

15 Internationale Probleme
und Perspektiven

Jochen Franzke (Hrsg.)

Europa in der Denkpause

Wege aus der Verfassungskrise

Impressum

Copyright 2005
Brandenburgische Landeszentrale
für politische Bildung
im Ministerium für Bildung, Jugend
und Sport des Landes Brandenburg

Herausgeber:
Brandenburgische Landeszentrale
für politische Bildung

ISBN 3-932502-47-7

Gestaltung und Realisierung:
Werbeagentur Bauersfeld

Druck: Drukerei Kühn
Brandenburg a. d. Havel

Diese Veröffentlichung stellt keine
Meinungsäußerung der Brandenburgischen
Landeszentrale für politische Bildung dar.
Für inhaltliche Aussagen tragen die Autoren
die Verantwortung.

Inhaltsverzeichnis

Jochen Franzke Europa in der Denkpause. Einleitung	6
Heinz Kleger Erweiterung ohne Vertiefung. Ein halbherziger Ratifikationsprozess als Debattendefizit	12
Kai-Olaf Lang Wie weiter mit dem EU-Erweiterungsprozess?	23
Ingeborg Tömmel Die Zukunft der EU-Regionalpolitik	37
Hanns-D. Jacobsen, Oliver Pamp Die EURO-Zone. Das neue Kerneuropa?	48
Markéta Pitrová Institutionelle Folgen der EU-Erweiterung	60
Siegfried Schwarz Der französische Eigenwille in der europäischen Politik	69
Carina Sprungk, Sabine von Oppeln Die europäische Verfassungsdebatte in Deutschland und Frankreich	76
Ireneusz Pawel Karolewski Verfassungsdiskurs in Polen	88
Erhard Crome Kann es ein europäisches Sozialstaatsmodell geben?	94
Jochen Franzke Brandenburg und Europa. Wie weiter?	103
Abkürzungsverzeichnis	109
Autorenverzeichnis	110

Jochen Franzke

Europa in der Denkpause. Einleitung

Europa ist im Jahr 2005 in eine schwere Krise geraten. Es ist keine Krise seiner Funktionalität, denn das tagtägliche Geschäft läuft wie geschmiert weiter. Sondern es ist eine Krise seiner Identität – letztlich eine tiefe Vertrauenskrise zwischen seinen Politikern und seinen Bürgern.

Nach der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden sowie dem Scheitern des EU-Gipfels im Juni 2005 befindet sich das politische Europa in einer Art Denkpause. Denkpause heißt aber nicht „*das Denken pausieren zu lassen*“, sondern sich jenseits des hektischen Alltagsgetriebes europäischer Integration endlich einmal „*Zeit zum Nachdenken*“ zu nehmen. Diese Forderung wendet sich natürlich zu aller erst an alle Politiker, die an den europäischen Entscheidungen beteiligt sind. Sie wendet sich aber auch an den Souverän, die Bürger der Europäischen Union, darunter auch diejenigen, die in Brandenburg leben. Diese sind aufgerufen, stärker als in der Vergangenheit in die Entscheidungen über ihr Schicksal – die in unseren Tagen mehr und mehr auf der europäischen Bühne fallen – selbst einzugreifen. Diese Rolle erfordert einen gut informierten Bürger, was angesichts der wenig transparenten und nicht immer demokratischen Entscheidungsstrukturen in der Europäischen Union eine große Herausforderung darstellt.

Auf diese spezielle Situation ist die vorliegende Publikation zum Thema Europa ausgerichtet worden. In ihren Beiträgen werden daher der erreichte Integrationsstand in einigen ausgewählten Politikfeldern dargestellt, die wichtigsten Probleme und Herausforderungen beschrieben sowie mögliche künftige Entwicklungen herausgearbeitet. Die Beiträge in dieser Publikation spiegeln naturgemäß ausschließlich die Meinungen der jeweiligen Autoren wieder. Sie entsprechen dem Sachstand der Debatte im Sommer 2005.

Diese Publikation der Brandenburgischen Landeszentrale für politische Bildung soll dazu beitragen, den Europa-Bürgern in Brandenburg für diese Debatte aktuelle Informationen und sachdienliche Argumente zur Verfügung zu stellen. In ihren zehn Beiträgen, die sich neben Grundsatzfragen mit der Verfassungsdebatte in Deutschland, Frankreich, Polen und der Tschechischen Republik befassen, spiegeln sich unterschiedliche Sichtweisen, wissenschaftliche Ansätze und Prognosen wieder. In ihrer Gesamtheit entsteht aber meines Erachtens ein plastisches Bild der Ursachen für die Krise der Europäischen Integration, aber vor allem auch der durchaus vorhande-

nen Möglichkeiten, diese zu überwinden. Denn es geht nicht darum, die Integrationsstrukturen in Europa abzuschaffen, sondern sie sozialer, demokratischer und bürgernäher zu gestalten.

Zu den Beiträgen im Einzelnen. **Heinz Kleger** analysiert in seinem einleitenden Beitrag das Phänomen der Erweiterung der EU ohne ausreichender innerer Vertiefung. Ein halbherziger Ratifikationsprozess zeigt das entsprechende Debattendefizit. Der aktuelle Problemdruck in der EU basiert auf vielen Ursachen: der ungeklärten Zukunft des Verfassungsvertragsprojekts nach den negativen Abstimmungen in Frankreich und den Niederlande, den ebenfalls noch ungeklärten EU-Finanzrahmen 2007-2013, den andauernden Verletzungen des währungspolitischen Stabilitätspaktes, den tief greifenden Meinungsunterschieden bezüglich künftiger Erweiterungen der EU (vor allem bezüglich der Türkei) sowie den offenen Fragen der Fortsetzung des Lissabon-Prozesses. Unter diesen Voraussetzungen spreche vieles für ein nochmaliges Nachdenken über Europa. Heinz Kleger plädiert für ein Europa starker Völker und starker Politiker. Er fordert einen „Europäischen Realitätscheck“. Die direkte Demokratie gerät sowohl auf nationaler wie transnationaler europäischer Ebene immer mehr auf die Tagesordnung. Ein paneuropäisches Referendum nach Modifikationen des Verfassungsentwurfs könnte daran anknüpfen, wenn es als grenzüberschreitende Volksinitiative aus der Unionsbürgerschaft heraus erfolgen würde.

Kai-Olaf Lang untersucht die Frage, warum es eigentlich immer wieder zur Aufnahme neuer Mitglieder in die EU kommt. In der letzten Erweiterungsrunde gab es z. B. einen „Erweiterungskonsens“, der auf der Intention basierte, die Perspektive einer Mitgliedschaft in der Union als Hebel zur Dynamisierung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Reformprozesse zu nutzen. Ohne Reformen und Anpassungsleistungen keine Mitgliedschaft – lautete die magische Formel. Dies hat relativ gut funktioniert, auch wenn es auch Versäumnisse und Fehlentwicklungen gab. Nunmehr stehen auf der Erweiterungsagenda der Union Bulgarien und Rumänien (Beitritt bereits beschlossen), die Türkei und Kroatien (Verhandlungen am 4. Oktober 2005 aufgenommen), die anderen Staaten des Westbalkans sowie Osteuropas und der westlichen GUS – insgesamt sind dies 12 weitere potentielle EU-Mitgliedsländer. Die Kandidaten treffen auf eine sich ausbreitende „Erweiterungsmüdigkeit“ vor allem unter den Bürgern der EU. Diese spielte auch bei der Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden eine Rolle. Unter diesen Umständen müssen – so Kai-Olaf Lang – die Kosten der Erweiterung den Kosten der Nichterweiterung genauer entgegeng gehalten werden. Es muss geprüft werden, wie ein Maximum an

erweiterungsinduziertem Stabilitätstransfer unter Wahrung der Spannkraft und Vitalität der europäischen Integration erreicht werden kann.

Es folgen zwei Beiträge zu spezifischen Politikfeldern der europäischen Integration: zur Regional- und zur Währungspolitik. **Ingeborg Tömmel** beschreibt eine gemischte Bilanz der Regionalpolitik ein zentrales Politikfeld der Union seit deren Einführung im Jahr 1975: Als ihr Erfolgsfall gilt der Wirtschaftsaufschwung in Irland. Auch in einigen spanischen Regionen zeigte sie positive Wirkungen. In anderen Ländern und Regionen, beispielsweise Griechenland, veränderte sich trotz intensiver regionaler Förderung wenig. Insgesamt jedoch hat sich die EU-Regionalpolitik als ein Instrument bewährt, die Mitgliedstaaten in ihrem politisch-administrativen Handeln zu beeinflussen. Diese zeigte sich besonders während der Osterweiterung der EU, wo sie zu einem bedeutenden Instrument zunächst der Vorbeitriffsstrategie und gegenwärtig zur Bewältigung des vollzogenen Beitritts wurde. Die anstehende Reform der europäischen Regionalpolitik, die bis zum Jahre 2006 abgeschlossen sein muss, hat zwei Ziele: Zum einen geht es um den Interessenausgleich zwischen den „alten“ Mitgliedstaaten und vor allem um eine intensive Förderung der „neuen“ Mitgliedstaaten; dies erfordert in erster Linie eine ausreichende Mittelausstattung der Fonds. Zum Zweiten geht es um die Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Regionalförderung. Trotz der aktuellen Krise der EU – so Ingeborg Tömmel – wird die Regionalpolitik ihre alte Funktion als Vermittlungsinstrument zwischen den gegensätzlichen Interessen der Mitgliedstaaten behalten.

Die Ausgabe von Euromünzen und -scheinen Anfang 2002 in zwölf EU-Ländern markierte den vorläufigen Höhepunkt der wirtschaftlichen Integration Europas. **Hanns-D. Jacobsen** und **Oliver Pamp** untersuchen in ihrem Beitrag die Rolle der EURO-Zone angesichts der gegenwärtigen Krise der EU. Ist sie das neue Kerneuropa? Zweifellos stellt die EURO-Zone eine neue Qualität (wirtschafts-)politischer Integration dar. Die beteiligten Mitgliedstaaten haben nicht nur auf Identität stiftende nationale Währungen verzichtet, sondern auch konstitutive Elemente ihrer nationalen wirtschaftspolitischen Souveränität, nämlich Zins- und Währungspolitik, auf eine supranationale Institution, die Europäische Zentralbank, übertragen. Sie blieben allerdings Herr über ihre Finanzpolitik. Mit der Schaffung der EURO-Zone ist der europäische Integrationsprozess in eine neue Phase eingetreten, die – nach Auffassung von Hanns-D. Jacobsen und Oliver Pamp – für die beteiligten Länder einem Überschreiten des „point of no return“ hin zu einer politischen Union gleichkommt. In diesem Sinne steht die EURO-Zone heute für Kerneuropa. Diese allein kann jedoch keine „kern“-europäische Union gewährleisten, stellt aber einen Integrationsanker dar, der ein Aufrollen des

Einigungsprozesses verhindert und einen Motor bildet, welcher die weitere europäische Integration vorantreiben kann.

Markéta Pitrová aus Brno steuert eine interessante Sichtweise auf die Folgen der EU-Osterweiterung auf die institutionelle Machtstruktur aus Sicht der neuen Mitgliedstaaten bei. Sie untersucht die Entwicklung der institutionellen Reformen seit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht im Jahre 1992, den Verträgen von Amsterdam 1999 und Nizza 2001 (die gegenwärtig die vertragliche Grundlage der europäischen Integration bilden) bis hin zum (vorläufig gescheiterten) Europäischen Verfassungsvertrag. Europas Machtstruktur hat sich in dieser Zeit stark verändert, ohne dass die neuen Mitgliedstaaten an den entsprechenden Entscheidungen beteiligt waren. Die ostmitteleuropäischen Staaten bereiteten sich seit den 1990er Jahren auf die Mitgliedschaft in der „alten“ Union vor, traten aber dann 2004 einer anderen, „neuen“ Union bei.

Der Historiker **Siegfried Schwarz** analysiert die verblüffende geschichtliche Parallele zwischen dem „Nein“ der Mehrheit der Franzosen zum EU-Verfassungsvertrag im Mai 2005 und der Ablehnung des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) durch die französische Nationalversammlung im August 1954. Auch wenn die Gegenstände der Ablehnungen verschieden waren, belegt dieser Vergleich die *Kontinuität* französischen Eigenwillens, die immer wieder zu folgenreichen Veränderungen in der Politik der Integrationsgemeinschaft geführt hat. Frankreich wahrt dabei seine nationale Souveränität und versucht alle Tendenzen abzuwehren, die Supranationalität der europäischen Integration zu stärken. Angesichts der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden sowie der Verschiebung von Abstimmungen in anderen Ländern wird offenkundig, dass das „Marschtempo“ der Integration verändert, verlangsamt und in einzelnen Bereichen den realen Gegebenheiten angepasst werden muss. Vor allem muss die Lücke geschlossen werden, die zwischen den überhöhten Ansprüchen und hehren Zielsetzungen der Verfassungs-Verkünder einerseits und den tatsächlichen sozialen Sorgen der Bevölkerung in den Mitgliedsländern andererseits klafft. Paris plädiert heute für ein Europa der Projekte. Siegfried Schwarz hält diese Vorschläge für pragmatisch und ernüchternd, aber zugleich bedenkenswert. Sie könnten einen Ausweg aus der Sackgasse signalisieren.

Die beiden folgenden Beiträge sollen den Blick über Deutschland hinaus auf unsere Nachbarstaaten Frankreich und Polen lenken. **Carina Sprungk** und **Sabine von Oppeln** vergleichen die Debatte um den EU-Verfassungsvertrag in Deutschland und Frankreich, die sich zum Ventil für eine aufgestaute und immer wieder versprochene Grundsatzdiskussion entwickelte.

In Frankreich wurde diese offen ausgetragen, die Bevölkerung konnte per Referendum ihre Meinung direkt zum Ausdruck bringen. In Deutschland hingegen wurde eine offene Debatte durch den traditionellen europapolitischen Konsens der Parteien unterdrückt, per parlamentarischer Entscheidung wurde dem Verfassungsvertrag vermeintlich reibungslos zugestimmt.

Bei der Verfassungsdebatte in beiden Ländern geht es um eine generelle, über den eigentlichen Verfassungstext weit hinausgehende Auseinandersetzung über die Ziele europäischer Politik. Im Mittelpunkt standen dabei solche Fragen wie: Welches Europa wollen wir? Wie soll das soziale und ökonomische Projekt aussehen? Wie dessen demokratische Fundierung? Welche Struktur und Funktionsweise soll die Union haben? Die Kritik an der europäischen Politik geht dabei nicht mit einer grundsätzlich ablehnenden Haltung gegenüber dem europäischen Integrationsprozess einher. Vor diesem Hintergrund erscheint Carina Sprungk und Sabine von Oppeln das von anderen Autoren dieser Publikation ins Spiel gebrachte Kerneuropa-Konzept eher anachronistisch. Die Verfassungsdebatte hat erneut deutlich gemacht, dass die europapolitischen Konzepte der Deutschen und der Franzosen nicht nur in höchstem Maße konfus, sondern auch im gesamteuropäischen Kontext nicht tragfähig sind.

