

Vision Europe | April 2020 | **Leitbild**

## Der Weg zu einem souveränen Europa

Von Christian Kastrop und Thomas Wieser

**Wenn die EU ihre Bürger und Interessen schützen will, muss sie europäisches Handeln fokussieren. Die Reflexionsgruppe der Bertelsmann Stiftung entwickelt dafür einen Impuls aus der Perspektive der Europäischen Öffentlichen Güter.**

Die Europäische Union wurde vor mehr als 70 Jahren als ein zutiefst politisches Projekt gegründet, das die souveränen Beziehungen der Mitgliedstaaten durch wirtschaftliche Integration verändern sollte. Im Laufe der Zeit ist die EU auf 28 Mitglieder angewachsen, um vor kurzem wieder auf 27 zu fallen.

Zollunion, Binnenmarkt, Schengen und Europäische Währungsunion (WWU): Sie alle haben entscheidend zu tief integrierten Gesellschaften und Märkten auf unserem Kontinent beigetragen. Dennoch stellt eine Reihe von Kräften die Richtung des weiteren Vorgehens in Frage.

Von Anfang an gab es lebhafte Diskussionen darüber, ob sich die EU zu einer föderalen Einheit entwickeln sollte oder ob eine engere Integration eher durch eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit zustande kommen sollte. Sogar

unter den ursprünglich sechs Mitgliedstaaten gab es unterschiedliche Ambitionen, wobei sich diese Unterschiede im Laufe der Zeit mit aufeinanderfolgenden Erweiterungen und der Einbeziehung weiterer Politikbereiche noch akzentuierten.

Die Einführung der Mehrheitsentscheidung war der entscheidende Schritt, der das epochale Binnenmarktprojekt zum Erfolg führte. Vertragsänderungen brachten weitere Integrationsschritte, die eine rechtliche oder verfassungsrechtliche Untermauerung im Primärrecht erforderten, wie etwa die Währungsunion.

**Es besteht eine Lücke zwischen den Erwartungen an die EU und ihren Fähigkeiten**

Während der Binnenmarkt und andere Politikbereiche mit einer starken technokratischen

Komponente nach dem Verfahren der qualifizierten Mehrheit (QMV) erfolgreich etabliert wurden, war dies in stärker umkämpften Politikbereichen weniger ausgeprägt. Wie die Ereignisse der letzten Jahre gezeigt haben, hat sich die Entscheidung politisch sensibler Themen durch die qualifizierte Mehrheit als schwierig erwiesen. Ein Beispiel dafür sind die EU-Migrationsquoten. Tatsächlich wird es mit einer wachsenden Zahl von Mitgliedstaaten und damit einer zunehmenden Heterogenität der Präferenzen immer schwieriger, Einstimmigkeit oder Konsens zu erreichen, insbesondere in strittigen Fragen.

In Bezug auf solche politisch umstrittenen Themen - Rechtsstaatlichkeit, Migrationspolitik, Sozialpolitik - haben Fragen der nationalen Souveränität innerhalb der EU stärker als in den vergangenen Jahrzehnten an Zugkraft gewonnen, was weitere Integrationsschritte noch schwieriger macht und die Legitimität und Regierungsfähigkeit der EU oft in Frage stellt.

Darüber hinaus war das Management auf der höchsten politischen Ebene der EU in den letzten Jahren nicht immer strategisch genug, um die Mitgliedstaaten dazu zu bringen, die politisch relevantesten Fragen anzugehen und die notwendigen Entscheidungen zu treffen. All diese Hindernisse zusammengenommen haben zu einer EU geführt, die zunehmend darum ringt, souverän zu sein und somit in der Lage ist, intern und extern im allgemeinen Interesse zu handeln.

Zu den internen Herausforderungen bei der Entscheidungsfindung kommt hinzu, dass sich auch das externe Umfeld dramatisch verändert hat. Innerhalb dynamischer Megatrends wie Globalisierung, Digitalisierung und Klimawandel, der stetigen Abnutzung des regelbasierten multilateralen Systems, den Problemen der ökologischen Nachhaltigkeit, den Sicherheitsrisiken durch einen aufkommenden multipolaren militärischen Wettbewerb - neben vielen anderen Faktoren - ist das globale System so instabil geworden wie nie zuvor seit dem Zweiten Weltkrieg. Diese Tendenzen beschleunigen die Lockerung des gesellschaftlichen Konsenses offener liberaler Gesellschaften und Volkswirtschaften und

schüren stattdessen autoritäre, populistische und nationalistische Kräfte - sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU.

