sein demokratisches Profil geschärft werden. Ein wichtiger Schritt wäre beispielsweise die Nominierung eines europäischen Spitzenkandidaten für die nächsten EP-Wahlen, der auch für den Posten des Kommissionspräsidenten kandidieren könnte. Weitere konkrete Punkte, z. B. eine stärkere Unterscheidung zwischen Mehrheit und Minderheit im EP, EP-Wahlen in allen Mitgliedstaaten am gleichen Tag, die Schaffung einer (begrenzten) europäischen Liste oder ein öffentlicheres Verfahren vor dem EP bei der Ernennung des KOM-Präsidenten könnten geprüft werden.

Die nationalen Parlamente

Die nationalen Parlamente sollten im Geiste des Vertrags von Lissabon noch wirksamer in die Arbeit der Europäischen Union einbezogen werden; zu diesem Zweck sollten die Kontakte zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten weiter verstärkt werden. Eine engere Zusammenarbeit zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten sollte insbesondere in den Bereichen Wirtschafts- und Fiskalpolitik erfolgen. Die Kernaufgabe der nationalen Parlamente wird aber auch in Zukunft in der Kontrolle des Handelns ihrer nationalen Regierungen bestehen.

Die meisten Außenminister schlugen vor, weitere Souveränitätsübertragungen auf die europäische Ebene in Erwägung zu ziehen. In diesem Zusammenhang muss langfristig auch die Frage des Zusammenspiels der europäischen Institutionen untereinander überdacht werden. Diesbezüglich müssen wir auch Überlegungen bezüglich des „Regierens“ auf europäischer Ebene einschließlich der Rolle und Funktion europäischer und nationalstaatlicher Institutionen in einem europäischen System der Gewaltenteilung anstellen. Dies könnte folgende Elemente umfassen: einen direkt gewählten Kommissionspräsidenten, der die Mitglieder seiner „europäischen Regierung“ selbst bestimmt, ein EP mit der Möglichkeit, Gesetzgebungsverfahren zu initiieren, und eine zweite Kammer für die Mitgliedstaaten.