Pawel Karolewski analysiert in seinem Beitrag einige spezifische Merkmale des polnischen Verfassungsdiskurses. Erstens ist der Verfassungsvertrag mit seinem neuen Entscheidungssystem der polnischen Machtposition in der EU abträglich. Dessen Ablehnung entspricht daher der polnischen Staatsräson. Dies spiegelt sich im Verfassungsdiskurs wieder, der in Polen stärker Text bezogen stattfindet. Zweitens unterstützt eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung die Verfassung, während die Eliten mehrheitlich diese entweder ablehnen oder nach den gescheiterten Referenden in den zwei EU-Gründungsländern deren Demontage fordern. Drittens spielt im polnischen Verfassungsdiskurs die Furcht vor dem EU-Beitritt der Türkei keine Rolle. Letzteres wird von der großen Mehrheit der Eliten und der Bevölkerung unterstützt, wohl auch um künftig Unterstützung für einen von Polen befürworteten Beitritt der Ukraine zu finden. Die polnische Verfassungsdebatte findet vor dem Hintergrund der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (Herbst 2005) statt. Die Debatte um die europäische Verfassung wird von einigen Parteien stark für deren politische Profilierung instrumentalisiert und somit in ihrem Inhalt zweckentfremdet, was den Verfassungsdiskurs vom eigentlichen Verfassungsdokument wiederum entfernt. Es wird sich zeigen, welche Politik der neue Präsident und die neue Regierung in der Verfassungsfrage dann wirklich betreiben werden.

Erhard Crome geht in seinem Beitrag der Frage nach dem europäischen

Sozialstaatsmodell nach. Sozialpolitik liegt bislang meist in nationalstaatlicher Kompetenz, auch im EU-Verfassungsentwurf blieb sie ein Randthema; der Schwerpunkt lag auf dem neoliberalen Wirtschaftsmodell. „Reformen“ der Sozialsysteme zielten bislang meist auf den europaweiten Rückbau des Wohlfahrtsstaates durch Absenkung der Lohnniveaus und Sozialstandards ab. Erhard Crome plädiert für ein umgekehrtes Vorgehen – eine europäische Sozialpolitik, die auf der Anhebung des sozialen Niveaus in den weniger entwickelten Ländern basiert. Eine EU-Sozialunion ist deshalb dringend erforderlich, nicht nur wünschenswert. Dazu gehören verbindliche Festlegungen von Sozial-, Steuer- und Umweltstandards auf EU-Ebene und deren Verteidigung im globalen Wettbewerb, etwa im Rahmen der WTO. Die Franzosen und Niederländer haben nicht Europa abgelehnt, sondern eine EU, die die sozialen Rechte ignoriert. Die existenziellen Probleme der Menschen müssen nicht nur von den nationalen Regierungen, sondern auch von Brüssel in den Blick genommen werden. Wenn dieses EU-Europa eine sozialpolitische Dimension erhält, dann schwinden auch die vielfach beredete „Europa-Müdigkeit“ und die Demokratie-Unzufriedenheit. Ein soziales Europa ist die beste Garantie für ein demokratisches Europa.

Im abschließenden Beitrag befasse ich mich mit der Zukunft der Europapolitik des Landes Brandenburg unter den Bedingungen der Krise der Europäischen Integration. Dabei werden sowohl die konkreten Chancen als auch die Herausforderungen herausgearbeitet, die der europäische Integrationsprozess für das Land und seine Menschen bereit hält. Rational definierbare Chancen stehen dabei verbreiteten Ressentiments gegenüber. Europa bietet vor allem die geschichtliche Chance einer europäischen Lebensweise, aber auch finanzieller Unterstützung. Das Verhältnis der Brandenburger zu Europa ist widersprüchlich. Einerseits fühlen sich viele zu wenig in europapolitische Entscheidungen eingebunden, z. B. beim EU-Verfassungsvertrag. Andererseits werden bestehende Möglichkeiten zu wenig genutzt. An der letzten Europawahl 2004 nahmen z. B. nur ca. 27% der Brandenburger teil. Das Land ist zweifellos vital an der weiteren Vertiefung der europäischen Integration interessiert. Dazu muss die Krise in der EU überwunden werden. Dies geht – nach meiner Auffassung – aber nicht mit einem „weiter so“, sondern nur mit europapolitischen Kurskorrekturen, was Ziele, Methoden und Vermittlung betrifft. Brandenburg sollte sich dabei insbesondere dafür einsetzen, künftige europapolitische Richtungsentscheidungen auch in Deutschland per Volksentscheid zu treffen. Europapolitik muss wieder stärker als Teil der Landespolitik sichtbar gemacht werden, dazu gehören vielfältige öffentliche Debatten, nicht bloße Informationsvermittlung. Die entscheidenden Impulse dazu können nur aus dem Landtag kommen.

Heinz Kleger

Erweiterung ohne Vertiefung.

Ein halbherziger Ratifikationsprozess als Debattendefizit

Das französische Referendum vom 29. Mai 2005 war deutlich ausgefallen: 54,87% der abgegebenen Stimmen entfielen auf das „Non“. Zehn Tage zuvor beschworen auf dem Gipfeltreffen des „Weimarer Dreiecks“ Bundeskanzler Schröder und Staatspräsident Kwasniewski in Nancy noch die französischen Wähler, für den EU-Verfassungsvertrag zu stimmen. Übereinstimmend meinten sie, dass das erweiterte Europa nur handlungsfähig bleibe, wenn es diesen Schritt vollziehe. Kwasniewski fügte hinzu, dass in seinem Land dieser Text als „französisches Kind“ betrachtet werde. Tatsächlich hätte es den Verfassungskonvent ohne die deutsch-französische Initiative nicht gegeben. Der Konvent selber, welcher die Logik der Regierungskonferenzen durchbrach, war jedenfalls ebenso wie der einheitliche Entwurf am Schluss seiner Arbeit eine Überraschung. Er stellte eine reflektierte Forcierung des Integrationsprozesses durchaus ohne postnationalen Überschwang, der deutschen Positionen so häufig eigen ist, dar, welcher überdies mit demokratischen Fortschritten einherging. Nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und der Niederlande stellte sich indessen die Situation sofort wieder anders dar: Dieselben Personen, welche das Vorangegangene eben noch euphorisch begrüßt hatten, kritisierten es nun schon wieder konzessionslos. Illusionäre Forderungen wie „Neuverhandlungen“ oder ein neuer „Konvent von unten“ wurden laut. So sprunghaft ist eben die Zeit der Politik, welche ein unaufhörliches Handeln und Gegenhandeln ohne Ende darstellt. Die politische Wirklichkeit besteht zumeist aus solchen gegenstrebigem Fügungen, die einander „Defizite“ und „Lücken“ vorhalten. In der Demokratie lebt man mit den Kontrahenten zusammen und hat die Möglichkeit herauszufinden, was wirkliche oder gar keine Gegnerschaft ist und wo Kompromisse möglich sind.

Europa nach dem französischen Referendum

Vor der Abstimmung in Frankreich, die ebenso fakultativ wie – in der bonapartistischen Tradition – „von oben“ eingeführt war, hatten bereits 10 EU-Staaten die Verfassung ratifiziert: Litauen, Ungarn, Slowenien, Italien, Griechenland, Slowakei, Spanien, Österreich, Deutschland und Lettland; in

Spanien sogar mit einem Referendum. Nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden sprach man jedoch unverzüglich davon, dass die Verfassung gescheitert sei. Diese Abstimmungen erzeugten einen fatalen Dominoeffekt, der nicht entstanden wäre, hätte die Unionsbürgerschaft an einem Tag in einem europaweiten Referendum abstimmen können. Nachdem Zypern und Malta der europäischen Verfassung zugestimmt hatten, – Nachrichten, die man in den Zeitungen suchen musste, – richtete sich das Augenmerk auf Luxemburg. Auch in Luxemburg wäre das Referendum für das Parlament nicht rechtlich bindend gewesen. Der amtierende Ratspräsident Juncker, der mit dieser Abstimmung (ganz im Unterschied zu Chirac) sein politisches Schicksal verband, gewann jedoch die Auseinandersetzung, die zum Schluss völlig offen war. Dennoch muss es zu denken geben, dass selbst in diesem Land, das wie kein zweites durch die EU reich geworden ist, immerhin 40% mit Nein stimmten. Aus der Sicht Junckers hätte eine Niederlage in Luxemburg den „finalen Genickschuss“ für das Projekt der EU-Verfassung bedeutet. So bleibt sie weiterhin auf der Tagesordnung. Aber wie? Und mit welchem Einfluss? Das ist die Frage.

Am 28. 6. 2005 spricht schließlich sogar Juncker von einer „tiefen Krise“, die allerdings nicht unmittelbar durch das Verfassungsprojekt, sondern durch den blockierten Kompromiss bei der Finanzplanung bis zum Jahr 2013 ausgelöst wird. Damit waren gewisse Vorstellungen von Europa zerplatzt; der Markt habe über die Solidarität gesiegt, sagten die normativ Enttäuschten. Ungewöhnlich scharf werden demzufolge Schuldzuweisungen verteilt, vor allem an die Adresse von Großbritannien, das seinen von Thatcher vor 20 Jahren ausgehandelten „Brittenrabatt“ nicht aufgeben wollte, und die Niederlande. Die Niederlande fürchtet sich offenbar vor dem Duo Deutschland/Frankreich; die 10 neuen Mitglieder wollten Frankreich hingegen bei der Frage der Agrarsubventionen entgegenkommen, denn eine reformierte gemeinsame Agrarpolitik wird eine Politik der Solidarität bleiben müssen. Großbritanniens Premierminister Tony Blair wies schließlich auch diese Kompromissvorschläge zurück und forderte offensiv eine grundlegende Reform der europäischen Finanzen. Damit entlädt sich gleichzeitig der Problemdruck von mehreren Projekten, welche mit der gegenwärtigen EU verbunden sind:

- das Verfassungsprojekt wird vorerst auf Eis gelegt, und die Ratifizierungsphase noch einmal verlängert: Denkpause;
- zuerst und vordringlich soll nun der EU-Finanzrahmen zwischen 2007 und 2013 geklärt werden: Wie dies geschehen soll, bleibt vorerst (wir schreiben diesen Text im August 2005) ebenfalls unklar, was eine schwerwiegende Hypothek für die ganze EU darstellt;

- dazu kommt, dass der währungspolitische Stabilitätspakt gerade von den großen Ländern (darunter Deutschland, das als größte Volkswirtschaft eine besondere Verantwortung für den Euro trägt) seit längerem verletzt wird¹: Dieser Umstand hatte schon in der Verfassungsdebatte für erhebliche Unruhe von Seiten der kleinen und neuen Mitgliedsländer gesorgt;
- außerdem sind die Pläne für die nächste Erweiterung der EU in Frage gestellt: insbesondere die Türkei-Debatte, bei der es für viele um nicht weniger als die „Identität Europas“ geht, überlagert die Verfassungsdebatte (dem Rechtspopulisten Geert Wilders gelang es sogar, in der Nachfolge von Pim Fortuyn, die Abstimmung über die EU-Verfassung in den Niederlanden zu einer Abstimmung über den EU-Beitritt der Türkei zu machen²);
- schließlich und nicht zuletzt insbesondere für den neuen EU-Ratspräsidenten Blair geht es um die sogenannte Lissabon-Agenda (2003), die sich das ehrgeizige Ziel gesetzt hatte, Europa zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen: In diesem Zusammenhang steht auch das sogenannte ‚europäische Sozialmodell‘ zur Debatte bzw. der leistungsmäßige Vergleich verschiedener einzelstaatlicher Konzepte: „superpower“ versus „superstate“.

Unter diesen Voraussetzungen spricht tatsächlich vieles für ein nochmaliges Nachdenken über Europa, das einerseits durch den halbherzigen Ratifikationsprozess nicht vorangebracht worden ist, andererseits dort, wo eine breite und heftige Verfassungsdebatte wie in Frankreich stattgefunden hat, durchaus einen Politisierungsschub erhalten hat.³ Europa braucht starke Völker und starke Politiker: Populäre Politiker schaden der Demokratie nicht, sie sind es, die das Gespräch mit den Bürgern suchen müssen; dabei sind die Bürger ihrerseits sehr wohl zur Selbstaufklärung fähig, wenn sie sich durch Inszenierungen nicht von den Inhalten ablenken lassen, über die sie letztlich entscheiden. Ohne diese Eigenhaftung funktioniert Demokratie nicht. Die direkte Demokratie „von unten“ als Recht und Gewohnheit der Bürger und nicht als einmalige Ausnahme (wie zum Beispiel in den Niederlanden) kann dabei ein Debattendefizit über das, was mit Europa politisch gewollt ist, abbauen. Sie muss indessen bei der Vorbereitung und in der Durchführung erst noch gelernt werden – national wie transnational.

„European reality check“

Alles in allem fordert der neue EU-Ratspräsident mit dem Rückenwind der ablehnenden Referenden und dem großen Gewicht Großbritanniens als zweitgrößter Nettozahler in der EU nicht weniger als einen „European reality check“.⁴ Aus britischer wie vielfach auch aus sympathisierender osteuropäischer Sicht fehlt es der EU vor allem an Dynamik wie auch an Perspektive. Die Sozialmodelle des bisherigen Führungsduos Deutschland/Frankreich, das mit dem Konvent noch einmal seine Hegemonie bestätigen konnte, muten eher als träge „halbstaatliche“ Veranstaltungen an, da sie in bezug auf Wachstum und Beschäftigung wenig erfolgreich sind: „Was für ein Sozialmodell ist das, wenn 20 Millionen Menschen arbeitslos sind, die Produktivität hinter der der USA zurückfällt, wenn Indien in den Naturwissenschaften mehr Hochschulabsolventen hervorbringt als ganz Europa, und wenn alle Indikatoren für eine moderne Volkswirtschaft – Ausbildung, Forschung und Entwicklung, Patente, IT – nach unten tendieren. (...) Unser Sozialmodell sollte darauf angelegt sein, unsere Konkurrenzfähigkeit zu verbessern (...). Darin sollte eine moderne Sozialpolitik bestehen, nicht in Regulierung und einem Kündigungsschutz, der vielleicht einige Arbeitsplätze für kurze Zeit schützt – auf Kosten vieler Arbeitsplätze auf längere Sicht (...).“⁵ Dem gegenüber setzte die Lissabon-Agenda eindeutig auf flexiblere Arbeitsmärkte, offene Grenzen, stärkeren Wettbewerb sowie mehr Forschung und Entwicklung in Richtung einer „Wissengesellschaft“. Dazu kommt die einseitige westeuropäische Identitätsdiskussion in Abgrenzung zu den USA und weniger in Aufnahme der neuen Freiheits-Perspektiven aus Osteuropa, was innen- wie außenpolitische Konsequenzen zeitigt. Auf dem Weg zur gleichberechtigten Mitbestimmung von 25 EU-Staaten wird sich das Europabild verändern und weiter differenzieren müssen. Wen kann dies verwundern?

