

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Die Zukunft der Europäischen Union **SOLIDARITÄT UND STÄRKE**



INHALT

Vorwort 1

Solidarität und Stärke
Zur Zukunft der EU 2

Für nachhaltige Wege aus der Wirtschafts- und Schuldenkrise
Zur Zukunft der europäischen Wirtschafts-,
Finanz- und Sozialpolitik 6

**Für eine zukunftsgerichtete ökologisch und sozial
nachhaltige Landwirtschaft**
Zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Für ein Europa der Erneuerbaren Energien
Zur Zukunft der europäischen Klima- und Energiepolitik 7

Für eine «Agenda der Öffnung»
Zur Zukunft der europäischen Außenpolitik 8

Für ein neues Verhältnis der EU zu ihren Nachbarn
Zur Zukunft der europäischen Erweiterungs-
und Nachbarschaftspolitik 9

Die Mitglieder der Fachkommissionen 10

VORWORT

Kaum war der Lissabon-Vertrag unterschrieben, hat die europäische Schuldenkrise die Frage nach der Verfasstheit der Europäischen Union neu aufgeworfen. Zusammenhalt und Krisenfestigkeit der Europäischen Union stehen auf dem Prüfstand. Die EU steht heute an einem Scheideweg.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung 2010 eine Kommission zur Zukunft der EU einberufen, deren Ergebnisse wir in dieser Publikation zusammengefasst vorstellen. Der Auftrag an die Kommission mit rund 50 namhaften Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft war, für zentrale Felder europäischer Politik Perspektiven aufzuzeigen und Handlungsvorschläge zu machen, die eine neue Dynamik europäischer Zusammenarbeit befördern können.

«Solidarität» und «Stärke», die Leitbegriffe der Kommission, sind richtungsweisend für Europas Zukunft. Nur durch die Entfaltung kooperativer Stärke gewinnt Europa die Gestaltungskraft, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen und erfolgreich seine Werte zu vertreten. Nur durch europäische Solidarität, die auf gemeinsamen Rechten und Pflichten beruht, wird die EU nach innen und außen handlungsfähig.

Gerade in Zeiten der Krise und der Skepsis gegenüber den europäischen Institutionen brauchen wir eine offene Debatte über die Perspektiven der EU. Wie weit soll und kann Solidarität in Europa gehen? Welche verbindlichen Regeln braucht eine Gemeinschaft, die im Krisenfall füreinander einsteht? Welche politischen Weichenstellungen müssen jetzt vorgenommen werden, um die EU wieder nach vorn zu bringen? Und welchen globalen Gestaltungsaufgaben muss sich die EU in Zukunft stellen?

Die in der vorliegenden Zusammenfassung formulierten Politikvorschläge repräsentieren nicht in jedem Punkt die Meinung jedes Mitglieds der Kommission. Wir sind uns darüber im Klaren, dass die hier vorgestellten Arbeitsergebnisse nur ein Anstoß für eine europaweite Debatte sein können. Nur aus einem solchen vielstimmigen, transnationalen Prozess kann die Vision des künftigen Europa entstehen.

Berlin, im September 2011

Ralf Fücks
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Dr. Christine Pütz
EU-Referentin der Heinrich-Böll-Stiftung

Weitere Informationen unter: www.boell.de/zukunft-der-eu

Die europäische Schuldenkrise wirft die Frage nach der Verfasstheit der Europäischen Union neu auf. So hat sich die Prämisse, eine Währungsunion sei ohne gemeinsame Haftung und ohne eine gemeinsame Fiskalpolitik möglich, als falsch erwiesen. Die Eurozone braucht neue Regeln und eine Neuverteilung von Kompetenzen, die tief in die Souveränität der Mitgliedsstaaten eingreift. Einerseits hat die Schuldenkrise gezeigt, dass mehr Abstimmung und Integration notwendig sind. Andererseits schwindet der gesellschaftliche Rückhalt für eine erweiterte Solidar- und Haftungsgemeinschaft. Viele Bürgerinnen und Bürger haben den Eindruck, dass über ihre Köpfe hinweg und an den parlamentarischen Institutionen vorbei die europäische Integration vorangetrieben wird, an deren Ende immer mehr Macht von einer ungreifbaren, anonymen Zentralgewalt «in Brüssel» ausgeht.

Eine weitere Integration als ein von oben verordnetes Projekt der politischen Eliten wird scheitern. Lange konnte die Europäische Union auf die mehr oder weniger stillschweigende Zustimmung der europäischen Nationen bauen. Das hat mit dem Versprechen einer europäischen Friedensunion zu tun, die das blutige Kapitel innereuropäischer Kriege beendet hat. Auch die Verbürgung für Demokratie, persönliche Freizügigkeit und ökonomischen Wohlstand trug zur Akzeptanz der Europäischen Union bei. Heute aber hat die Überschuldung etlicher Mitgliedsstaaten die gesamte EU in eine tiefe Krise gestürzt, in der die Vorteile der Währungsunion für viele nicht mehr erkennbar sind, während ihre Risiken in den Vordergrund treten. Die Schuldenkrise droht zu einer Legitimitätskrise der EU zu werden.

Die Antwort darauf muss heute vor allem in einer *Stärkung der europäischen Demokratie* liegen. Sie ist kein Patentrezept zur Lösung aller Probleme, aber ohne ein Mehr an europäischer Demokratie wird die europäische Integration nicht mehr vorankommen. Die EU kann sich nicht nur über ihren ökonomischen Mehrwert legitimieren, sondern muss sich auch an dem Maß demokratischer Selbstbestimmung, das sie ermöglicht, messen lassen. Es ist ja gerade so, dass die europäischen Nationen nur über das Teilen von Souveränität gemeinsam ihre Selbstbestimmung sichern können. Steht jede nur für sich, dann werden alle zum Spielball der Globalisierung und der daraus entstehenden neuen Kräfteverhältnisse.