Vor diesem Hintergrund einer zunehmenden Volatilität des internationalen Systems und externer Herausforderungen, verbunden mit zunehmenden internen Meinungsverschiedenheiten darüber, wie und in welchen Bereichen sie handeln sollte, scheint die EU nicht in der Lage zu sein, ihre Interessen entsprechend ihrem Gewicht als größtes Binnenmarkt- und Politikprojekt der Welt zu projizieren und zu schützen. Die europäische Integration braucht einen neuen Impuls, wenn die EU sowohl interne als auch externe Herausforderungen kohärent angehen will.

### **Ein Gemeinschaftsgüteransatz für die europäische Integration**

Wir schlagen vor, diesen Impuls durch die Förderung des Konzepts der "europäischen öffentlichen Güter" zu geben, um unser Denken über eine weitere Integration voranzutreiben und der EU die souveräne Autorität zu geben, im allgemeinen Interesse zu handeln.

Gemeinsame oder öffentliche Güter liegen vor, wenn es Vorteile für die breitere Bevölkerung gibt, die nicht einzeln in Rechnung gestellt werden können; darüber hinaus, wenn es nicht möglich ist, andere von der Teilnahme an den Vorteilen solcher Politiken auszuschließen. Öffentliche Güter, kurz gesagt, sind Güter, die der Markt nicht ausreichend bereitstellen kann.

Auf die europäische Ebene hochgerechnet, ermöglichen öffentliche Güter die Identifizierung der Ebene, auf der politische Maßnahmen ergriffen werden müssen. Sie ermöglichen es, die aktuelle EU-Politik aus einem anderen Blickwinkel als dem des Status quo und der Vertragsbestimmungen zu betrachten. Stattdessen versucht sie zu ermitteln, wo ein echter europäischer Mehrwert bei der Organisation eines Politikfeldes auf europäischer Ebene besteht. Das Konzept sieht daher eine kritische Neuinterpretation der EU-Zuständigkeiten und ihrer Verortung im institutionellen Gefüge der Union vor.

Gleichzeitig ist die Perspektive der öffentlichen Güter ausreichend flexibel, um Veränderungen bei der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes zu berücksichtigen. Die für die Bereitstellung einer gemeinsamen Verteidigung erforderliche Politik kann sich z. B. in einem unbeständigeren internationalen Kontext mit deutlich weniger Sicherheit über die transatlantischen Beziehungen und die NATO erheblich ändern.

Schließlich erlaubt die Linse der "europäischen öffentlichen Güter", die Beziehung zwischen der Regierungsführung auf EU-Ebene und der Regierungsführung auf globaler und nationaler Ebene für jeden Politikbereich zu hinterfragen. Wenn in einem Politikfeld kein echter europäischer Mehrwert festgestellt werden kann, greift das Subsidiaritätsprinzip. Wenn das öffentliche Gut eine Organisation auf globaler Ebene erfordert, kann dies die EU-Politik beeinflussen und es der EU ermöglichen, in internationalen Verhandlungen mit einer Stimme zu sprechen.

Die Perspektive der öffentlichen Güter ermöglicht es somit, zu erkennen, welche Fragen die EU einheitlich angehen muss, um nicht Gefahr zu laufen, zum Nachzügler der globalen Supermächte zu werden. Wenn sie tatsächlich ein Akteur auf globaler Ebene sein will, ist ein starkes souveränes Europa erforderlich. Wenn es kein Akteur ist, wird man zum Spielball anderer. Wenn Europa die globale Politik in Bezug auf globale Probleme beeinflussen will, muss es in der Lage sein, schnell und entschlossen und als Einheit zu handeln.