Die EU weist ein grundsätzliches Debattendefizit auf, das durch den Ratifikationsprozess nur teilweise behoben worden ist. Dies ist nicht zuletzt, so paradox es klingen mag, durch die breite und heftige Diskussion in Frankreich geschehen. Die direktdemokratische Auseinandersetzung der Bürger mit der Politik führt zu einer realen Demokratie, in welcher die Wirklichkeit nicht so leicht versteckt oder grob manipuliert werden kann. Die Beispiele aus Frankreich und den Niederlanden führen aber ebenso vor Augen, dass die Bekenntnis-Europäer erst am Anfang eines Umgangs mit (direkter) Demokratie stehen und ebenso erst am Anfang eines Wissens der Länder übereinander. Jedes Land hat aus der Geschichte heraus eine eigene national geprägte mentale Landkarte von Europa und der Welt. So sieht die Welt von Frankreich oder Holland ganz anders aus als von Deutschland oder

Polen. Und das insulare Großbritannien ist ohnehin ein Sonderfall. Im Unterschied zum Duo Deutschland/Frankreich geht es hier von vornherein weniger um die Vertiefung der EU als vielmehr um selektive Koalitionen: Eine Kooperation souveräner Staaten und nicht eine Union ist die politische Perspektive. Wissen und Demokratie müssen deshalb europapolitisch zukünftig Hand in Hand gehen. Es steht nicht nur die Arroganz von Eliten gegen die Ignoranz von Populisten, welche beide die gleichzeitige Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union verhindern. Vielmehr gibt es überall eine spezifische Ignoranz der Arroganz, die durch die direkte Demokratie schonungslos aufgedeckt wird; die „Spindoktoren“ geraten an die Grenzen ihrer Macht. Auf der anderen Seite existiert ebenso eine spezifische Arroganz der Ignoranz, die sich auf die Sache, um die es geht, erst gar nicht einlässt. Natürlich kann man sich trefflich darüber streiten, ob der Verfassungsentwurf des Konvents, der seine Schwächen hat⁶, das Gute war, dessen Feind nicht nur das offensichtlich Ungenügende in Gestalt des Nizza-Vertrags, sondern auch das vermeintlich Bessere sein kann, das sich durch die Konkurrenzillusionen der Politik leicht erzeugen lässt. Kern der Aufklärung ist, sich auf die Wirklichkeit einlassen zu können. Dafür bietet die Demokratie ein Polyforum, was kein kampffreier Raum oder herrschaftsfreier Diskurs ist.

Technokratie und Populismus schaukeln sich gegenseitig hoch und verhindern so das Wachstum einer komplexen Bürgerschaft, welche die Union, ihre Länder und Regionen angesichts neuer Herausforderungen tragen könnte. Politische Technokratie ersetzt die demokratische Auseinandersetzung durch eine vermeintlich höhere Sachrationalität, sie bedeutet gewissermaßen die systematische Entpolitisierung der Politik. Auf diese Weise hat man die Währungsunion eingeführt und die Erweiterung betrieben. Die EU-Kommission steht in dieser Sicht ganz in der (französischen) saint-simonistischen Tradition einer Elite, die es einfach besser weiß. Monnet und Delors haben dies genauso gesehen. Der heutige Umgang mit Brüssel, der zu einem Teil der Innenpolitik geworden ist, wirkt jedoch ernüchternd und provoziert Reaktionen. Der Populismus wiederum ist keine einfache Negation der Demokratie. Mit ihm muss man sich folglich auseinandersetzen können, wenn man nicht unpolitisch werden will. Es gibt verschiedene Varianten des Populismus, nicht nur Rechtspopulismus. Nach dem „Wohlstand für alle“ (Erhard) ist auch eine linke „Politik für alle“ (Lafontaine) mit wohlfahrtsstaatlichen Konzepten aus den 1970er Jahren, wobei (Staats-)Bürgerschaft eng national verstanden wird, vor einem Populismus mit fremdenfeindlichen Untertönen nicht gefeit. Der Wohlfahrtsstaat wird hier in nationalistischen Kategorien verteidigt. Dann spalten unterschiedliche Vorstellungen

von Europa – zum Beispiel „Wohlfahrtsfestung Europa“ vs. Europa als „Teil der freien Welt“ – selbst traditionsreiche sozialdemokratische und sozialistische Parteien, wie dies in Frankreich und Deutschland gegenwärtig geschieht. Europa hat ein Ausländerproblem selbst zwischen West- und Osteuropa. Diesbezüglich wird ebenso wie bei der Türkei-Frage mit Ängsten Politik gemacht. Der polnische Klempner, von dem es in Frankreich gerade 150 gibt, ist das bekannteste Beispiel.

Technokratie und Populismus unterschreiten das Niveau ziviler Komplexität, das heute nötig ist. Einiges von dieser Komplexität steckt immerhin im Verfassungsentwurf, der nun zu scheitern droht – zum Beispiel in dessen 1. Teil (Titel VI) über „das demokratische Leben der Union“. An diesem Leben können sich die Bürger in einer mehrstufigen Demokratie beteiligen. Sie verfügen zum Beispiel als Potsdamer, Brandenburger, Deutsche und Europäer über eine politische „Mehrfachidentität“⁷, die wirksam werden kann, wenn die Menschen es wollen. Ein solcher Prozess ist, wenn man ihn denn politisch fördert sowie individuell zulässt – bei allen Widersprüchen und Prioritäten –, nicht subtraktiv sondern additiv.

Ist ein erfolgreiches Scheitern des Verfassungsentwurfs möglich?

Nach der Debatte über die EU-Verfassung entwickelt sich seit dem 29. Mai 2005 in Frankreich eine Diskussion darüber, welche Konsequenzen aus dem Scheitern des EU-Referendums zu ziehen sind. Beide Lager hatten bereits während des Referendums die Möglichkeit eines negativen Votums ins Auge gefasst und nicht zuletzt ihren Wahlkampf auf die hierauf bezogenen – denkbar unterschiedlichen – Prognosen gegründet. Es geht also um mehr als nur eine technische europapolitische Frage, die Glaubwürdigkeit des Ja- und Nein-Lagers selbst steht auf dem Prüfstand. Im Falle der Ablehnung des Referendums war so von Befürwortern des Verfassungsentwurfs vor der Abstimmung davor gewarnt worden, diese habe die Isolierung Frankreichs innerhalb der EU zur Folge und würde zu einer tiefen Krise des europäischen Integrationsprozesses führen. Gegner des Verfassungsentwurfs (insbesondere auf der Linken) hingegen hatten argumentiert, es sei durchaus möglich, in Nachverhandlungen zu einer „Verbesserung“ der Verfassung zu gelangen und diese dann in einem – wie auch immer gearteten Verfahren – erneut zur Abstimmung zu bringen. Die derzeitige Sachlage lässt sich wohl im Hinblick auf diese beiden Prognosen am besten mit einem „weder-noch“ bezeichnen. Weder hat die Ablehnung des Verfassungsreferendums zur befürchte-

ten politischen Katastrophe geführt (1), noch scheint sich zu bestätigen, dass eine Nachverhandlung des Vertrags möglich sei (2).

Zu 1) Die Isolierung Frankreichs in Europa blieb aus. Vielmehr scheint das französische Votum durchaus in zahlreichen anderen Ländern auf gewisse Sympathien, jedenfalls Verständnis zu stoßen. Sicherlich trägt hierzu bei, dass auch die niederländischen Wähler nur wenige Tage nach dem französischen Votum gleichfalls gegen den EU-Verfassungsvertrag gestimmt hatten. Manche europaskeptische Regierung ist sogar froh darüber, dass der französische Souverän ihr die Arbeit, den Verfassungsvertrag zu verhindern, abgenommen hatte.

Zu 2) Der (Zweck-)Optimismus in Sachen Nachverhandlungen entbehrt bisher jeglicher Grundlage. Nicht die linken Kritiker des Verfassungsentwurfs profitieren bislang von der Situation, sondern die Skeptiker unter Führung des britischen Premierministers Tony Blair. Dies bedeutet zwar nicht das Ende der EU, aber eine gewisse Weichenstellung für eine andere EU, die weniger französisch (bzw. deutsch-französisch), sondern stärker britisch geprägt sein wird.

Die sich abzeichnende Perspektive einer Entwicklung der EU hin zu einer großen Freihandelszone ohne politischen Willen und Einfluss kann allerdings weder den Gegnern noch den Befürwortern des Verfassungsvertrags genügen. Die gemeinsame Gegnerschaft zum angelsächsischen Modell wird die Befürworter und Gegner der EU-Verfassung insbesondere auf der Linken daher langfristig eher wieder zusammenführen. Erste Analysen, die nach dem Wahltag in beiden Lagern gemacht wurden, scheinen dies zu bestätigen.⁸ Das Szenario, das der Wirtschaftswissenschaftler Jacques Généreux entwirft, einer der Wortführer des „Non“ innerhalb der französischen Sozialistischen Partei, an deren Gespaltenheit das Referendum unseres Erachtens letztlich scheiterte, ist in dieser Hinsicht besonders interessant. Généreux gibt zunächst zu, dass Nachverhandlungen des Vertrags im Ganzen illusorisch sind. Dieses während des Referendums als „Plan B“ bezeichnete Vorhaben, ergänzt er darum um einen „Plan C“ und „D“:

- Als ‚Plan B‘ gilt nun die Aussicht auf einen Minimalvertrag, der innerhalb kurzer Zeit (ein bis zwei Jahre) verwirklicht werden soll. Dieser enthielte – abgesehen von einigen „Verbesserungen exzessiv neoliberaler Abschnitte“ – lediglich die Teile I (Ziele, Zuständigkeiten, Organe der Union usw.) und II (Charta der Grundrechte) des Verfassungsvertrags.

Hingegen bliebe der umfangreichste und am meisten umstrittene Teil III, der auf die gemeinsamen Politiken Bezug nimmt, ausgeklammert.⁹

- „Plan C“ sieht auf mittlere Sicht vor, die verbliebenen Abschnitte mit allen europäischen Partnern nach zuverhandeln.
- Scheitert dies, so tritt schließlich ein „Plan D“ in Kraft, der im Sinne der Idee eines Europas mit mehreren Geschwindigkeiten, politisch anspruchsvollere Konzepte für die EU mit ausgewählten Partnern entwickeln soll, womit „Kerneuropa-Ideen“ aktuell bleiben.

Die Beibehaltung des Status quo auf der Vertragsgrundlage von Nizza würde nicht nur einen Rückschlag für den europäischen Integrationsprozess bedeuten, dies wäre auch der Mehrheit der Staaten, die bereits positiv abgestimmt haben, nicht vermittelbar. Während für diese „Nizza für immer“ kein Ausweg aus der Ratifizierungskrise ist, könnte „Nizza plus“ sehr wohl einer sein, obwohl dadurch ebenfalls der Konvent entwertet würde. Diese Lösung wäre die schnellste Variante. Sie wäre allerdings mit einem erheblichen substantiellen Verzicht auf grundlegende Elemente des Verfassungsvertrags verbunden, nämlich: Rechtspersönlichkeit der EU, Anwendung der Grundrechtecharta, Kompetenzeinteilung, Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments und qualifizierte Mehrheiten. Dadurch würden mühsam erreichte europäische Kompromisse wieder aufgeschnürt. Diese Lösung ließe sich indessen mit dem Vorschlag des polnischen Staatspräsidenten Kwasniewski verknüpfen, der insofern weitergeht, als er zumindest die institutionell erreichten Fortschritte erhalten möchte. Dabei würde alles entfernt, was mit „Verfassung“ und/oder „Superstaat“ assoziiert werden kann, so dass ein „Vertrag“ als „Verfassung light“ ohne Grundrechtecharta, Präambel und Teil III entstehen würde. Stattdessen würde der bestehende Nizza-Vertrag weiter gelten, was machtpolitisch ohnehin im polnischen Interesse liegt. Kwasniewski hat es der neuen polnischen Regierung überlassen, wann und wie sie den Verfassungsvertrag ratifizieren will. Sollte tatsächlich die „Bürgerplattform“ im Herbst 2005 Teil der neuen Regierungskoalition werden – und danach sieht es gegenwärtig aus –, so wäre jenes politische Lager an der Macht, aus dem die Parole ‚Nizza oder der Tod‘ stammt.

Eine Wiederholung des Referendums ohne Änderungen in Frankreich und den Niederlanden, das mit 63% ablehnte, schließen wir hier ebenso aus wie eine Kampagne der Kommission zur Rettung des Verfassungsentwurfs des Konvents. Die Kommission befindet sich zurzeit nicht nur in einer Denkpause, sondern in einer veritablen Führungsschwäche: Sie schweigt und entwickelt keine konstruktiven Konzepte. Kommissionspräsident Barroso äußerte sich bei den Jubiläumsfeierlichkeiten der Solidarnosc sogar demotivierend

für die Staaten, die bereits ratifiziert haben: „Anstatt endlos über Institutionen zu debattieren, sollten wir das Beste aus dem machen, was wir haben.“ Barroso sprach des Weiteren davon, dass der Nizza-Vertrag auch mit 25 Mitgliedern erstaunlich gut funktioniere, denn bisher sei noch keine wichtige Entscheidung blockiert worden.¹⁰ In Polen war natürlich die Freude über solche Äußerungen groß angesichts der favorisierten Nizza-Stimmengewichte, denn Verfassungsfragen sind auch Machtfragen. Es schweigt momentan jedoch nicht nur die Kommission, auch vom Europäischen Parlament liegen noch keine konkreten Empfehlungen vor. Wenn man schon nicht ein paneuropäisches Referendum, in dem die Unionsbürgerschaft insgesamt an einem Tag (ohne Dominoeffekte) zum Zug gekommen wäre, durchführen wollte und konnte, so sollte man jetzt wenigstens den Ratifizierungsprozess regelkonform zu Ende führen, um dann auf einer soliden Basis Konsequenzen ziehen zu können. Das gebietet der Respekt gegenüber denjenigen Ländern und Teilen der Unionsbürgerschaft, die unter hohem Kostenaufwand ratifiziert haben oder noch ratifizieren möchten – nominell immerhin eine Mehrheit der Staaten und (Unions-) Bürger. Im Verfassungsvertrag findet sich dazu eine klare Bestimmung: „Die Konferenz stellt fest, dass der Europäische Rat befasst wird, wenn nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert haben und in einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind.“¹¹ Auf Partner bei einer gleichberechtigten Mitbestimmung von 25 Staaten, die mitten in einem vereinbarten Verfahren bei Schwierigkeiten abspringen oder Grundsätze über Bord werfen, ist wenig Verlass. Dies ist dann wahrlich nur noch eine fallweise Kooperation souveräner Staaten und keine Union mehr. Bei der Ratifizierungskrise ist nicht nur an Großbritannien zu denken, das ohnehin (ebenso wie die Schweiz) ein Sonderfall ist, denn schon als Blair eine Volksabstimmung ankündigte, sprach man überall davon – noch bevor der zweijährige Ratifizierungsprozess überhaupt begonnen hatte –, dass das Verfassungsprojekt gescheitert sei! Großbritannien möchte die Verfassung auf Eis legen, absehbar ist sogar ein Versuch der Ratspräsidentschaft, den Vertrag ganz zu begraben.¹² Bisher liegen keine Konzeptpapiere vor, und es ist nicht sichtbar, dass Großbritannien in der Verfassungs- bzw. Ratifizierungsfrage eine aktive Rolle als Krisenmanager übernimmt. Blair übergeht in Interviews bewusst die Verfassungsfrage, selbst wenn er danach gefragt wird. Für seine Ratspräsidentschaft stehen eindeutig die Finanzfragen im Vordergrund. Die Verfassungsfrage löst sich dann aus britischer Sicht ohnehin fast automatisch, wenn erst einmal die wirtschaftliche Dynamik wieder in Gang gekommen ist.