Bei aller Skepsis gegenüber einer weiteren Zentralisierung politischer Entscheidungen wächst auch die Erwartung, dass sich die EU drängenden globalen Herausforderungen stellt. Vielen ist klar: Europa kann nur dann die Welt mitgestalten, wenn es sich zusammenschließt. Entscheidend für eine vertiefte europäische Integration ist das «Wie» – insbesondere dort, wo es um Transparenz und Teilhabe geht. Eine EU, in der die Bürgerinnen und Bürger sich politisch enteignet fühlen, gleichzeitig aber für Fehlentwicklungen haften müssen, ist kein tragfähiges Modell.

Gerade in einer Zeit, in der die EU in eine neue Stufe politischer Integration übergeht, brauchen wir eine offene Debatte über die Finalität, die Strukturen und die politischen Aufgaben der Union. Es geht um mehr als um die Überwindung der Schuldenkrise: Zur Debatte stehen grundsätzliche Richtungsfragen und eine neue Erzählung für Europa.

Solidarität und Stärke sind Schlüsselbegriffe für die Zukunft der EU. Dabei ist Solidarität nicht nur ein Gebot der EU-Innenpolitik, sondern auch eine Verpflichtung, internationale Politik an globaler Gerechtigkeit auszurichten. Stärke bedeutet, nach innen wie außen handlungsfähig zu sein. Dazu gehört, offensiv für die Werte und das Politikmodell der Europäischen Union einzutreten.

Solidarität war und ist ein Motor europäischer Integration. Sie ist verankert in den Verträgen – zum Beispiel im Prinzip des gegenseitigen Beistands oder in den Aussagen über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Europäischen Gemeinschaft. Materiell schlägt sich Solidarität bisher vor allem im Rahmen des Agrarfonds, Strukturfonds und Kohäsionsfonds nieder. Der Solidaritätsfonds sieht Hilfe für nicht selbst verschuldete Notsituationen und Naturkatastrophen vor.

Solidarität kann verschiedene Ausgangspunkte haben. Spontane, ereignisbezogene Solidarität bei Sicherheitsbedrohungen, humanitären Krisen oder Naturkatastrophen ist ein unbestrittener Wert, der über Europa hinaus gilt. In heterogenen politischen Gemeinschaften wie der EU ist Solidarität auf Dauer an das Prinzip der Gegenseitigkeit gebunden und impliziert wechselseitige Verpflichtungen. *Solidarität als gegenseitige Rückversicherung* ist eine wichtige Quelle für europäischen Zusammenhalt. So verstandene Solidarität ist kein Altruismus, sondern aufgeklärtes Eigeninteresse. Die interne Umverteilungspolitik der EU beruht auf der Einsicht, dass die Reduzierung des Wohlstandsgefälles nicht nur zum Vorteil für die ärmeren, sondern auch für die wohlhabenderen Regionen ist.

In Solidarsystemen kommt es immer zu Reibungen zwischen Gebern und Nehmern. Ihr Erfolg basiert darauf, dass man sich zur gegenseitigen Unterstützung verpflichtet – und gleichzeitig verpflichtet ist, das Seine zum Wohlergehen der Gemeinschaft beizutragen. Solidargemeinschaften können deshalb auf Dauer nur funktionieren, wenn es Vorkehrungen gibt, unsolidarisches Verhalten zu vermeiden beziehungsweise zu sanktionieren.

Die Schuldenkrise stellt die Solidarität zwischen den Mitgliedsländern und ihre Bereitschaft, füreinander einzustehen, auf eine harte Probe. Sie hat zugleich die Tatsache, dass die EU heute de facto schon eine Solidargemeinschaft ist, in das öffentliche Bewusstsein gerückt. Nun gilt es zu entscheiden, ob wir diesen Weg weitergehen wollen. Wir möchten dafür werben.

Kooperative Stärke

Die Europäische Integration ist auch eine Antwort auf den schleichenden Verlust der Gestaltungsfähigkeit der europäischen Nationalstaaten in einer globalisierten Welt. Es geht um eine demokratisch legitimierte europäische Politik, die reale Wirkung gegenüber anderen globalen Akteuren entfalten kann.

Nur wenn die EU ihre globale Verantwortung wahrnimmt, können Werte, Institutionen und Ziele des europäischen Projekts erhalten und weiterentwickelt werden. Es kann nicht nur darum gehen, sich gegen die Auswirkungen des globalen Wandels zu verteidigen. Die EU muss die Tauglichkeit des liberalen Rechtsstaats, der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft und der supranationalen Integration unter Beweis zu stellen. Auf diese Weise kann sie am erfolgreichsten für ihr Modell werben.

Neue Identifikationsprojekte für die Europäische Union

Um die Zustimmung zu gewinnen, die eine neue Dynamik der Zusammenarbeit befördert, braucht die EU neue Schlüsselprojekte, an denen der Mehrwert europäischer Zusammenarbeit deutlich wird. Es geht um identitätsstiftende Projekte, die eine neue Legitimationsbasis über die Bewahrung des Friedens, der Sicherheit und der Freiheit hinaus schaffen. In erster Linie muss es hier um das demokratische Europa gehen, aber auch um ein Europa des sozialen und ökologischen Fortschritts.

Mehr Europa braucht mehr Demokratie

Mehr europäische Integration ist nur in einer «lebendigen Demokratie» möglich, in der die Mitbestimmungs- und Kontrollrechte der demokratischen Institutionen, insbesondere des Europäischen Parlamentes und der nationalen Parlamente, gestärkt und die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger erweitert werden. Konkret bedeutet dies:

- das Europäische Parlament soll durch ein Initiativrecht aufgewertet werden
- die Kommission soll an die Mehrheitsverhältnisse des Europäischen Parlamentes gebunden sein
- die Rechte der künftigen Minderheitsfraktionen und der einzelnen Abgeordneten sollen gestärkt werden

- durch transnationale Listen soll der Wahlkampf zum Europäischen Parlament europäisiert werden
- der Status der europäischen Parteien und politischen Stiftungen soll verbessert werden
- die Bereiche, in denen europäische Bürgerinitiativen zugelassen sind, sollen ausgeweitet werden.