Während eine nützliche Unterscheidung zwischen internen öffentlichen Gütern - wie Rechtsstaatlichkeit, Schengen und dem Binnenmarkt - und externen öffentlichen Gütern - Verteidigung, Migration, Handelspolitik - getroffen werden kann, sind diese Konzepte gleichzeitig miteinander verbunden: Wenn Europa die externen öffentlichen Güter bereitstellen soll, ist eine erfolgreiche Bereitstellung der internen öffentlichen Güter oft eine Voraussetzung.

Diese Argumente führen uns zu den folgenden Fragen:

- Sollte die EU ihren regulatorischen und finanziellen Fokus auf europäische und globale öffentliche Güter verstärken?
- Sollte dies mit einem erneuten Anstoß zur Prüfung der geeigneten Regierungsebene in Bezug auf regulatorische oder finanzielle Interventionen einhergehen, die auch als Subsidiarität bezeichnet wird?

Für uns ist die Antwort ein klares Ja. Daraus folgen weitere Fragen:

- Welche Politikbereiche in und von der EU halten wir angesichts ihres Gemeinwohlcharakters für besonders entwicklungsbedürftig?
- Wie kann das öffentliche Wohl in diesen Politikbereichen auf EU-Ebene wirksam gewährleistet werden?
- Und, ganz entscheidend: Welches sind die rechtlichen, verfassungsrechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, die für die verschiedenen Politikbereiche erforderlich sind?

### **Unterschiedliche Lösungen für unterschiedliche europäische Probleme**

Diese Anforderungen unterscheiden sich erheblich zwischen den einzelnen Politikbereichen und erfordern daher auch unterschiedliche institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen, um wirksam zu werden. So sind beispielsweise die verfassungsrechtlichen Zwänge für ein Vorgehen auf europäischer Ebene in Migrationsfragen einerseits und für die militärische Zusammenarbeit andererseits völlig unterschiedlich. Darüber hinaus können die politischen Ansätze und Zwänge der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sein.

Dies wird uns zu der Frage führen, welche Art von rechtlichem, politischem und institutionellem Gesamtkonzept wir betrachten müssen, um eine solche Vielfalt an verfassungsmäßig anspruchsvollen politischen Lösungen zu ermöglichen. Werden verschiedene Kreise der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gruppen und Untergruppen von Mitgliedstaaten

erforderlich sein, oder kann ein übergreifender Vertrag einen solchen Ansatz berücksichtigen?

Wenn ja, wie werden diese Kreise aussehen? Wenn nicht, welche Rahmenbedingungen stellen sicher, dass die politischen Ergebnisse den Charakter der Probleme als öffentliche Güter berücksichtigen, dass es so wenig "Trittbrettfahrer" wie möglich gibt, dass sie so inklusiv wie möglich sind und dass sie den verfassungsrechtlichen Zwängen entsprechen?

### **Der Weg vor uns / Unser Ziel**

Unser Ziel besteht also darin,

- die Art der Herausforderungen zu beschreiben, die über die Grenzen des Nationalstaates und oft sogar über die eines Kontinents hinausgehen;
- festzustellen, dass diese dann kollektive Maßnahmen zumindest auf europäischer Ebene erfordern;
- Wege zu finden, wie kollektive Maßnahmen auf EU-Ebene ergriffen werden können ("how to make it work"), mit dem entsprechenden institutionellen Rahmen;
- zu untersuchen, welche Form dieses kollektive Vorgehen annehmen kann, wenn möglicherweise nicht alle 27 bereit sind, sich zu verpflichten;
- die Diskussion darüber voranzutreiben, ob wir möglicherweise mit unterschiedlichen institutionellen Strukturen mit unterschiedlicher Beteiligung vorankommen müssen.

Unser Projekt soll daher klären, wie, wo und wann der Charakter öffentlicher Güter in einer Reihe wichtiger Politikfelder durch alternative institutionelle Lösungen bewältigt werden kann und welche rechtlichen, verfassungsrechtlichen und politischen Zwänge (und Anforderungen) zu erfüllen sind.

Bild: Shutterstock / maradon 333

#### **Adresse | Kontakt**

Christian Kastrop  
Direktor  
Programm Europas Zukunft  
Bertelsmann Stiftung  
Werderscher Markt 6, 10117 Berlin  
Telefon 030 275788-122  
christian.kastrop@bertelsmann-stiftung.de  
www.bertelsmann-stiftung.de/europe