Mit Belgien haben Ende August 2005 14 Staaten ratifiziert, und Estland wird voraussichtlich im Herbst ratifizieren. Großbritannien, Dänemark, Irland, Polen, Portugal, Finnland und Schweden haben dagegen ihre Prozeduren ausgesetzt und bisher noch keine neuen Daten genannt. In Tschechien schließlich hat man sich immer noch nicht entschieden, ob überhaupt ein Referendum abgehalten werden soll, obwohl 80% der Bevölkerung es wünschen. Als im Juli 2005 endlich eine Druckfassung des Verfassungsvertrags in tschechischer Sprache vorlag, war die Auflage binnen Kurzem vergriffen. Ein breites politisches Interesse ist mithin auch hier vorhanden, doch gibt es auch hier einen deutlich negativen Einfluss nach dem 29. Mai. Die Schwierigkeiten türmen sich somit von Monat zu Monat zusammen mit anderen großen Projekten, die mit der EU verbunden sind. Insbesondere die Überlagerung der Verfassungsfrage mit der Türkei-Debatte, die in Wirklichkeit nichts miteinander zu tun haben, wirkt sich verhängnisvoll aus. Darüber hinaus fesselt die französische Ablehnung alle, denn Frankreich ist kein Sonderfall wie Großbritannien, sondern Ausgangs- und Ideenmittelpunkt der europäischen Integration. Kumulativ entsteht eine neue Problematik der Gewichtung der Stimmen, da die teilweise große Zustimmung nicht voranschreiten kann und darf. Dort, wo parlamentarisch ratifiziert wurde, fragen sich zudem viele Bürger, warum sie bei einer so grundsätzlichen Frage, die alle betrifft, nicht abstimmen konnten. Diese Frage wiederum führt unabweisbar dazu, dass die direkte Demokratie sowohl auf nationaler wie transnationaler europäischer Ebene immer mehr auf die Tagesordnung gerät. Daran wiederum könnte ein paneuropäisches Referendum nach Modifikationen des Verfassungsentwurfs anknüpfen, doch haben Initiativen dazu buchstäblich noch „keinen Ort“, das heißt: sie sind utopisch. Der Ort wäre: eine grenzüberschreitende ‚Volksinitiative‘ aus der Unionsbürgerschaft heraus. Nicht utopisch ist derweil, dass Österreich beim Krisengipfel in der ersten Hälfte 2006 die Ratspräsidentschaft innehaben wird. Die FPÖ möchte rechtzeitig zum Gipfel drei Themen zur Volksabstimmung bringen: den Türkei-Beitritt, die Beibehaltung der Neutralität Österreichs und die europäische Verfassung. Die Politisierung des neuen Europa hat begonnen, und man darf gespannt sein, wie demokratisch mit welchen Ergebnissen sie in den nächsten Jahren weiter vorangehen wird. Politisierung kann man positiv und negativ sehen, in jedem Fall bedeutet sie *Turbulenzen*.

- 1 Dazu kommen ‚Mogeleien‘ von Griechenland und Italien.
- 2 Le Pen sprach davon, dass Frankreich kein „türkisches Europa“ wolle. Inzwischen leben 20 Millionen Muslime in Europa, das faktisch multikulturell und multireligiös ist, was wiederum weder neu noch spezifisch modern ist.
- 3 Siehe dazu Heinz Kleger, EU-Verfassung im Härtetest, in: WeltTrends Nr. 48/2005, S. 91-105.
- 4 Tony Blair bei seiner Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament am 23. Juni 2005.
- 5 Tony Blair am 23. Juni 2005, a.a.O.
- 6 Ausführlich dazu: Heinz Kleger (Hrsg.), Der Konvent als Labor, Münster 2004.
- 7 Siehe dazu die Diskussion in Heinz Kleger (Hrsg.), Transnationale Staatsbürgerschaft, Frankfurt a. M./New York 1997.
- 8 Vgl. hierzu insbesondere: Olivier Duhamel, Des Raisons du ‚Non‘, Paris 2005 (Juni) und Jacques Généreux, Sens et conséquences du ‚Non‘ français, Paris 2005 (Juni).
- 9 Vgl. Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg 2005 (482 Seiten).
- 10 Vgl. ‚Rzeczpospolita‘ vom 1. 9. 2005.
- 11 Erklärung zur Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa, in: Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg 2005, S. 472.
- 12 Vgl. Sebastian Kurpas, Should ratification proceed? An Assessment of Different Options after the Failed Referenda, CEPS Policy Brief, Nr. 75, Brussels 2005.

Literatur zum Weiterlesen

Kleger, Heinz (Hrsg.)
Der Konvent als Labor,
 Münster 2004.

Kleger, Heinz
Europäische Verfassung: Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung,
 3. überarb. Aufl. Münster 2004.

Läufer, Thomas (Hrsg.)
Verfassung der Europäischen Union,
 Berlin 2005.

Schwarze, Jürgen
Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents: verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept,
 Baden-Baden 2004.

Weidenfeld, Werner (Hrsg.)
Die Europäische Verfassung in der Analyse,
 Gütersloh 2005.

Kai-Olaf Lang

Wie weiter mit dem EU-Erweiterungsprozess?

Der im Mai 2004 erfolgte Beitritt von acht Ländern aus Ostmitteleuropa sowie der beiden Mittelmeerinseln Zypern und Malta war nicht die erste Erweiterung der Europäischen Union. Dennoch rüttelte diese Erweiterungsrunde die Union in besonderem Maß auf. Neue, teils als halsstarrig und eigensinnig wahrgenommene Akteure traten der Gemeinschaft bei. Phänomene wie wachsender Konkurrenzdruck oder Delokalisierungen von Unternehmen erstaunten Bürger wie politisch Handelnde. Kaum ist die Big Bang-Erweiterung von 2004 vollzogen, warten aber schon weitere Aspiranten: Rumänien und Bulgarien und natürlich die Türkei. Damit noch nicht genug. Überall an der Peripherie der angewachsenen EU streben Nachbarn nach Mitgliedschaft: auf dem westlichen Balkan, in Osteuropa, im südlichen Kaukasus, ja sogar im nordafrikanischen Bereich. Während im Falle der letztgenannten Länder die Geographie eine klare Sprache spricht, tut sich die Union schwer, den anderen Mitgliedschaftsaspiranten einen Beitritt auf alle Zeit zu verwehren. Denn (so Art. 49, Absatz 1 EU-Vertrag) jeder europäische Staat, der gewisse Aufnahmebedingungen erfüllt, kann sich um die Mitgliedschaft in der Union bemühen. Rein rechtlich leitet sich hieraus zwar kein Beitrittsanspruch ab, doch politisch kommt die Union in Argumentationsnöte, wenn sie potentiellen Interessenten, die diesen Kriterien entsprechen, dauerhaft aussperren will.

In Anbetracht dessen erreicht die Erweiterungsfähigkeit und -willigkeit der Union Limits. Immer öfter wird die Frage nach „Überdehnung“ und interner Blockade infolge der kontinuierlichen Aufnahme immer neuer Mitglieder gestellt. Weswegen erweitert sich die EU und wo liegen Nutzen und Kosten einer stetigen Expansion der Union? Welche Versäumnisse bisheriger Erweiterungsrunden lassen sich aufzeigen? Und was heißt dies für die Perspektiven des Erweiterungsprozesses?

Die Erweiterungsagenda

Bevor diesen Fragen nachgegangen wird, soll aber ein kurzer Blick auf die Erweiterungsagenda der Union geworfen werden (vgl. Tab 1.):

– *Bulgarien und Rumänien*. Mit diesen beiden Ländern wurde am 25. April 2005 ein Beitrittsvertrag unterzeichnet. Sie sollen im Januar 2007 in die

Status	Länder	Position/Kooperationsbeziehung mit EU
Beitrittsländer	Rumänien, Bulgarien	Beitrittsvertrag abgeschlossen; avisierte Aufnahme 2007, evtl. 2008
Kandidatenländer	Türkei, Kroatien	Beitrittsverhandlungen am 4. Oktober 2005 aufgenommen
Mögliche Kandidatenländer	Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro, Albanien, Mazedonien*	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit Beitrittsmöglichkeit in unbestimmter Zukunft
Nicht-Kandidaten mit Beitrittswunsch	Ukraine, Moldawien, Georgien, Armenien	Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP); ohne Mitgliedschaftsperspektive

Tab. 1 EU-Aspiranten und ihr Status

*Mazedonien hat am 22. März 2004 einen Beitrittsantrag abgegeben, der Rat wird auf der Grundlage einer Einschätzung der Kommission darüber entscheiden, ob das Land Beitrittskandidat wird.

Quelle: modifiziert nach Michael Emerson, Gergana Noutcheva, From Barcelona Process to Neighbourhood Policy Assessments and Open Issues, CEPS Working Document, No. 220/March 2005, S. 12, www.ceps.be

Union aufgenommen werden. Bulgarien und Rumänien müssen aber bis zum Beitrittstermin zahlreiche Unzulänglichkeiten in ihrer Vorbereitung beheben. Hierzu gehören insbesondere der Bereich Justiz und Inneres sowie die Bekämpfung der Korruption. Daher werden jeweils im Herbst Monitoring-Berichte erstellt und Peer-Reviews durchgeführt, in denen auf Versäumnisse hingewiesen wird. Sollten sich fundamentale Defizite bei der Umsetzung der im Beitrittsvertrag eingegangenen Verpflichtungen ergeben, kann die Aufnahme jedes der beiden Länder um ein Jahr hinausgezögert werden.

– *Türkei.* Der Türkei wurde bereits in ihrem Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aus dem Jahr 1963 grundsätzlich eine Mitgliedschaftsperspektive zugestanden. Diese Perspektive verdichtete sich Ende der 1990er Jahre so weit, dass der Europäische Rat in Helsinki im Dezember 1999 dem Land den Kandidatenstatus einräumte. Ende 2004 wurde der Beschluss getroffen, Beitrittsverhandlungen mit Ankara aufzunehmen, sofern seitens der Türkei bestimmte politische Kriterien erfüllt werden. Hierzu gehört auch der Einschluss aller 2004 beigetretenen Länder, also auch Zyperns, in das Abkommen von 1963. Am 4. Oktober

2005 wurden die Verhandlungen mit der Türkei aufgenommen. Diese sollen sich von denen mit anderen Kandidaten durch eine Reihe von Leitlinien unterscheiden: So sollen sehr lange Übergangszeiten, Ausnahmebestimmungen oder sogar dauerhafte Schutzklauseln etwa für Arbeitnehmerfreizügigkeit oder Strukturpolitik festgelegt werden können. Nicht zuletzt werden die Verhandlungen als ein Prozess mit offenem Ausgang geführt. Vor einem möglichen Beitritt soll die nächste finanzielle Vorausschau der EU (sie wird für den Zeitraum 2014-2020 gelten) unter Dach und Fach sein. Dies bedeutet also, dass die Türkei aus Sicht der Union frühestens 2014 Mitglied werden könnte.

– *Westbalkan*. Die EU stützt die regionale Konsolidierung auf dem westlichen Balkan durch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP), der unter anderem darauf abzielt, eine Freihandelszone zu schaffen und die Annäherung an den gemeinsamen Rechtsbesitzstand der Union herbeizuführen. Der EU-Gipfel im griechischen Saloniki vom Juni 2003 gestand den Ländern der Region explizit eine langfristige Mitgliedschaftsperspektive zu, die sich für die einzelnen Staaten aber sehr unterschiedlich konkretisiert. Kroatien und Mazedonien verfügen bereits über ein im Rahmen des SAP ausgehandeltes Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) und haben sich um die Mitgliedschaft beworben.¹ Die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien wurden am 4. Oktober 2005 eröffnet. Die Bilanz der anderen Länder der Region sieht hingegen gemischt aus. Mit Albanien wird indes erst über ein SAA verhandelt, für Bosnien-Herzegowina wurde bislang nur eine Machbarkeitsstudie über den Abschluss eines SAA erarbeitet, das entsprechende Dokument für Serbien-Montenegro wird erst erstellt.

– *Osteuropa/westliche GUS*. Die Länder an der östlichen Peripherie der EU, also die Ukraine und Moldawien, sind nicht Bestandteil der Erweiterungspolitik der Union. Ebenso wie mit Russland wurden mit diesen Ländern in den 1990er Jahren sog. Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) unterschrieben, die eine geringere Kooperationsdichte als die auf späteren Beitritt abzielenden „Europaabkommen“ der ostmitteleuropäischen Länder.² Obwohl die Ukraine und Moldawien klare Beitrittsabsichten äußern, hat ihnen die EU keine Beitrittsoption zugestanden. Vielmehr will man ihnen im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)³ eine intensiviertere Form der Kooperation und – bislang nicht genau definierte – „Neue Nachbarschaftsabkommen“ anbieten. Auf dem Weg dorthin sollen „Aktionspläne“ eine Dynamisierung der Zusammenarbeit ermöglichen. Insbesondere die Ukraine und Moldawien, aber auch die ebenfalls in den ENP-Rahmen fallenden Länder des südlichen Kaukasus (Georgien, Armenien, Aserbaidschan) haben Vorbehalte dagegen angemeldet, zusammen

mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums in einem Kooperationsgefüge zusammengefasst zu werden. Insbesondere aus den Reihen der im Mai 2004 beigetretenen EU-Mitgliedern (v.a. Polen, Litauen) kommen Stimmen, die dafür votieren, der Ukraine und anderen osteuropäischen Nachbarn eine Beitrittsperspektive zuzugestehen.

Erweiterung – warum?