Die europäische Demokratie und die Demokratie in den europäischen Mitgliedsländern sind untrennbar miteinander verknüpft. Die EU kann ihren demokratischen Charakter nur im Zusammenspiel mit den demokratischen Institutionen der Mitgliedsstaaten verwirklichen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die EU die gemeinsamen Werte auch gegenüber Mitgliedsländern vertreten muss. Undemokratischen Entwicklungen, wie derzeit zum Beispiel in Ungarn, muss die EU entgegenreten und eine europaweite Öffentlichkeit zu solchen Fragen herstellen. Das Europäische Parlament und die Kommission haben eine Wächterrolle und müssen als Garant für Chancengleichheit und gleichberechtigte Teilhabe aller gegenüber den Mitgliedsstaaten auftreten.

Kompetenzen sollen dann auf die europäische Ebene verlagert werden, wenn dies der Gemeinschaft nützt und ihre Handlungsmöglichkeiten vergrößert. Ist dies nicht der Fall, sollen zugunsten der Vielfalt Europas lokale, regionale oder nationale Kompetenzen gestärkt werden. Das demokratische *Mehrebenensystem* und das Prinzip der *Subsidiarität* müssen beim Wort genommen werden. Es gilt, die Vorzüge nicht nur der Vergemeinschaftung, sondern auch von lokalem und nationalem Handeln zu definieren.

Europäischer Konvent

Damit «Mehr Europa» Hand in Hand mit «Mehr Demokratie» geht, brauchen wir in absehbarer Zeit einen *neuen Europäischen Konvent*, der die unterschiedlichen Vorstellungen zur Zukunft der EU bündelt und die anstehenden Fragen gemeinschaftlich beantwortet.

Zwar scheint es angesichts des gescheiterten ersten Konventes und der derzeitigen Renationalisierungstendenzen in einigen Mitgliedsländern fast vermessen, an einen neuen Europäischen Konvent zu denken. Doch das derzeit praktizierte «Durchregieren» der Exekutiven vorbei an Parlamenten und Öffentlichkeit kann keine Dauerlösung sein. Ein Konvent kann die Maßnahmen, die jetzt im Zuge des Krisenmanagements ad hoc entschieden wurden, zu einer gemeinsamen Steuer- und Finanzpolitik

weiterentwickeln. Zudem ergäbe sich so die Chance, die nationalen Debatten, die im Zuge der Krise auseinandergedriftet sind, in einem gemeinsamen Diskurs zu bündeln und eine europäische Öffentlichkeit herzustellen.

Das Spannungsverhältnis von Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation

Das Spannungsverhältnis zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimität in der EU ist nie ganz auflösbar. Nur eine stärker geeinte EU kann Politik gestalten. Dazu wird es notwendig sein, auch in Bereichen wie der Außen- und Sicherheitspolitik vom Prinzip der Einstimmigkeit abzurücken. Da dies aber die nationale Souveränität stark beschneidet, müsste zuvor die demokratische Legitimation der Union unbedingt erweitert werden.

Auch EU-Erweiterung und vertiefte Einigung der EU stehen in einem Spannungsverhältnis. In dem Maße, in dem die innere Einigung der EU voranschreitet, wird für die Nachbarländer ein Beitritt zur EU schwieriger. Erweitern wir die EU hingegen zu einer EU der 35, kann ihre Handlungsfähigkeit nur erhalten werden, wenn über mehr Fragen per Mehrheit entschieden wird. Dadurch stellt sich aber wiederum die Frage der demokratischen Legitimation.

Differenzierte Integration: eine Möglichkeit mit Risiken

Auch die differenzierte Integration veranschaulicht das Dilemma zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimität. Wenn ein Teil der Mitgliedsstaaten bei bestimmten Themen vertieft zusammenarbeitet, vereinfacht dies Reformen oder macht sie überhaupt erst möglich. Diese Möglichkeit ist nicht neu und wird schon praktiziert. Schengen und der Euroraum sind Beispiele.

Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen interessierten Mitgliedsstaaten ist durchaus ein bedenkenswerter Ansatz, die europäische Integration voranzutreiben, etwa durch eine Gemeinschaft der Erneuerbaren Energien (ERENE), eine vertiefte Wirtschaftsunion zwischen einer Gruppe von Mitgliedsstaaten oder den Aufbau von Strukturen zur Friedenssicherung und Konfliktbewältigung.

Die differenzierte Zusammenarbeit ermöglicht, konstruktiv mit der unterschiedlichen Bereitschaft und Fähigkeit zu vertiefter Integration umzugehen. Diese Strategie erscheint umso plausibler, je größer und heterogener die EU wird. Staaten, die sich an sektoralen Gemeinschaftsprojekten nicht beteiligen wollen, können sich heraushalten, ohne jeden Integrationsfortschritt zu blockieren. Diese Methode erscheint vor allem dann attraktiv, wenn man sie mit der Hoffnung paart, dass

solche Zusammenschlüsse eine wachsende Anziehungskraft auf außenstehende Mitgliedsstaaten ausüben und dort Reformprozesse auslösen, die einen späteren Beitritt ermöglichen. Das ist die Idee eines «Europa der konzentrischen Kreise».

Gleichzeitig birgt dieses Modell die Gefahr, dass ein zu hohes Maß an differenzierter Integration den Zusammenhalt der Union gefährdet, die Fliehkräfte verstärkt. Ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten darf nicht dazu führen, dass die Union in ein Kerneuropa und eine Peripherie zerfällt. Zudem würde eine stark ausdifferenzierte EU mit vielen Unterorganisationen noch komplexer und schwerer verständlich. Auch für die Unionsbürgerschaft, die ja auf gleichen Rechten und Chancen beruht, hätte dies Folgen, die sich nur schwer ausgleichen ließen. Eine differenzierte Integration sollte deshalb nur wohl dosiert eingesetzt werden. Dabei müsste die vertiefte Zusammenarbeit Vorrang vor intergouvernementaler Koordinierung, also Absprachen zwischen einzelnen Regierungen, haben. Eine Vielzahl von Parallelstrukturen jenseits parlamentarischer Kontrolle und Mitbestimmung wäre ein Rückschritt für die Europäische Integration.

SCHLÜSSELPROJEKTE DER EU

- Eine *Wirtschaftsunion*, flankierend zur Währungsunion, die insbesondere den Krisenländern die Chance eröffnet, nachhaltig zu wachsen.
- Ein «*Green New Deal*» für Europa, der durch massive Investitionen in die ökologische Modernisierung der Infrastruktur sowie in Bildung und Wissenschaft eine neue ökonomische Dynamik auslöst.
- Eine *Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien* (ERENE) soll die politischen Rahmenbedingungen für den europäischen Ausbau Erneuerbarer Energien gewährleisten.
- Ein *gesamteuropäisches Verbundnetz für Strom aus erneuerbaren Energiequellen*, das es erlaubt, Windstrom der Küsten, Solarstrom aus dem Mittelmeerraum und Bioenergien aus den großen Agrarregionen miteinander zu verknüpfen.
- Ein *Ausbau der transnationalen Schienennetze* und eine Modernisierung der öffentlichen Verkehrssysteme in der EU, um attraktive, preisgünstige und umweltfreundliche Alternativen zum Straßenverkehr zu schaffen.
- Eine *nachhaltige Agrarpolitik*, die die Vielfalt der Landwirtschaft in Europa stützt, die Wertschöpfung im ländlichen

Solidarität und Stärke: Leitmotiv für Europas Zukunft

Unabhängig davon, welche Vision wir für die EU verfolgen – eine Konföderation oder die Vereinigten Staaten von Europa – ihr Erfolg wird wesentlich davon abhängen, ob die Europäerinnen und Europäer den EU-Institutionen und der Art und Weise, in der sie entscheiden, vertrauen. Transparenz, demokratische Kontrolle, Gewaltenteilung und offene Beteiligungsmöglichkeiten sind dafür ebenso unerlässlich wie eine europäische Öffentlichkeit.

Die Einigung Europas lahmte. Um sie wieder in Schwung zu bringen, sollte die EU auf Schlüsselprojekte setzen, an denen der Mehrwert europäischer Zusammenarbeit deutlich wird – Projekte, die die einzelnen Mitgliedsländer für sich nicht umsetzen können. Worum es dabei geht, muss den EU-Bürgerinnen und -Bürgern erklärt und zur Diskussion gestellt werden. Europäische Solidarität ist keine Armenspeisung; europäische Solidarität muss auf die gemeinsamen Stärken der verschiedenen Länder setzen und aus ihnen eine gemeinsame Stärke machen. Solidarität und Stärke können als Leitmotiv dienen, um wieder Kurs auf ein vereinigtes Europa zu nehmen.

Raum stärkt, Biodiversität fördert und eine faire Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern sicherstellt.

- Ein Europa des sozialen Fortschritts, in dem die EU ihre Rolle als *Vorreiterin für Chancengleichheit und gleichberechtigte Teilhabe* spielt. Das gilt insbesondere mit Blick auf die Teilhabe- und Aufstiegschancen von Jugendlichen, Frauen und Immigranten.
- Eine *wertorientierte gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, die als gelebtes Beispiel für überstaatliche Zusammenarbeit dazu beiträgt, dass sich die Welt im Geiste internationaler Zusammenarbeit entwickelt. Dazu brauchen wir eine *stärkere Vergemeinschaftung der Außenpolitik*. Das erfordert eine stärkere Rolle der Kommission und des Europäischen Parlaments in der Außen- und Sicherheitspolitik.
- Eine *Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik*, die Demokratie und Menschenrechte als Maßstab für Zusammenarbeit nimmt und systematisch die demokratische Zivilgesellschaft in der Nachbarschaft stärkt. Die EU muss zu ihrem Versprechen stehen, dass alle europäischen Staaten beitreten können, soweit sie die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft erfüllen.

1 Für nachhaltige Wege aus der Wirtschafts- und Schuldenkrise

Zur Zukunft der europäischen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik

Die Europäische Union erlebt seit 2008 ihre größte Wirtschafts- und Finanzkrise. Verschuldung und die Krise im Finanzsektor stellen die Europäische Union und die Eurozone vor enorme Herausforderungen. In den unter Druck geratenen Staaten wächst die Unzufriedenheit über Sparmaßnahmen und Reformen. In den Geberländern unterstützen immer weniger Menschen die Hilfspakete. Mittlerweile ist zudem offensichtlich geworden, dass sich Europa langsamer als manche andere Weltregion von der Wirtschaftskrise erholt und durch den globalen Strukturwandel die ohnehin notwendige wirtschafts- und sozialpolitische Anpassung noch schwieriger wird. Europa verliert wirtschaftlich an Gewicht – und dadurch an Kraft, die Welt mitzugestalten.

Die Krise ist gleichwohl Bedrohung und Chance. Sie hat klar gezeigt, wie sehr die Staaten in der Europäischen Union voneinander abhängen. Seit 2008 ist eine politische Dynamik entstanden, die noch kurz zuvor undenkbar war. Um die andauernde Krise zu bewältigen und ähnliche Krisen in Zukunft zu verhindern, müssen die Mitgliedsstaaten die Regeln für das gemeinsame Handeln überarbeiten und das Verhältnis von Markt und Staat neu bestimmen. Die Notwendigkeit, europäische Solidarität neu zu denken und neu zu gestalten, ist gewachsen.