Diese gewaltige reale und potentielle Schar von Beitrittssuchenden legt die Frage nahe, warum sich die Union auf das Vorhaben „Erweiterung“ einlässt. Ein Blick auf die Erweiterungsrunde von 2004 bringt eine Gemengelage an Überlegungen, Interessen und Zielvorstellungen zum Vorschein, die es in der Summe ermöglichten, dass eine Gruppe von zehn neuen Mitgliedern in die Union aufgenommen wurde. Von Bedeutung war hierbei sicherlich, dass das „alte Europa“ vom Umbruch in der Osthälfte des Kontinents überrumpelt wurde. Nicht nur wollte man sich in dieser Situation dem Drängen der sich neu konstituierenden Demokratien und der neuen politischen Eliten, die den sich anbahnenden Reformprozess mit der Parole „zurück nach Europa“ überschrieben, nicht verschließen. Natürlich gab es hierüber Kontroversen. Indifferenz, Zögerlichkeit oder gar Ablehnung gegenüber dem Gedanken einer „Osterweiterung“ standen Aufnahmebereitschaft und Erweiterungssympathie gegenüber. Besonders augenfällig kontrastierten etwa französische Ideen, die auf die Schaffung einer „Europäischen Konföderation“⁴ abzielten und faktisch eine Erweiterungsvermeidungsstrategie darstellten, mit der deutschen, erweiterungsfreundlichen Haltung, die eine mögliche Aufnahme der ostmitteleuropäischen Länder in den bilateralen Kontext einordnete, sie gleichsam als historische Bringschuld sah und damit stark von moralischen Elementen und normativer Politik gespeist war.⁵ Doch letztlich setzten sich die Befürworter durch. Hierbei war von Belang, dass zahlreiche politisch Handelnde in der Union sich nach der Umbruchsituation von 1989 an die Wurzeln der europäischen Idee erinnert sahen. Sie fühlten sich in der Pflicht, den bislang jenseits des Eisernen Vorhangs situierten Ländern die Teilhabe am Friedens- und Wohlstandsprojekt Europa zu ermöglichen und sie unmittelbar in die bislang auf die Westhälfte des Kontinents beschränkte europäische Wertegemeinschaft einzubeziehen: Ein politischer Zusammenschluss, der sich über Dekaden als freiheitliche Alternative zum „Ostblock“ verstanden hatte, konnte auf den Zusammenbruch des Jalta-Systems nicht mit Beitrittsverweigerung antworten, sondern musste zumindest eine Perspektive der Einbeziehung und Partizipation anbieten.

Ein zweiter Beweggrund, der zur Herausbildung eines „Erweiterungskonsenses“ in der Union führte, war die Intention, die Mitgliedschaftsperspektive als Hebel zur Dynamisierung von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Reformprozessen zu nutzen. Insbesondere die im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zur Geltung kommenden Mechanismen der „Konditionalität“, die letztlich bedeuten, dass es ohne Reformen und Anpassungsleistungen keine Mitgliedschaft gibt, erwiesen sich als Katalysator des sozialökonomischen und administrativen Umbaus. Die Aussicht, in nicht allzu ferner Zukunft der Union anzugehören, wirkte wie ein Licht am Ende des Tunnels – und gab den prowestlichen und reformorientierten Eliten eine wichtige Argumentationshilfe an die Hand, um die schmerzhaften Umwälzungen zu legitimieren und die Gesellschaften während des langwierigen Reformprozesses „bei der Stange zu halten“.

Gerade im Zusammenhang mit dem letztgenannten Aspekt schob sich in der EU-internen Diskussion das Argument der Stabilisierung immer stärker in den Vordergrund. Die Projektion von Stabilität und Prosperität in das fragile Umfeld der Union wurde zum zentralen Motor für das Erweiterungsgeschehen. Mit der „goldenen Karotte“ der Mitgliedschaft als Generalanreiz konnte nicht nur der multidimensionale Reform- und Transformationsprozess initiiert bzw. beschleunigt werden. Es bot sich auch die Möglichkeit, die von potentiellen oder realen Minderheitenkonflikten, neu aufbrechenden Nationalismen und bilateralen Animositäten gekennzeichneten Teile des Kontinents zu domestizieren, indem den Regierenden in den postkommunistischen Reformländern gegenüber signalisiert wurde, dass es ohne eine Beilegung bilateraler oder nationalitätenpolitischer Zwistigkeiten kein Ticket für den Erweiterungszug geben würde.

In der Summe fußte das Ja der EU zur Osterweiterung somit auf dem Kalkül, die direkte Nachbarschaft in Ostmittel- und Südosteuropa zu stabilisieren und zu homogenisieren: Die Transformationsländer der Region sollten Assistenz bei der inneren und äußeren Konsolidierung erhalten, längerfristig sollten sie sich mit ihrer wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und demokratischen Struktur sowie ihrem normativen Fundament an das „Erfolgsmodell“ der alten Union angleichen. Während die wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung (trotz gelegentlicher Akzentuierung durch Erweiterungsbefürworter) keine wirkliche Triebfeder für den Erweiterungsprozess darstellte, war aus Sicht der EU in wachsendem Maße der Umstand von Belang, dass die Union für die Länder mit Beitrittsanwartschaft als Stabilitätsanker fungierte und sich die nahende Mitgliedschaft als umfassender modernisierungsfördernder Stimulus herausstellte. Erweiterungspolitik mutierte in zunehmendem Maße zu einem Instrument der europäischen Außen- und

Sicherheitspolitik. Man kann denn auch der Beobachtung zustimmen, der zufolge das „Stabilitäts- und Pazifizierungsargument“ zur Begründung der Erweiterung im Gefolge des Kosovo-Kriegs 1999 noch weiter als bislang Platz griff.⁶ Auf dem im selben Jahr stattfindenden Unionsgipfel in Helsinki wurde beschlossen, neben den bis dorthin als *frontrunners* des Reformprozesses geltenden Ländern (Estland, Polen, Tschechische Republik, Ungarn, Slowenien und Zypern, mit denen seit Frühjahr 1998 verhandelt wurde) Verhandlungen mit sechs weiteren Aspiranten aufzunehmen (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und die Türkei) offiziell als Kandidaten anzuerkennen.

Versäumnisse und Fehlentwicklungen

Genau dieser Sachverhalt, also der „Paradigmenwechsel von der integrations- zur außen- und stabilitätspolitischen Raison“ der Union generell⁷ und speziell der Erweiterungspolitik deutet indes auf eine entscheidende Schwachstelle des Erweiterungs geschehens hin, die weitreichende Konsequenzen mit sich bringt und auch für die sich ausbreitende „Erweiterungsmüdigkeit“ verantwortlich ist. In Ansätzen hat die am 1. Mai 2004 erfolgte Aufnahme von zehn Ländern damit verbundene Defizite vor Augen geführt. Mit völliger Klarheit werden sie indes im Zusammenhang mit der Erweiterung nach Südosteuropa und insbesondere mit Blick auf die möglichen Beitritte der Türkei sowie des westlichen Balkans sichtbar. Hervorzuheben sind namentlich folgende Gesichtspunkte:

- Eine dem Stabilisierungsimperativ unterworfenen Erweiterungsrate geht von der im Kern zutreffenden Idee des Stabilitätsexports aus. Sofern dieses Konzept aber nicht an die Sicherung der inneren Funktionstüchtigkeit des „Stabilisators“ rückgebunden wird, läuft es Gefahr, sich selbst zu entwerten. Anders ausgedrückt: Eine sich wieder und wieder erweiternde Union riskiert, ihre Leistungsfähigkeit durch die Aufnahme schwacher und fragiler Mitglieder zu unterminieren, riskiert, „sich aus gut gemeinter Absicht (Stabilitätsexport) Probleme zu schaffen, die niemandem helfen würden (Instabilitätsimport).“⁸
- Sofern Erweiterungspolitik vorrangig sicherheits- und stabilisierungspolitischen Erwägungen folgt, bedeutet dies, dass gerade „Problemstaaten“, konfliktträchtige „Schütterzonen“ der europäischen Peripherie in den Genuss einer Beitrittsperspektive kommen. Ziel ist es, aus diesen „Problemstaaten“ innerlich gefestigte und nach außen hin kooperative Akteure zu machen. Unverkennbar ist indes, dass das Näherrücken der Mitgliedschaft, zumindest angefangen vom Kandidatenstatus bis zur Aufnahme von

Verhandlungen, von zahlreichen Defiziten begleitet wird, die sich möglicherweise bis zum Beitritt (und darüber hinaus) fortsetzen können. Gemeint ist nicht nur der ohnehin problematische Umstand, dass nicht reformpolitische Verdienste, sondern Instabilität oder Krisenpotentiale über die Zuerkennung des Kandidatenstatus entscheiden (dies erklärt zu einem gewissen Grad, warum der Westbalkan eine prinzipielle Mitgliedschaftsperspektive erhielt, nicht aber die Ukraine), sondern auch etwa das großzügige „Hinwegsehen“ über offensichtliche Defizite im Bereich Menschenrechte und Minderheiten im Fall der Türkei. Mit der Tendenz, eine Art (sicherheits-)politischen Bonus zu vergeben, erhöht sich wiederum die Gefahr, einvernehmlich gesetzte Standards und Konditionalitäten aufzuweichen. Wenn bereits an der Beitrittsreife Rumäniens gezweifelt werden darf, so kann trotz aller Reformleistungen danach gefragt werden, ob etwa die Türkei nach Abschluss von Beitrittsverhandlungen (die sich nicht über einen unendlich langen Zeitraum hinziehen werden) in der Lage sein wird, die Bestimmungen des gemeinschaftlichen Besitzstandes auch in Anatolien umzusetzen. Selbst wenn derartige Defizite zum Zeitpunkt des Verhandlungsabschlusses offenkundig wären, ist es nur schwer vorstellbar, dass Brüssel in einer solchen Situation Ankara noch in letzter Minute die kalte Schulter zeigte.

– Bereits im Zusammenhang mit der Erweiterung von 2004 zeigte sich, dass das Spannungsverhältnis zwischen „Erweiterung und Vertiefung“ nur unzureichend synchronisiert war. Zunächst wurde der Vertrag von Nizza als Durchbruch und tragfähiges Fundament für die Union der 25 bzw. 27 angesehen. Noch vor Vollzug der Erweiterung kam man in Brüssel und den Hauptstädten der EU-15 zum Schluss, dass erst ein weiterer, umfassender Anlauf die Handlungsfähigkeit einer größeren Union garantieren würde. Der nach den Mühen von Konvent und Regierungskonferenz präsentierte Entwurf eines Verfassungsvertrags für Europa stellt daher nicht zuletzt den verspäteten Versuch dar, das europäische Schiff auch mit einer größeren Belegschaft steuerbar zu machen. Was die umständlichen, umfangreiche Blockademöglichkeiten enthaltenden Regelungen von „Nizza“ in der Praxis bedeuten, wird sich erst nach einiger Zeit sagen lassen. Faktum bleibt, dass der große Sprung nach vorne, eine Generalüberholung und Simplifizierung der Entscheidungsmechanismen vor der Erweiterung ausblieb. Dieses gilt auch für zahlreiche Politikfelder, allen voran die kostenintensiven Bereiche Strukturpolitik und Landwirtschaft. Zwar konnte mit der Mid-Term-Review eines nach der MacSherry-Reform von 1992 (Einführung von Kompensationszahlungen für Landwirte) größten Reformwerke der gemeinsamen Agrarpolitik angestoßen werden, zwar bedeutete die Deckelung der Direktzahlungen im Rahmen des vor der Erweiterung vereinbarten Finanzpaketes zusätzlichen

Druck auf die Höhe der Agrarsubventionen, doch blieb auch hier der große Wurf aus. Angesichts der manifesten „agrikolen Interessen“ der neuen und zukünftigen Mitglieder (in Rumänien sind rund 40% der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft tätig, in der Türkei ca. 33%) verengen sich die Spielräume für Reformen mit der Aufnahme weiterer Mitglieder.

– Durch jeden Erweiterungsschritt wird die EU heterogener. Dies manifestiert sich namentlich in zunehmenden sozialökonomischen und sozialräumlichen Diskrepanzen. War in der EU-15 die reichste Region (Inner London) etwa fünf Mal wohlhabender als die ärmste (Iperios in Griechenland), so beträgt der Abstand zwischen dem oberen und unteren Ende (nun die Wojewodschaft Lubelskie in Polen) der Skala mehr als das Achtfache.⁹ Ob die Regionalpolitik der EU Abhilfe schafft und zu einem Abbau insbesondere des innerstaatlichen Gefälles in den neuen Mitgliedsländern führen kann, bleibt abzuwarten. Erfahrungen aus der alten Union mahnen jedenfalls zur Vorsicht. Sicherlich deutet sich eine längerfristige Tendenz der wirtschaftlichen Konvergenz zum Durchschnitt der alten EU an. Doch wenn noch ein Jahr vor dem Beitritt festgestellt wurde, dass selbst Polen, die Slowakei, Lettland und Litauen „deutlich von den Standards westlicher Industrienationen entfernt sind“, lässt dies zumindest die Frage aufkommen, ob denn Bulgarien und Rumänien und erst recht andere Mitgliedschaftsanwärter in absehbarer Zukunft adäquat auf die Einbindung in den Binnenmarkt vorbereitet sein können.

– Neben dem wirtschaftlichen Zusammenhalt bildet die „politische Kohäsion“ eine ernsthafte Herausforderung. Einerseits sind die neuen Mitglieder in vielerlei Hinsicht elastisch und sollten nicht als blockade- und souveränitätsorientierte Integrationsverweigerer betrachtet werden. Doch darf nicht unterschätzt werden, dass die 2004 hinzugekommenen und auch zahlreiche potentielle andere Mitglieder etwa in finanzrelevanten Bereichen und in der Außen- und Sicherheitspolitik klare Interessen haben, denen sie Nachdruck verleihen werden. Das Verhältnis zu den USA und der Riss, der sich während des Irak-Konflikts durch Europa zog, aber auch Auseinandersetzungen in Sachen Russland und Ostpolitik dokumentieren, wie brisant solche innereuropäischen Polarisierungen sein können. Überdies birgt die Frage der Austarierung von Interessenkonflikten zwischen großen und kleinen Mitgliedern wachsendes Konfliktpotential. Während die Großen an einer Art „Gulliver-Syndrom“ leiden, also an der Angst, von der Vielzahl kleiner Partner „gefesselt“ zu werden,¹⁰ sehen sich die Kleinen von Direktorien und informellen Abstimmungszirkeln der Schwergewichte an den Rand gedrängt. Diese Befürchtung könnte mit einer möglichen Aufnahme der Türkei einen zusätzlichen Impuls erhalten.

- Eine extensive und entgrenzte Erweiterungspolitik verwässert die Herausbildung einer EU-europäischen Identität. Während infolge des Beitritts geschehens unbestritten die Europäisierung sozial-kulturell distinkter national-gesellschaftlicher Zusammenhänge fortschreitet, kommt einer wachsenden Zahl von Bürgern das Gefühl einer europäischen Zusammengehörigkeit abhanden. Damit wird langfristig dem Projekt einer politischen Union der Boden entzogen.
- Politische, insbesondere sich „europäisch“ definierende Eliten können nicht immer mit jedem Vorstoß warten, bis sich ein gesellschaftlicher Konsens in der betreffenden Frage herausgebildet hat. Ihre Aufgabe besteht darin, bei unterschiedlichen Gelegenheiten auch Initiativen ohne ausreichende politische Absicherung zu lancieren, um überhaupt politischen Fortschritt zu ermöglichen. Die Schaffung neuer politischer Schlüsselprojekte – und die Fortführung wiederholter Erweiterungen ist ein solches – ist indes nicht dauerhaft gegen die Zustimmung der Öffentlichkeit möglich. Die Referenden in Frankreich und den Niederlanden sind ein Indikator dafür, dass die Strategie „Eliten vor, Gesellschaften ziehen nach“ nicht mehr funktioniert. Das Akzeptanzdefizit in Sachen Erweiterung trägt bereits jetzt beachtlich zum Legitimationsdefizit der EU bei. Für einen EU-Beitritt Rumäniens, der Türkei oder der Ukraine gibt es bereits zum jetzigen Zeitpunkt unionsweit keine Mehrheit. In mehreren Mitgliedsländern („führend“ hierbei Österreich) sind die Werte dramatisch niedrig und bringen auch eine Ablehnung gegenüber der Mitgliedschaft Kroatiens oder Bulgariens zum Ausdruck (vgl. Tab. 2) Für einen Beitritt der Türkei sind nur 10% der Österreicher und lediglich 21% der Deutschen und Franzosen.¹¹

Würden Sie den EU-Beitritt folgender Länder begrüßen? (Ja, in %)							
	Schweiz	Norwegen	Kroatien	Bulgarien	Ukraine	Rumänien	Türkei
EU 25	78	78	52	50	45	45	35
Österreich	72	70	45	21	18	17	10

Tab. 2

Quelle: Eurobarometer Gallup, Frühjahr 2005

Wie weiter mit der Erweiterung?

Eingedenk dieser Versäumnisse und Risiken kann es ein „Weiter so!“ der Erweiterungspolitik nicht geben. Management, Organisation und politische Implikationen von laufenden und künftigen Erweiterungen müssen auf den Prüfstand gestellt werden. Ein Überdenken des Erweiterungsprozesses soll

dabei weder die Positiva der Aufnahme von neuen Mitgliedern negieren noch einer grundsätzlichen Verwerfung einer weiteren Expansion der EU gleichkommen. Denn es ist klar, dass nicht nur durch die Eingliederung neuer Mitglieder, sondern auch dadurch, dass diese „außen vor“ bleiben, Risiken für die Union entstehen. Vielmehr geht es um zwei Herausforderungen: Erstens müssen die Kosten der Erweiterung den Kosten der Nichterweiterung entgegeng gehalten werden. Zweitens muss geprüft werden, wie ein Maximum an erweiterungsinduziertem Stabilitätstransfer unter Wahrung der Spannkraft und Vitalität der europäischen Integration erreicht werden kann. Hierzu könnten folgenden Maßgaben berücksichtigt werden:

1. Das Pferd nicht vom Schwanz her aufzäumen! Die EU sollte sich zunächst darüber bewusst werden, wohin sie sich langfristig entwickeln will. Versteht sie sich als ökonomische Zweckgemeinschaft, die relativ leicht geweitet werden kann, oder (auch) als politischer Verbund, der ein höheres Maß an Harmonisierung, Kooperations- und Integrationsdichte erfordert. Natürlich wäre es wenig realistisch und eher kontraproduktiv, vom pragmatischen muddling through der jüngsten Vergangenheit zu abstrahieren und der Union eine neue Finalitätsdebatte aufzuzwingen. Diese würde unweigerlich alte Gräben aufreißen und viele Mitglieder in die unbequeme Situation bringen, sich einer integrationspolitischen Richtung zuzuordnen. Leitlinie der Erweiterungspolitik muss es aber sein, sich durch eine ausufernde Ausdehnung nicht Optionen für die weitere Entwicklung der europäischen Integration nehmen zu lassen. Vereinfacht ausgedrückt: Die Finalität der EU sollte nicht durch die Erweiterung determiniert werden. Dieser Grundsatz ist bereits jetzt in Kraft, ist doch die Aufnahme neuer Mitglieder im Prinzip an die Schaffung der Erweiterungsfähigkeit der EU gekoppelt. Allerdings darf man Zweifel daran haben, ob diese Maxime bislang stringent angewendet wird.

2. Kern oder nicht Kern? Was die Fluchtpunkte der europäischen Integration angeht, werden mit jeder Erweiterungsrunde Szenarien differenzierter oder flexibler Integration diskutiert. Man kann geteilter Meinung darüber sein, welche Substanz solche Modelle konkret haben könnten, letztlich könnte aber die Tendenz zu abgestuften Integrationsformen oder gar zu einem Kerneuropa wachsen. Eben solche Lösungen sollten aber bestenfalls als zweitbeste Lösungen gegenüber der gegenwärtigen Integrationslogik aufgefasst werden. Diese beruht weiter zumindest auf dem langfristigen Ziel, dass irgendwann alle Mitglieder an allen integrationspolitischen Projekten teilnehmen sollten: Opt-out sollen die Ausnahme bleiben, Pioniergruppen haben die Aufgabe, in heiklen Situationen voranzugehen, sollen aber ande-

re Partner nicht ausschließen, sondern darauf hinwirken, dass sich diese irgendwann einer solchen Avantgarde anschließen. Die Aufrechterhaltung dieser Formel der homogenen Integration sollte Voraussetzung für weitere Erweiterungen sein, denn eine EU der konzentrischen Kreise (Schengen oder die Euro-Zone sind erste Vorboten) bringt Ungleichheit und neue unionsinterne Trennlinien.

3. Aufgeschoben ist nicht aufgehoben. Erweiterung lässt sich nicht gegen die Bürger durchsetzen. Nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist die Wahrscheinlichkeit größer geworden, dass künftig zentrale europapolitische Entscheidungen unter direktem Einbezug der Bürger getroffen werden. Die in Frankreich beschlossene Verfassungsänderung, derzufolge in Zukunft sämtliche Neuaufnahmen in die Union einer Volksabstimmung unterliegen sollen, zeigt, dass dies auch und gerade für die Erweiterung gilt. In Anbetracht der sinkenden Akzeptanz für den Beitritt der Türkei und anderer Staaten sollte sich die EU daher zu einer Art Erweiterungsmoratorium durchringen. Ganz konkret müsste dieses zumindest bis zur Überwindung der Verfassungskrise anhalten. Gegenüber Ländern, die bereits in der Pipeline stehen (Türkei) würde dies das (politisch sicherlich nur äußerst schwer zu vermittelnde und praktikable) Einfrieren der Verhandlungen bedeuten. Mit Blick auf andere Beitrittswerber hieße dies ein Moratorium für die Eröffnung neuer Verhandlungen bzw. die Vergabe neuer Mitgliedschaftsperspektiven. Allerdings müsste gleichzeitig signalisiert werden, dass es sich bei einem solchen Schritt nicht um eine definitive Entscheidung handelt. Die prinzipielle Mitgliedschaftsfrage sollte offen gehalten werden, eine Rückkehr zu Verhandlungen oder die neuerliche Zuerkennung eines Kandidatenstatus sollte allein schon aus stabilisierungspolitischen Gründen nicht ausgeschlossen werden.

4. Konsolidierung und Kooperation. Das als europäische Schicksalsfrage debattierte Spannungsverhältnis zwischen Erweiterung und Vertiefung beschreibt die zentralen Herausforderungen der europäischen Integration nicht mehr ausreichend. Die Erweiterung hat Grenzen erreicht, ob substantielle Vertiefungen politisch durchsetzbar sind, ist fraglich. Anstelle der Dualität Vertiefung – Erweiterung sollte daher die Maxime „Konsolidierung und Kooperation“ treten. Die EU muss sich also in Zukunft einerseits darauf konzentrieren, ihre innere Handlungsfähigkeit und Homogenität zu sichern, andererseits ist sie gehalten, neue, unterhalb der Erweiterungsschwelle angesiedelte Modelle der intensivierten Kooperation mit ihren Nachbarn zu entwickeln. Die EU ist daher aufgefordert, rasch attraktive Alternativen zur Mitgliedschaft zu entwickeln, die ohne das „Lockmittel“ Beitritt auskommen, aber dem Wunsch der unmittelbaren Partner auf Teilhabe und Inklusion entsprechen. Hierbei geht es – wie im Fall der Türkei – um dauer-

hafte Substitute oder – wie vielleicht im Fall des Westbalkans und der Ukraine – zumindest um längerfristige, aber nicht „ewige“ Formen der Anbindung jenseits der Vollmitgliedschaft. Die seitens der Union skizzierte „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP) kann eine solche intensivierte Einbeziehung in der jetzigen Form nicht leisten, könnte aber der Ausgangspunkt für eine dynamisierte Heranführung an die EU sein. Wichtig wäre es, neue Formen der Assoziierung (ohne Beitrittsautomatismus) und der partiellen Integration zu entwickeln. Inklusionsmechanismen wie der Europäische Wirtschaftsraum oder die bilateralen Verträge der EU mit der Schweiz müssen nicht notwendig ein Muster sein, können aber Impulse für die Ausgestaltung der von der Nachbarschaftspolitik avisierten „verstärkten Nachbarschaftsabkommen“ sein.

5. Stringentere Beitrittskriterien. Die Erfüllung der sog. Kopenhagener Kriterien (vgl. Box 1), also die Wahrung demokratischer, rechtsstaatlicher und minderheitenpolitischer Standards, die Schaffung einer funktionierenden Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, den rechtlichen Besitzstand zu übernehmen, ist die Voraussetzung für den Eintritt in die Union. Diese allgemein gehaltenen Kriterien lassen aber, wie erwähnt, interpretativen Spielraum und können faktisch aufgeweicht werden. Notwendig scheint daher eine Präzisierung oder Ausweitung des Kopenhagener Katalogs. Hierbei könnte nicht zuletzt an zwei Regeln gedacht werden. Erstens könnte die Festlegung eines Mindestmaßes realwirtschaftlicher Konvergenz als Vorbedingung für die Eröffnung von Verhandlungen (oder die Zuerkennung des Kandidatenstatus) sinnvoll sein.¹² Denn Länder, die bestimmte Wohlstands-/Armutsschwellen unterschreiten, werden in Anbetracht fehlender Konkurrenzfähigkeit durch die Öffnung ihrer Märkte kaum profitieren. Überdies kämpfen solche Staaten mit chronischen Pathologien wie z.B. Korruption. Diese sind also in der Regel schlecht regiert und somit kaum in der Lage, die politischen oder Acquis bezogenen Kriterien zu erfüllen. Zweitens sollte für Länder, mit denen bereits verhandelt wird, die effektive Implementation des rechtlichen Besitzstandes und der in den Verhandlungen auferlegten Konditionen eine Vorbedingung für Verhandlungsfortschritt sein. Damit könnte einer schleichenden Umgehung des Acquis durch eine nur formelle Übernahme von Maßgaben entgegengewirkt werden. Ein erster Schritt in diese Richtung soll bereits bei den Verhandlungen mit der Türkei getan werden: Einzelne Verhandlungskapitel sollen erst dann abgeschlossen werden, wenn eine „zufriedenstellende Bilanz bei der Durchführung des Besitzstandes“ erreicht ist.¹³

Die EU steht vor der Herausforderung die Stabilisierung ihres unmittelbaren Umfeldes, die Festigung der zahlreichen konfliktträchtigen „Schütterzonen“, an die sie in den letzten Jahren heranrückte mit der inneren

Homogenität und der Möglichkeit auf integrationspolitischen Fortschritt in Einklang zu bringen. Nach der Phase einer „expansiven Erweiterungslogik“ und eines sicherheitspolitischen „Paradigmenwechsels“¹⁴ in den 1990er Jahren, steht die Union nun möglicherweise vor einem abermaligen Pendelschwung: einer nicht zuletzt durch die Bürger erzwungenen Rückbesinnung auf den Primat der europäischen Integration. Diese Entwicklung stimmt optimistisch, doch hoffentlich kommt sie nicht zu spät.

Der Europäische Rat von Kopenhagen hat im Juni 1993 den Staaten Mittel- und Osteuropas die Option zugestanden, der Union beizutreten, wenn sie folgende Kriterien erfüllen:

Politik: Jedes Land muss institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung aufweisen. Außerdem müssen Menschenrechte und Minderheitenschutz bestehen.

Wirtschaft: Jedes Beitrittsland muss eine funktionstüchtige Marktwirtschaft besitzen und in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.

Besitzstand: Der etwa 80.000 Seiten umfassende gemeinschaftliche Acquis communautaire muss übernommen werden. Die Beitrittsländer müssen sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu Eigen machen.

Allerdings muss auch die Fähigkeit der EU gegeben sein, neue Mitglieder aufzunehmen, ohne dass die Integrationsdynamik darunter leidet!

Box 1 Kopenhagener Kriterien

- 1 Kroatien wollte bereits im Frühjahr 2005 Verhandlungen beginnen, doch weigerte sich die EU, da man dem Land mangelnde Kooperationsbereitschaft bei der Auslieferung des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Gotovina vorwarf. Im Herbst 2005 gab es dann allerdings Signale (etwa seitens des Internationalen Kriegsverbrechertribunals in Den Haag), denen zufolge Kroatien mittlerweile zur Zusammenarbeit bereit sei und somit die Eröffnung von Verhandlungen möglich wäre. Del Ponte: Gotovina-Übergabe nicht Bedingung für Gespräche EU-Zagreb, Der Standard, 18.9.2005.
- 2 Das mit Belarus ausgehandelte PKA ist nie in Kraft getreten.
- 3 Romano Prodi: A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability "Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU" Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5-6 December 2002.
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, 12.5.2004.
http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_EN.pdf

- 4 Für eine europäische Konföderation, Rede anlässlich der Eröffnung der Tagung der Studenten Europas, Cité des Sciences, Paris, 10. Mai 1990. (Auszug), Rede des französischen Staatspräsidenten Mitterrand vom 10.5.1990. http://www.2plus4.de/chronik.php3?date_value=10.05.90&sort=001-000.
- 5 Zur normativen Komponente der deutschen Politik gegenüber Ostmitteleuropa und insbesondere Polen vgl. Adrian Hyde-Price, Building a Stable Peace in Mitteleuropa: The German-Polish hinge, Discussion Paper of the Institute for German Studies, Birmingham, 18/2000, S. 26.
- 6 Barbara Lippert, Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004, in: dies. (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004, S. 13-71, S. 22f.
- 7 A.a.O., S. 23.
- 8 Johannes Varwick, Flexibilisierung oder Zerfall - Hat die Europäische Union Bestand?, in: ders., Wilhelm Knelangen (Hrsg.): Neues Europa - alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess, Opladen 2004, S. 59-75, S. 71.
- 9 Vgl. Martin Heidenreich, Mittel- und Osteuropa nach der EU-Erweiterung. Eine Gratwanderung zwischen wirtschaftlicher Modernisierung und sozialer Integration, in: Gewerkschaftliche Monatshefte Nr. 7-8/2004, Mai 2004, S. 544-556. [http://www.uni-bamberg.de/sowi/europastudien/dokumente/modernisierungmitteleuropa\(gmh2004\).pdf](http://www.uni-bamberg.de/sowi/europastudien/dokumente/modernisierungmitteleuropa(gmh2004).pdf)
- 10 Paul Magonette, Kalypso Nicolaidis, Large and small members states in the European Union: reinventing the balance, Notre Europe, Etudes et Recherches n°25, Mai 2003. www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Etud25-en.pdf
- 11 Eurobarometer 63, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Erste Ergebnisse, Juli 2005. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_4_de_first.pdf
- 12 Vgl. Hermann Clement, Volkhart Vincentz, Die neuen Nachbarn und die Europäische Union - Möglichkeiten und Grenzen der Integration am Beispiel Ukraine und Belarus, Osteuropa-Institut München, Working Papers, Nr. 256, Januar 2005.
- 13 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, 6.10.2004, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/tr_recommandation_de.pdf
- 14 Vgl. Barbara Lippert, Glanzloser Arbeitserfolg ... a.a.O.