Um aus der Krise herauszukommen, braucht die EU gerade in Zeiten schwacher Solidaritätsgefühle mehr konkrete Solidarität. Die Währungsunion ist, wie sich jetzt deutlich zeigt, ohne fiskal- und wirtschaftspolitische Abstimmung nicht machbar. Ohne verbindliche, gelebte Solidarität wird der Euro nicht überleben, sind Zusammenhalt und Wettbewerbsfähigkeit der EU in Gefahr. Um die EU zu stärken, sind folgende Maßnahmen notwendig:

→ Die EU muss ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik so abstimmen und überwachen, dass Mitgliedsländer sich nicht mehr bewusst unsolidarisch verhalten können. Dafür braucht sie dauerhafte Mechanismen, durch die eine Überschuldung vermieden werden kann. Um die Märkte zu beruhigen und Spekulationen abzuwehren, muss über den jetzt vereinbarten Europäischen Sta-

bilisierungsmechanismus hinausgegangen werden. Die EU braucht gemeinsame europäische Anleihen für eine Staatsverschuldung von bis zu 60 Prozent des BIP.

→ Der europäische Finanzinnenmarkt muss strikter beaufsichtigt werden. Dazu ist ein europäisches Bankenstatut für grenzüberschreitend tätige Banken notwendig, das von einer EU-Behörde direkt durchgesetzt wird. Die europäischen Aufsichtsbehörden sollten darüber hinaus Zuständigkeiten für den Verbraucherschutz bekommen.

→ Ungleichgewichte im Euroraum müssen rasch und dauerhaft ausgeglichen werden. Es kommt jetzt darauf an, den Krisenländern Wachstumschancen zu eröffnen. Dafür bietet der *Green New Deal* die richtigen Ansätze. Ökologische Innovation und soziale Teilhabe sind die Grundlage für ein künftiges, nachhaltiges Wachstum Europas.

→ Sozialer und ökologischer Fortschritt müssen im Zentrum der europäischen Integration stehen. Dazu müssen die Sozialsysteme nicht vereinheitlicht werden, sondern es sollen Mindeststandards etwa bei Löhnen oder der sozialen Sicherung eingeführt werden. Angesichts der demografischen Entwicklung muss die soziale Sicherung generationen- und geschlechtergerecht sein.

→ Die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der EU muss überprüft werden. Kompetenzen sollen dann auf die europäische Ebene verlagert werden, wenn dies der Gemeinschaft nützt und ihre Handlungsmöglichkeiten vergrößert. Wo dies nicht der Fall ist, sollten zugunsten der Vielfalt Europas die Kompetenzen auf der lokalen oder nationalen Ebene angesiedelt bleiben.

→ Die EU muss ihre Außenvertretung in der Wirtschafts- und Finanzpolitik besser abstimmen, damit sie nach außen hin geschlossen auftreten kann. Geschieht dies nicht, wird die Union weiter an internationalem Einfluss verlieren.

2 Für eine zukunftsgerichtete ökologisch und sozial nachhaltige Landwirtschaft

Zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Die Landwirtschaft steht weltweit vor der Herausforderung, Nahrungsmittel für eine stark wachsende, zunehmend urbane Weltbevölkerung produzieren und ländliche Armut reduzieren zu müssen. Der Klimawandel, knapper werdende Ressourcen, erodierende oder ausgelaugte Böden und weltweit instabile Märkte für landwirtschaftliche Produkte machen dies umso schwieriger.

Eine Landwirtschaft, die Umwelt und Klima schützen und die biologische Vielfalt erhalten will, muss auf europäischer Ebene ansetzen. Europäisches Handeln hat klare Vorteile (1) bei Zielen mit grenzüberschreitendem oder globalem Charakter, (2) bei Problemen, die zwar regional oder national sind, für die aber in den betroffenen Ländern keine ausreichenden Mittel zur Verfügung stehen (z.B. der Erhalt ländlicher Räume in ärmeren Regionen) sowie (3) in Bereichen, die sich stark mit anderen bereits integrierten Politikfeldern wie dem EU-Binnenmarkt oder der internationalen Handelspolitik überschneiden.

Die Agrarpolitik der EU ist lange schon weitgehend vergemeinschaftet. Jedoch diene die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) bislang überwiegend der inneren Selbstbehauptung der EU. Ihre wichtigsten Ziele waren, die Produktivität zu steigern, Versorgung und Einkommen abzusichern und allgemein für Stabilität zu sorgen. Die GAP hat dadurch sowohl in der EU als auch in den Ländern des Südens erheblich zu sozialen und ökologischen Problemen beigetragen und widersprach häufig den Zielen der EU in der Entwicklungs-, Umwelt- und Klimapolitik.

Die Agrarpolitik der EU muss grundsätzlich neu ausgerichtet werden. Neues Leitbild muss eine sozial und ökologisch nachhaltige Landwirtschaft sein. Eine

zukunftsgerichtete Agrarpolitik hat nicht nur die Aufgabe, Nahrungsmittel zu produzieren, sie muss auch Kulturlandschaften pflegen, öffentliche Güter bereitstellen, dezentral Energie erzeugen, lebendige ländliche Räume schaffen und für ausreichende Einkommen sorgen. Diese Ziele darf die EU nicht auf Kosten ihrer Handelspartner in anderen Regionen verfolgen. Die EU muss mit anderen Ländern fairen Handel treiben, muss mit ihnen gleichberechtigt zusammenarbeiten, nur so können die Entwicklungsländer ihre Bevölkerung versorgen und ihre Ökosysteme schützen. Ernährungssicherheit und das Recht auf Nahrung, die nachhaltige und schonende Ressourcennutzung europä- und weltweit sind Prioritäten einer solchen Landwirtschaft. Instrumente für eine neue Gemeinsame Agrarpolitik sind:

→ ökologisch korrekte Preise, das heißt Preise, die die Folgen der Landwirtschaft auf das Klima berücksichtigen;

→ öffentliche Zuschüsse für ökologische und andere gesellschaftliche Leistungen;

→ Stärkung der Erzeuger innerhalb der Vermarktungskette, damit für landwirtschaftliche Produkte angemessene Preise erzielt und abhängig Beschäftigte angemessen bezahlt werden können;

→ eine europäische Agrarhandelspolitik, die nicht auf immer mehr Exporte setzt und die den Import von besonders umwelt- und klimaschädlichen Produkten senkt, und zwar durch Normen für Nachhaltigkeit und durch Vereinbarungen mit den Herkunftsländern.