Literatur zum Weiterlesen

Kramer, Heinz

EU – Türkei: Vor schwierigen Beitrittsverhandlungen,
SWP-Studie, Mai 2005.

Lippert, Barbara (Hrsg.)

Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung,
Baden-Baden 2004.

Varwick, Johannes/Knelangen, Wilhelm (Hrsg.)

Neues Europa - alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess,
Opladen 2004.

Vobruba, Georg:

**Grenzen des Projekts Europa, Von der Expansionsdynamik
zur abgestuften Integration,**
in: Osteuropa 5-6, Mai-Juni 2004, S. 61-74.

Ingeborg Tömmel

Die Zukunft der EU-Regionalpolitik

Die Regionalpolitik der EG/EU setzte im Jahre 1975 ein. Offizielles Motiv für eine solche Politik auf europäischer Ebene war das Streben nach Ausgleich regionaler Disparitäten. Insbesondere der Süden Italiens, aber auch andere Teilgebiete der damaligen EG, hatten kaum vom Wirtschaftswachstum der 1950er und 1960er Jahre profitiert und blieben daher in ihrer Entwicklung hinter den „reichen“ Regionen der Gemeinschaft zurück.

Neben dem Streben nach Ausgleich regionaler Disparitäten lag der neuen Politik ein zweites Motiv zu Grunde: 1973 war die EG zum ersten Mal erweitert worden. Die drei neuen Mitgliedstaaten Großbritannien, Irland und Dänemark waren entweder nur gering industrialisiert (Irland und Dänemark) oder hatten einen einschneidenden industriellen Wandel zu verkraften (Großbritannien). Über regionalpolitische Ausgleichszahlungen sollte diesen Staaten die Anpassung an den gemeinsamen Markt erleichtert werden, zumal insbesondere Großbritannien kaum von den Agrarsubventionen profitieren konnte. Regionalpolitik auf europäischer Ebene stand also von Anfang an unter einer doppelten Zielsetzung: einerseits Förderung geringer entwickelter Regionen oder industrieller Umstrukturierungsgebiete; andererseits Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten zur Kompensation von eventuellen Benachteiligungen im gemeinsamen Markt. Diese doppelte Zielsetzung charakterisiert die europäische Regionalpolitik bis auf den heutigen Tag.

Die Mittel und das Instrumentarium der neuen Politik erwiesen sich allerdings als unzureichend gegenüber den hochgesteckten Zielen. Es wurde ein Regionalfonds eingerichtet, der zunächst nur mit 1,3 Milliarden ERE (Europäische Rechnungseinheit, entspricht etwa einem Euro) für drei Jahre ausgestattet war. Diese Mittel sollten in Form von Subventionen für Industrieansiedlungen und Infrastrukturinvestitionen in Problemgebieten eingesetzt werden. Die europäische Politik unterschied sich damit nicht von den damaligen regionalpolitischen Strategien auf nationaler Ebene. Lediglich das Fördervolumen war bedeutend geringer. Allerdings wurde beides – Fördervolumen und Instrumentarium – in der Folge tief greifend verändert, so dass sich eine eigenständige europäische Politik herausbildete.

Die Transformation der europäischen Regionalpolitik

Schon bei ihrem Einsatz war eine Revision der Regionalpolitik nach drei Jahren vorgesehen. Die Regionalpolitik wurde bislang in insgesamt fünf Reformschritten (die 1979, 1985, 1989, 1994 und 2000 in Kraft traten) einem grundlegenden Wandel unterzogen. Parallel dazu wurden die Finanzmittel des Regionalfonds erheblich aufgestockt, so dass die Politik in ihrer doppelten Zielsetzung auch greifen konnte. Aufstockung der Fördermittel und Reform des Instrumentariums vollzogen sich jeweils parallel zu einschneidenden Integrationschritten der EG/EU. So wurden die Mittel bei jeder Erweiterung der Gemeinschaft aufgestockt. Eine Verdopplung der Mittel ab 1989 wurde im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes beschlossen, eine weitere erhebliche Aufstockung begleitete die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion. Die bevorstehende Osterweiterung führte im Jahre 2000 zu einer neuerlichen Ausweitung des Fördervolumens. Die inzwischen um 10 neue Mitgliedstaaten erweiterte EU bedarf einer nochmaligen Erhöhung der Finanzausstattung der Fonds; eine Beschlussfassung hierzu steht noch aus.

Die Reformen des Instrumentariums der europäischen Regionalpolitik zielten darauf ab, die europäische Politik effektiver zu machen. Diese sollte stärker von den Politiken der Mitgliedstaaten abgekoppelt werden und sich deutlicher an europäischen Zielsetzungen orientieren. Um dies zu erreichen, musste der Einfluss der europäischen Ebene – repräsentiert durch die Kommission – auf die nationalen Politiken ausgeweitet werden. Einem solchen Ansinnen stand allerdings das Streben der Mitgliedstaaten nach größtmöglicher Autonomie im Rahmen der europäischen Förderung entgegen.

Aus dieser Konstellation entwickelte sich ein Politikkonzept, das einerseits europäische Vorgaben auf subtile Weise in die nationalen Politiken einspeist, andererseits den letzteren aber auch erhebliche Entscheidungsspielräume belässt. Diese Konzeption wurde vor allem mit der sehr einschneidenden Reform von 1989 realisiert, nachdem zuvor verschiedene Strategien über begrenzte Experimente erprobt worden waren. Die wichtigsten Neuerungen dieser Reform sind die folgenden:

- der Programm-Ansatz;
- das System der Partnerschaft;
- der integrierte Einsatz aller Strukturfonds der EG.

Der Programm-Ansatz beinhaltet, dass nicht, wie zuvor, einzelne Projekte von den Mitgliedstaaten vorgelegt und von der Kommission nach Begutachtung gefördert werden, sondern dass ganze Programme erstellt werden müssen,

die ein möglichst konsistentes Bündel von Fördermaßnahmen umfassen. Indem die Kommission die Förderung dieser Programme genehmigt, kann sie auf vielfältige Weise auf deren Prioritäten und Ausgestaltung Einfluss nehmen. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, den Nutzen der Programme zu begründen und die Maßnahmen entsprechend den Planungen durchzuführen. In der Regel sind es die Regionen oder die nationalen Behörden, die die Programme erstellen; bestimmte, experimentelle Programme können aber auch durch entsprechende inhaltliche Vorgaben und Festlegungen von der EG/EU initiiert werden, wobei die Instanzen der Mitgliedstaaten in diesem Rahmen wiederum ihre jeweiligen Programme erstellen. Beispiele für solche innovativen Programme sind die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG und URBAN. Erstere richtet sich auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Letztere auf die Förderung von Stadtregionen.

Das System der Partnerschaft beinhaltet die Einführung eines strukturierteren Modus der Kooperation zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene. Die europäische Ebene – die Kommission – ist bekanntlich nicht weisungsbefugt gegenüber den Mitgliedstaaten; diese sind ihr nicht untergeordnet. Zur Erreichung ihrer Zielsetzungen muss die Kommission also immer mit den Mitgliedstaaten verhandeln. Als Machtinstrument steht ihr dabei lediglich die Gewährung (oder Vorenthaltung) von Fördermitteln zur Verfügung. Im Rahmen der Partnerschaft werden solche Verhandlungen fest institutionalisiert. Für die Regionalpolitik der EU ist aber nicht nur die nationale, sondern auch und besonders die regionale Ebene von Bedeutung, sind es doch die Regionen, die den Großteil der europäischen Politik vor Ort umsetzen müssen. Traditionell hatte die Kommission keinen direkten Zugang zu den Regionen. Europapolitik galt zunächst nur als Außenpolitik und oblag daher ausschließlich der nationalen Ebene. Mit der Einführung des Prinzips der Partnerschaft, das die Kooperation zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene regelt, schuf die Kommission nicht nur einen festen Rahmen für Verhandlungen mit der nationalen, sondern auch mit der regionalen Ebene. Gegenstand solcher Verhandlungen waren und sind zum einen die Erstellung und Förderung der Programme, zum anderen aber auch deren Umsetzung und Ausführung. Damit konnte und kann die Kommission bis hinunter zur regionalen Ebene Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben; umgekehrt boten und bieten sich aber auch für die Regionen direkte Zugänge zur Kommission und damit Autonomiegewinne gegenüber der jeweiligen nationalen Regierung.

Der integrierte Einsatz aller Strukturfonds der EG beinhaltete, dass der Europäische Sozialfonds sowie der Agrarfonds, Abteilung Ausrichtung¹, die schon vor dem Regionalfonds bestanden hatten, nunmehr regionalpolitischen

Zielsetzungen unterstellt wurden. Damit konnte eine enorme Ausweitung der Fördermittel für regionalpolitische Zwecke erreicht werden, ohne zusätzliche Mittel zu beanspruchen.² Wichtiger noch war aber der Umstand, dass mit der Integration der Fonds auch das Spektrum an Fördermaßnahmen enorm ausgeweitet und somit eine integrierte Politik geführt werden konnte. So sah der Regionalfonds die Subventionierung von Industrieinvestitionen sowie die Bereitstellung betriebsbezogener Dienstleistungen vor, während über den Sozialfonds Arbeitskräfte für innovative Berufe oder aber auch zur Unternehmensgründung geschult werden konnten. Über den Agrarfonds konnte die Modernisierung und Umstrukturierung landwirtschaftlicher Betriebe sowie eine entsprechende Infrastrukturausstattung im ländlichen Raum gefördert werden. Insgesamt konnte so der Anspruch, innovative, kohärente Fördermaßnahmen im Rahmen von integrierten Programmen durchzuführen, eingelöst werden.

Die Reform von 1989 bildete den Höhepunkt einer Entwicklung, in der die Kommission ihren regionalpolitischen Spielraum kontinuierlich ausweiten konnte. Die nachfolgenden Reformen von 1994 und 2000 standen demgegenüber im Zeichen des Versuchs der Mitgliedstaaten, einen Teil der verloren gegangenen Autonomie in Sachen Regionalpolitik wieder zurück zu gewinnen. Gleichzeitig stand die europäische Regionalpolitik weiterhin unter starkem Druck, die Effizienz und Effektivität der Maßnahmen zu erhöhen. Aus dieser Konstellation resultierten Reformen, die die Grundkonzeption der Politik beibehielten, die Methoden der Politikformulierung und implementation jedoch verbesserten beziehungsweise verfeinerten. In diesem Kontext ist zum Ersten die Verlagerung der Kontrolle der Politik auf externe Instanzen zu nennen, die alle Programme systematisch evaluieren. Zum Zweiten ist die zunehmende Dezentralisierung der Verantwortung für die Politik anzuführen. So zieht sich die Kommission aus dem Verfahren der Programm-Erstellung zunehmend zurück. Stattdessen müssen die Regierungen der Mitgliedstaaten dezentrale Akteure in verstärktem Maße in die Programm-Gestaltung und Ausführung einbeziehen. Dementsprechend wurde das System der Partnerschaft sukzessive auf nichtstaatliche Akteure ausgeweitet: mit der 1994er Reform auf die Wirtschafts- und Sozialpartner, mit der Reform von 2000 auf breitere Kreise der Zivilgesellschaft.

Vordergründig liegt also die aktuelle Regionalpolitik der EU stärker in Händen der nationalen Regierungen; faktisch kann aber die europäische Ebene nach wie vor ihren Einfluss geltend machen, indem sie die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure sowie die Evaluation der Programme verlangt. Damit werden Kontrollmechanismen „von unten“ und „von außen“ in die europäische Politik eingebaut.

Die Herausforderungen für die europäische Regionalpolitik im 21. Jahrhundert

Nach 15 - 20 Jahren ihres Bestandes konnte die europäische Regionalpolitik eine im wesentlichen gemischte Bilanz vorweisen: Bezogen auf die ökonomische Entwicklung der geförderten Regionen und Staaten konnte insbesondere der wirtschaftliche Aufschwung in Irland der regionalpolitischen Förderung zugeschrieben werden. Auch andere Länder, beispielsweise Spanien, hatten zumindest in Teilregionen Erfolge vorzuweisen. Gleichzeitig waren andere Länder und Regionen, beispielsweise Griechenland, nach wie vor durch hartnäckige Strukturprobleme und Entwicklungsdefizite gekennzeichnet. Angesichts dieser gemischten Bilanz wurden daher Stimmen laut, die die europäische Regionalpolitik abschaffen oder zumindest zurückfahren wollten. Die Wende in den Staaten Mittel- und Osteuropas und nicht zuletzt auch die deutsche Wiedervereinigung wendeten dann aber auch diese pessimistische Einschätzung: Europäische Regionalpolitik erschien nunmehr als das passende Instrument, um in den künftigen Beitrittsstaaten nicht nur Entwicklung zu fördern, sondern auch den Transformationsprozess in geeignete Bahnen zu lenken.

Die Effekte der europäischen Regionalpolitik lagen und liegen aber nicht nur in den von ihr ausgelösten Entwicklungsimpulsen. Vielmehr sind sie auch und besonders in ihrer mobilisierenden Wirkung auf die Akteure der Mitgliedstaaten zu suchen. So hat die europäische Politik in den Mitgliedstaaten Politik- und Verwaltungsreformen ausgelöst, ja teilweise sogar zu einer administrativen Dezentralisierung und Verwaltungsneugliederung geführt. Auf vielfältige Weise wurden innovative Impulse „nach unten“ weitergegeben. Zudem wurde der transnationale Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren systematisch gefördert. Damit bewährte sich die europäische Regionalpolitik auch als ein Instrument, die Mitgliedstaaten in ihrem politischen und administrativen Handeln zu beeinflussen. Diese Möglichkeit erwies sich wiederum als von besonderem Nutzen angesichts der Herausforderungen des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Staaten. Regionalpolitik wurde jetzt zu einem bedeutenden Instrument zunächst der Vorbeitrittsstrategie und gegenwärtig zur Bewältigung der vollzogenen Osterweiterung. Dabei geht es nicht nur um die Förderung der ökonomischen Transformation, sondern auch und besonders um den Transfer von „westlichen“ Verwaltungsverfahren und die Anregung von Prozessen der administrativen Dezentralisierung. Letzteres beinhaltet sowohl die Schaffung einer dezentralen, „dritten“ Politik- und Verwaltungsebene, also der Regionen, als auch die Stärkung der Rolle nicht-staatlicher Akteure in der Politik.

Um diesem hochgesteckten Anspruch gerecht werden zu können, bedarf es allerdings einer neuerlichen Reform der europäischen Regionalpolitik.