3 Für ein Europa der Erneuerbaren Energien

Zur Zukunft der europäischen Klima- und Energiepolitik

Die Folgen des Klimawandels, Ressourcen- und Migrationskonflikte, der weltweit steigende Energiebedarf und der Super-GAU in Fukushima – all das zeigt, dass unser Energiesystem grundlegend umgebaut werden muss. Eine ressourcenschonende, nachhaltige Klima- und Energiepolitik muss die Energieversorgung langfristig sichern, in erneuerbare Energien ein- und aus der Atomenergie aussteigen.

Diesen Herausforderungen muss sich die europäische Klima- und Energiepolitik stellen. Zwar ist die Energiepolitik bislang wesentlich Sache der Mitgliedsländer, dennoch hat es sich die EU verbindlich zum Ziel gesetzt, bis 2050 ihre Emissionen an Klimagasen um 80 bis 95 Prozent zu senken. Bei den erneuerbaren Energien hinkt die Union bislang aber ihren Möglichkeiten deutlich hinterher. Ein Teil der EU-Länder setzt weiterhin auf Atom,

Kohle und Gas, und es gibt zum Teil sehr unterschiedliche Ansätze, die Energiemärkte zu regulieren. Dies erschwert eine stimmige europäische Energiepolitik.

Die Europäische Union muss die klima- und energiepolitischen Herausforderungen unserer Zeit als Chance begreifen. Um ein nachhaltiges, starkes und wettbewerbsfähiges Europa zu schaffen, ein Europa, das bis 2050 seine gesamte Energie aus erneuerbaren Quellen bezieht, sind gemeinsame Anstrengungen unerlässlich. Aufgrund seiner Größe, seiner klimatischen und geologischen Gegebenheiten hat Europa entscheidende Vorteile. Diese Potentiale müssen gemeinsam ausgeschöpft und kostengünstig genutzt werden, damit sich Europa mit Innovationen am Markt durchsetzen kann.

Eine nachhaltige europäische Klima- und Energiepolitik würde nicht nur einer bezahlbaren, verlässlichen und umweltverträglichen europäischen Energieversorgung dienen, sie könnte auch zu einem Identifikationsprojekt für Europa werden und der EU zu neuer politischer und wirtschaftlicher Dynamik verhelfen. Die drei Eckpfeiler eines solchen Projekts sind erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Energieeinsparung:

→ Eine «Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien» (ERENE) könnte die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die EU bis 2050 ihre Energieversorgung vollständig auf erneuerbare Energien umstellt. Dazu

müssen die Vorteile der dezentralen Erzeugung und Nutzung von örtlichen erneuerbaren Energievorkommen mit den Vorteilen eines europäischen Verbundnetzes kombiniert werden.

→ Damit mehr Energie eingespart werden kann, muss die EU verbindliche Ziele vorgeben, die dann im Rahmen nationaler Aktionspläne für Bereiche wie Gebäude, Transport und Industrie umgesetzt werden können.

→ Um die Energieeffizienz zu steigern, muss die EU die notwendigen Rahmenbedingungen setzen, zum Beispiel zur Förderung der energetischen Gebäudesanierung, hocheffizienter Produkte und Autos. Mit dynamisch verschärften EU-Effizienzstandards und Kennzeichnungen für energieverbrauchende Geräte kann die EU dazu beitragen, die globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Märkte zu erhalten bzw. voranzutreiben.

→ Die Nachbarschafts- und Außenpolitik der EU muss klimapolitischen Grundsätzen folgen. In Nachbar- sowie in Entwicklungsländern muss eine nachhaltige Energie- und Klimapolitik gefördert werden, die sich auch vor Ort positiv auf die wirtschaftlichen und gesundheitlichen Bedingungen auswirkt. Dafür bedarf es einer europäisch koordinierten und kohärenten Politik in der Nachbarschafts-, Außen-, Entwicklungs- und Handelspolitik.

4 Für eine «Agenda der Öffnung» Zur Zukunft der europäischen Außenpolitik

Weltweite Umbrüche und neue Mächte stellen das europäische Wertesystem von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten zunehmend in Frage. Europa verliert demografisch, wirtschaftlich und politisch an Bedeutung. Die Auflösung der Blöcke macht es für Europa immer schwieriger, beständige Allianzen zu bilden. Und die Frage, wie in einer immer bevölkerungsreicheren Welt mit begrenzten Ressourcen der Wohlstand aufzuteilen ist, birgt viel Sprengstoff.

Die EU hat gezeigt, dass Nationalstaaten, deren Verhältnis zueinander lange von blutigen Kriegen geprägt war, solche Gegensätze erfolgreich überwinden und eine Gemeinschaft bilden können, deren Kern gemeinsame universelle Werte sind. Zugleich hat die EU aufgrund ihrer unvollständigen Staatlichkeit keine außenpolitische Macht, die der großer Nationalstaaten vergleichbar wäre. Eine gemeinsame Außenpolitik der EU gibt es bislang

allenfalls ansatzweise. Oft wirkt die EU zerstritten und kann sich auf kein gemeinsames außenpolitisches Handeln einigen.

Dabei wäre die EU mit ihrem erprobten, stark vernetzten System in besonderer Weise geeignet, in einer auf vielen Ebenen eng vernetzten Staatenwelt erfolgreich zu agieren. So kann sie als Staatenbund neuen Typs, als gelebtes Beispiel für überstaatliche Zusammenarbeit und geteilte Souveränität, für Demokratie und Menschenrechte ganz wesentlich dazu beitragen, dass sich die Welt im Geiste internationaler Zusammenarbeit entwickelt.

Damit dies gelingt muss die EU eine «Agenda der Öffnung» entwickeln. Beschränkt sie sich darauf, die von ihr entwickelten und gelebten Werte als Insellösung nur zu sichern, statt auf ihre universelle Geltung hinzuwirken, wird sie über kurz oder lang in der Bedeutungslosigkeit versinken – einer Bedeutungslosigkeit, die auch

die eigenen Errungenschaften gefährden wird. Eine neue europäische Erzählung muss davon handeln, was Europa mit der Welt teilen möchte, muss weltweite Stabilität, Freiheit und allgemeinen Wohlstand als Motive haben. Damit dies glaubwürdig gelingt, muss Europa international Verantwortung übernehmen und eine «Weltordnungspolitik» anstreben, von der letztlich alle Staaten profitieren, weil sie gleiche Rechte und geteilte Verantwortung gewährleistet.

→ Damit die Europäische Union diese Rolle spielen kann, muss sie geschlossener nach außen auftreten. Dazu muss sie vom Prinzip der Einstimmigkeit bei der Außen- und Sicherheitspolitik Abschied nehmen und gleichzeitig doppelt demokratisch, auf nationaler wie europäischer Ebene, vorgehen. Der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik setzt eine erweiterte demokratische Kontrolle und Legitimation zwingend voraus.

→ Auf nationaler wie europäischer Ebene müssen Innen- und Außenpolitik besser miteinander verknüpft werden. Nur so können die entscheidenden Zukunftsaufgaben der globalen Außenpolitik – Demokratie weltweit fördern, den Klimawandel eindämmen, Flüchtlingsströme auffangen und bewaffnete Konflikte verhindern – angegangen und gelöst werden.

→ Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) muss der zentrale Mittler zwischen Dritt- und EU-Staaten sein. Damit das möglich wird, müssen die Zuständigkeiten des

EAD auf Wirtschafts- und Handelspolitik sowie Flüchtlings- und Klimaschutz ausgedehnt werden.

→ Will Europa basierend auf seinen Werten Einfluss entfalten, muss es gewillt und in der Lage sein, auch unabhängig von USA und NATO auf Krisen vor allem im europäischen Umfeld zu reagieren. Eine Außenpolitik, die in erster Linie auf die präventive, friedliche Konfliktlösung setzt, braucht, um glaubwürdig zu sein, Institutionen und Mittel, um auf Krisen reagieren und Krisen verhindern zu können. Dafür müssen die «Zivilen Pläneziele 2010» mit einem klaren Fahrplan versehen werden. Gleichzeitig muss mit dem Aufbau eines Europäischen Friedenskorps begonnen werden.

→ Auch wenn sich die EU in erster Linie als zivile Friedensmacht versteht, muss sie ihre militärischen Fähigkeiten besser abstimmen. Voraussetzung dafür ist eine konsequente und weitreichende parlamentarische Beteiligung. Eine engere militärische Zusammenarbeit in der EU wird sich auf absehbare Zeit deutlich unterhalb einer europäischen Armee bewegen. Doch bietet der Lissabon-Vertrag die Möglichkeit der «verstärkten Zusammenarbeit» im militärischen Bereich. So können Aktionsgruppen gebildet werden, auch wenn sich nicht alle EU-Mitglieder an einer Mission beteiligen wollen. Damit militärische Aufgaben auf europäischer Ebene besser aufeinander abgestimmt werden können, sollte überlegt werden, etwa eine gemeinsame Zentrale für Militäroperationen in Brüssel einzurichten

5 Für ein neues Verhältnis der EU zu ihren Nachbarn Zur Zukunft der europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Seit einigen Jahren besteht in den Mitgliedsstaaten der EU die Tendenz, die Nachbarn der EU nur als Problem wahrzunehmen. Die Beziehungen zu diesen Nachbarn, so eine weit verbreitete Ansicht, sollten sich auf Handel und die Begrenzung der Migration beschränken. Die jüngsten Entwicklungen in Nordafrika haben gezeigt: Die EU muss eine neue Nachbarschaftspolitik entwickeln. Dies gilt zuallererst für den Mittelmeerraum, aber auch für die Länder im Osten, die man bislang bewusst in einem Schwebezustand zwischen Nachbarschaft und EU-Beitritt hat hängen lassen.

Die Erweiterung der EU ist ins Stocken geraten. Grund dafür sind nicht zuletzt erhebliche Fehler bei der letzten Erweiterung von 2007, bei der die Kopenhagener Krite-

rien – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenrechte – vernachlässigt wurden. Innerhalb der EU ist die Bereitschaft, weitere Staaten aufzunehmen, deutlich zurückgegangen. Bei den potentiellen Kandidaten verfestigt sich der Eindruck, die EU habe das Interesse an neuen Mitgliedern verloren.

Die EU möchte mit ihrer Nachbarschaftspolitik die Beziehungen zu den Nachbarstaaten harmonisieren und um Europa herum einen «Ring von Demokratien» aufbauen. Zudem soll der Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts durch die Aufnahme neuer Staaten erweitert werden. Die bisherige Devise der EU-Nachbarschaftspolitik war: im Süden Stabilisierung, im Osten Homogenisierung. Dass die Stabilisierungs- und Außenhandelspolitik

der EU und der Mitgliedsstaaten zu Lasten von Menschenrechten und Demokratie ging, wurde dabei in Kauf genommen.

Die Europäische Union ist an einem Punkt angelangt, wo es kein «Weiter so!» geben kann. Sie muss ihre Beziehungen zu den Nachbarstaaten neu ausrichten. Zum einen muss sie ein klares Signal an all jene Nachbarn senden, die eine reelle Chance haben, eines Tages in die EU aufgenommen zu werden. Beitrittszusagen, die permanent in Frage gestellt werden (wie im Fall der Türkei), vergiften die Beziehungen und untergraben die Glaubwürdigkeit der Union. Wir plädieren dafür, dass die EU ihr Versprechen erneuert, alle europäischen Staaten aufzunehmen, die die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllen. Dies setzt allerdings voraus, dass die EU ihre Strukturen und Entscheidungsprozesse so weiterentwickelt, dass sie mit einer wachsenden Zahl heterogener Mitgliedsstaaten umgehen kann, ohne handlungsunfähig zu werden.

Mitglieder der Fachkommissionen zur Zukunft der EU

Koordination & Zusammenfassung

Ralf Fücks, Heinrich-Böll-Stiftung Christine Pütz, Heinrich-Böll-Stiftung Rainer Steenblock, Landesminister a.D.

Kommission für Europäische Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik

Annalena Baerbock, Sprecherin BAG Europa Reinhard Bütikofer, MdEP Thea Dückert, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg Sven Giegold, MdEP Rainer Emschermann, Europäische Kommission Wolfram Lamping, Georg-August-Universität Göttingen Arnaud Lechevalier, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) / Centre Marc Bloch Gerhard Schick, MdB Kai Schlegelmilch, Green Budget Europe, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Daniela Schwarzer, Stiftung Wissenschaft und Politik Mechthild Veil, Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung in Europa Helmut Wiesenthal, Prof. em. für Politikwissenschaft

Kommission für Europäische Außen- und Sicherheitspolitik / Krisenmanagement

Eltje Aderhold, Vereinte Nationen Annegret Bendiek, Stiftung Wissenschaft und Politik Franziska Brantner, MdEP Ulrike Guérot, European Council on Foreign Relations Omid Nouripour, MdB Frithjof Schmidt, MdB Joscha Schmierer, Kommune – Forum für Politik, Ökonomie und Kultur Constanze Stelzenmüller, The German Marshall Fund of the United States Stefani Weiss, Bertelsmann Stiftung

Kommission für Europäische Klima- und Energiepolitik

Michael Cramer, MdEP Hans-Josef Fell, MdB Rebecca Harms, MdEP Michaela Hustedt, CPC Berlin

Gleichzeitig sollte die EU ihre Nachbarschaftspolitik konsequenter an ihren Werten ausrichten. Positive Konditionalität ist hierfür ein wichtiges Mittel und kann erfolgreich sein, wenn sie einen Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen legt. In den Gesellschaften, deren politischer Kurs strittig und deren politische Kultur von europäischen Standards weit entfernt ist, sollte die EU mit Nachdruck die demokratische Zivilgesellschaft und eine pluralistische Öffentlichkeit unterstützen und durch liberalere Visaregelungen insbesondere den Kontakt zwischen jungen Menschen fördern. Es geht darum, den Nachbarstaaten vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen demokratischen und rechtsstaatlichen Entwicklung eine realistische Perspektive für zukünftige Integrationsschritte aufzuzeigen.

Christine Lins, Europäischer Rat für Erneuerbare Energien Lutz Mez, Freie Universität Berlin Sascha Müller-Kraenner, The Nature Conservancy Martin Rocholl, European Climate Foundation Stefan Scheuer, Stefan Scheuer S.P.R.L. Michaela Schreyer, Europäische Kommissarin a.D. / Europäische Bewegung Deutschland Delia Villagrasa, Energiepolitische Beraterin

Kommission für Europäische Agrarpolitik

Holger Bartels, Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt Andrea Beste, Büro für Bodenschutz und Ökologische Agrarkultur Christine Chemnitz, Heinrich-Böll Stiftung Stephan von Cramon-Taubadel, Georg-August-Universität Göttingen Martin Häusling, MdEP Ulrike Höfken, Landesministerin für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Matthias Meißner, World Wide Fund For Nature Friedrich Ostendorff, MdB Theo Rauch, Freie Universität Berlin Tobias Reichert, Germanwatch Bernd Voß, MdL Marita Wiggerthale, Oxfam Deutschland

Kommission für Europäische Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik

Joost Lagendijk, Sabanci University Kai-Olaf Lang, Stiftung Wissenschaft und Politik Cornelius Ochmann, Bertelsmann Stiftung Rachid Ouaisa, Philipps-Universität Marburg Isabel Schäfer, Humboldt-Universität zu Berlin Manuel Sarrazin, MdB

Autoren der Studie zur Europäischen Demokratie

Claudio Franzius, Humboldt-Universität zu Berlin Ulrich K. Preuß, Prof. em. für Öffentliches Recht

Mehr Informationen zu den Autorinnen und Autoren: www.boell.de/zukunft-der-eu

Solidarität und Stärke

Zur Zukunft der Europäischen Union

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2011
Gesamt-Koordination: Christine Pütz, Rainer Steenblock
Redaktion: Christine Pütz, Bastian Hermisson
Gestaltung: blotto Design, Druck: agit-druck
Titelgrafik: Joana Katte und blotto Design



Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstraße 8, 10117 Berlin
T +49 30 28534-0 F +49 30 28534-109
E info@boell.de W www.boell.de



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen:
Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt).
Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Die Europäische Union befindet sich an einem Scheideweg. Einerseits hat die Schuldenkrise die Notwendigkeit verstärkter Koordination und Integration gezeigt. Andererseits schwindet der gesellschaftliche Rückhalt für eine erweiterte Haftungs- und Solidargemeinschaft. Die Heinrich-Böll-Stiftung hat Expertinnen und Experten eingeladen, Konzepte und Empfehlungen für die Zukunft der EU zu formulieren. Gerade in Zeiten der Krise und der Skepsis gegenüber den europäischen Institutionen brauchen wir eine offene Debatte über die Perspektiven Europas.