Die aktuelle Reform der europäischen Regionalpolitik

Die anstehende Reform der europäischen Regionalpolitik, die bis zum Jahre 2006 abgeschlossen sein muss, hat sich einmal mehr einer doppelten Zielsetzung zu stellen: Zum einen geht es um den Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten und vor allem um eine intensive Förderung der Beitrittsstaaten; dies erfordert in erster Linie eine ausreichende Mittelausstattung der Fonds. Zum Zweiten geht es auch jetzt um die Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Regionalförderung. Dies ist insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten, die noch kaum Erfahrungen mit der europäischen Politik machen konnten, eine schwierige Aufgabe. Hinter den Kulissen spielt aber auch das Autonomieproblem eine große Rolle: insbesondere die Altmitglieder der EU nehmen für sich große Spielräume in Anspruch, möchten aber, dass die Beitrittsstaaten einer starken Disziplinierung aus Brüssel unterliegen.

Vor diesem Hintergrund sind die Reformvorschläge der Kommission und die Reaktionen der Mitgliedstaaten darauf zu werten. Bezüglich der Mittelausstattung fordert die Kommission eine moderate Steigerung. Eine solche ist aber unter den Mitgliedstaaten höchst umstritten, insbesondere die Nettozahler der EU lehnen eine weitere Erhöhung der Fördermittel strikt ab. Diese Ablehnung wird gerade auch von Deutschland mit der notwendigen Einhaltung der Konvergenzkriterien im Rahmen der Währungsunion begründet. Eine Einigung konnte bisher nicht erzielt werden.

Betrachtet man nun die Vorschläge der Kommission zur Reform der Strukturfonds, so ist zwischen inhaltlichen und verfahrenstechnischen Vorschlägen zu unterscheiden. In inhaltlicher Hinsicht fällt auf, dass die künftige Regionalpolitik der EU, mehr denn je zuvor, auf das Ziel „Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit“ ausgerichtet werden soll. Dieses Grundziel wird durch einen Zielkatalog konkretisiert, der sich auf Innovation, wissensbasierte Wirtschaft, Umwelt und Risikoprävention, Daseinsvorsorge und Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie bezieht. Der gemeinsame Nenner dieser sehr heterogenen Zielsetzungen besteht in der Umsetzung der sogenannten Lissabon-Strategie. Auf dem Gipfel von Lissabon (März 2000) wurde seinerzeit beschlossen, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten Raum der Welt zu machen. Als Weg zur Erreichung dieses ehrgeizigen Ziels wurde eine Reihe von Maßnahmen genannt, die in leicht

veränderter Form in den obigen Zielkatalog eingeflossen sind. Mit anderen Worten: Die Kommission will künftig die Regionalpolitik nutzen, um die ehrgeizigen Ziele von Lissabon, für die es kaum passende Politikfelder und Kompetenzen auf europäischer Ebene gibt, in umsetzungsfähige Strategien zu transformieren.

Als regionalpolitische Prioritäten im engeren Sinne werden Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, sowie territoriale Zusammenarbeit genannt. Diese, zunächst abstrakt erscheinenden Formulierungen beziehen sich:

- auf Gebiete mit Entwicklungsrückstand der EU, die schon immer den Schwerpunkt der Regionalförderung bildeten und über Konvergenz an den Rest der Gemeinschaft herangeführt werden sollen;
- auf ausgewählte Gebiete, in denen Umstrukturierungs- und Innovationsprozesse unter besonderer Berücksichtigung der Beschäftigungsfragen eingeleitet werden sollen;
- auf die grenzüberschreitende und transnationale Kooperation, die die bisherige Gemeinschaftsinitiative INTERREG zur regulären EU-Politik weiterentwickeln soll.

Insgesamt weicht somit die inhaltliche Ausrichtung der künftigen Strukturpolitik nicht so sehr von den bisherigen Zielsetzungen ab. Die künftige Politik ist aber auf ein breiteres Maßnahmenspektrum gerichtet und soll – insbesondere durch ihre Unterordnung unter die Ziele von Lissabon – eindeutiger als zuvor auf das Gesamtziel „Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit“ ausgerichtet werden.

Die verfahrenstechnischen Vorschläge der Kommission enthalten demgegenüber einige spektakuläre Neuerungen. So werden unter dem Motto „Vereinfachung der Verfahren“ und „Steigerung der Effizienz“ zwar einige Straffungen vorgeschlagen, teilweise werden die Verfahren aber auch einschneidend verändert und damit sicherlich nicht weniger komplex als bisher gestaltet. Als Vereinfachungen können folgende Vorschläge gewertet werden:

- die Reduktion der Zahl der Strukturfonds;
- der Einsatz nur eines Fonds je Programm;
- die Reduktion der Programmplanung von drei auf zwei Stufen;
- die Vereinfachung von Zahlungen und Kontrollsystemen sowie die partielle Dezentralisierung der Kontrollen.

Diesen „Vereinfachungen“ stehen aber eine Reihe von neuen Verfahrensmodi gegenüber, die die Umsetzung der europäischen Regionalpolitik eher komplizierter gestalten, so:

- die Verabschiedung eines "Strategiepapiers" durch den Rat, das Prioritäten für die nationale und regionale Ebene festlegt;
- die Erstellung von jährlichen Fortschrittsberichten durch die Mitgliedstaaten, auf deren Grundlage die Kommission einen Gesamtbericht erstellt;
- die Durchführung eines jährlichen Dialogs der verantwortlichen Instanzen der Mitgliedstaaten mit den europäischen Organen;
- die Ausweitung der Partnerschaft auf zivilgesellschaftliche Akteure.

Diese Punkte sollen allesamt die Qualität der europäischen Politik steigern. Indem der Rat als oberstes Entscheidungsorgan regelmäßig Prioritäten festsetzt und die Mitgliedstaaten durch ihre Berichte die Verfolgung dieser Prioritäten belegen müssen, kommt es zu einer stärkeren – wenngleich über „weiche“ Instrumente erzielten – Kontrolle der nationalen Politik. Über den Dialog mit den europäischen Organen können die Mitgliedstaaten zudem zur besseren Befolgung europäischer Zielformulierungen überredet werden. Allerdings ist zu beachten, dass diese verstärkte Kontrolle keineswegs über eine formale Kompetenzerweiterung auf der europäischen Ebene erzielt werden soll, sondern sich auf „weiche“, vergleichsweise offene Steuerungsinstrumente stützt, an denen die Mitgliedstaaten in allen Stufen maßgeblich beteiligt sind. Auch die Ausweitung der Partnerschaft auf zivilgesellschaftliche Akteure soll der Kontrolle der öffentlichen Akteure in den Mitgliedstaaten „von außen“ dienen. Es wird hiermit also verstärkt auf Mechanismen der gesellschaftlichen Selbststeuerung gesetzt, die allerdings durch die hochgradig institutionalisierten Verfahrensweisen in einen festen Kontext eingebettet sind. Solche Verfahrensweisen werden derzeit insbesondere in der europäischen Beschäftigungsstrategie praktiziert. Ihr Vorteil liegt darin, dass sie den Mitgliedstaaten weitgehend ihre Handlungsautonomie belassen; gleichwohl aber gegenüber diesen durch die Einbettung in ein von der Kommission begleitetes Verfahren eine europäische Steuerungswirkung entfalten. Diese als „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) bezeichnete Vorgehensweise wurde ebenfalls auf dem Lissabonner Gipfel als Strategie der Politikgestaltung beschlossen. Durch die Einführung von OMK-Verfahren in die Regionalpolitik wird diese vordergründig auf die Mitgliedstaaten dezentralisiert und damit deren Forderung nach mehr Autonomie Rechnung getragen. Faktisch lenken solche Verfahren aber stark in Richtung Europäisierung, wobei sie insbesondere politisch schwächere oder aber widerwillige Mitgliedstaaten zur Übernahme europäischer Politikstrategien drängen.

Chancen und Perspektiven der Reform

Fragt man nach den Chancen der Realisierung dieser Reform, so fällt das – zum gegenwärtigen Zeitpunkt spekulative – Urteil gemischt aus. Der derzeitige Streit um die mittelfristige Finanzplanung der EU macht deutlich, dass nennenswerte budgetäre Erhöhungen zu Gunsten der Strukturfonds kaum zu erwarten sind. Umso härter werden in der Folge die Verteilungskämpfe zwischen den Mitgliedstaaten um die Zuweisung von Fördergeldern ausfallen, die sich nicht anders als in Kämpfen um die Förderprioritäten manifestieren können. Die Kommission hat solchen erwartbaren Verteilungskonflikten schon vorgebeugt, indem sie in ihr Konzept für jeden etwas eingebaut hat: Die Beitrittsstaaten werden unter das Ziel „Konvergenz“ fallen. Die Altmitglieder können sich im Rahmen von „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ mit innovativen Programmen um die Fördermittel bewerben. Zudem winken ihnen zusätzliche Anreize, falls sie sich auf „territoriale Zusammenarbeit“, insbesondere mit den Beitrittsstaaten, aber auch mit EU-Anrainern, einlassen wollen. Aber auch noch auf andere Weise hat die Kommission die erwartbaren Verteilungskonflikte bereits im Vorfeld von Beschlüssen abzumildern versucht: Durch die starke Bindung der neuen Regionalpolitik an Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit stellt sie diese Politik nicht nur in den Dienst der Beitrittsstaaten oder generell der weniger entwickelten Staaten und Regionen, sondern auch in den der gesamten EU, was konkret den Interessen der hoch entwickelten EU-Staaten entgegenkommt.

Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die von der Kommission vorgeschlagenen inhaltlichen Prioritäten ohne größere Abänderungen in die Reformbeschlüsse einfließen werden. Auch die verfahrenstechnischen Neuerungen werden aller Voraussicht nach nicht auf harte Widerstände stoßen, denn sie entsprechen weitgehend den Wünschen der Mitgliedstaaten. Die „Vereinfachungen“ entsprechen den Forderungen nach weniger Bürokratie und mehr Transparenz sowie nach einer dezentralen Politik, auch wenn sie in der Praxis sicherlich nicht so einfach umzusetzen sein werden. Die Einführung von Verfahrensweisen der OMK in die Regionalpolitik versprechen den Mitgliedstaaten ebenfalls größere Autonomie und Handlungsfreiheit; allerdings ist auch in diesem Kontext ein stärkerer Druck, insbesondere auf die Beitrittsstaaten, zur Übernahme europäischer Politikziele und -strategien in die nationale und regionale Politik zu erwarten.

Fragt man nun nach den Perspektiven der Reform und generell der Regionalpolitik im Rahmen der aktuellen Krise der EU, so ist festzuhalten, dass diese Politik auch in der neuen Situation ihre alte Funktion beibehält, nämlich die eines Vermittlungsinstruments zwischen den gegensätzlichen

Interessen der Mitgliedstaaten. Zwar ist diese Politik im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung auch ein Zankapfel zwischen den Mitgliedstaaten. Es ist aber absehbar, dass die diesbezüglichen Konflikte früher oder später in einer konsensorientierten Lösung münden werden. Die Finanzdebatte wird eher um die Gesamthöhe des Budgets geführt werden und bei sinkendem Mittelaufkommen zu Lasten des Agrarhaushaltes gelöst werden.

Über den Nutzen der Regionalpolitik in der erweiterten EU besteht Konsens. Denn diese Politik ist wie keine andere geeignet, die Gegensätze zwischen den Mitgliedstaaten abzumildern: zum Ersten, indem sie die Möglichkeit bietet, die Entwicklungsprobleme rückständiger Staaten anzugehen; zum Zweiten, und mehr noch, indem sie die Möglichkeit bietet, über die Verfahrensnormierung in die Mitgliedstaaten hineinzuregieren und sie darüber zu verwaltungstechnischen Anpassungsprozessen zu zwingen, eine Strategie, die wiederum primär in den schwächeren Mitgliedstaaten sowie in den Beitrittsstaaten greift. Zum Dritten bietet sie aber auch der gesamten EU Vorteile, indem sie deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken versucht.

Die europäische Regionalpolitik wird daher auch in Zukunft ihre Doppelfunktion erfüllen, einerseits einen Ausgleich zwischen den Regionen, andererseits einen Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen. Damit erweist sie sich auch als eine geeignete Strategie, die Osterweiterung in gute, das heißt, europäische Bahnen zu lenken. Ob die Regionalpolitik diese hochgesteckten Ziele und Erwartungen auch bei ihrer Umsetzung erfüllen kann, bleibt allerdings eine offene Frage.

- 1 Der Agrarfonds besteht aus zwei Abteilungen, die erste läuft unter dem Namen Garantie und umfasst die Agrarpreisausgleichszahlungen; die zweite, unter dem Namen Ausrichtung, ist auf Strukturverbesserungen im ländlichen Raum gerichtet.
- 2 Allerdings wurden 1989 auch erhebliche zusätzliche Mittel eingesetzt, indem die Ausstattung aller Strukturfonds verdoppelt wurde.

Literatur zum Weiterlesen

Axt, Hans Jürgen

Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik,
Gütersloh 2000.

Heinelt, Hubert et al.

**Die Entwicklung der EU-Strukturfonds
als kumulativer Politikprozess,**
Baden-Baden 2005.

Tömmel, Ingeborg

Neuer Wein in alten Schläuchen?

**Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Reform
der Strukturpolitik 2007-2013,**

In: Hartwig, Ines/Petzold, Wolfgang (Hrsg.),

Solidarität und Beitragsgerechtigkeit: Die Reform der EU-Strukturfonds
und die Finanzielle Vorausschau. Baden-Baden 2005, S. 57-66.

(Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 53).

Hanns-D. Jacobsen / Oliver Pamp
Die EURO-Zone. Das neue Kerneuropa?

Der Begriff Kerneuropa hat schon seit langem eine besondere Faszination auf politische Denker und Entscheidungsträger ausgeübt. Es ist kein Zufall, dass fast ein halbes Jahrhundert nach Einleitung des wirtschaftlichen und politischen Integrationsprozesses in Europa die Einführung einer gemeinsamen Währung in zwölf der damals fünfzehn Mitgliedstaaten der EU wiederum die Frage aufgeworfen hat, ob der Verzicht auf zentrale nationalstaatliche Souveränitäten eine Vertiefung der Integration und eine besondere europäische Identität bewirkt hat. Schließlich gehören eine nationale Währung und die mit ihr verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten von Wirtschaft und Gesellschaft zu den konstituierenden Merkmalen staatlicher Souveränität. Der konditionierte Verzicht auf diese bzw. ihr Transfer an supranationale Institutionen lässt auf die Bereitschaft der mitwirkenden Staaten schließen, im Innern nicht nur wirtschaftliche und politische Einigung zuzulassen und eine Wertegemeinschaft herauszubilden, sondern auch gegenüber der Außenwelt als Subjekt internationaler Entscheidungsfindung zu agieren. Somit könnte die Schaffung der EURO-Zone, die ja in einem sich kontinuierlich erweiternden Europa eine funktionale Konsequenz der Schaffung von integrierten Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten darstellt, entscheidend für die Herausbildung eines Kerneuropas im Sinne eines Gravitationszentrums sein. Dieser Beitrag soll prüfen, ob die Schaffung der Europäischen Währungsunion (EWU) bzw. der EURO-Zone sich dafür als eine hinreichende Bedingung erweist.

Kerneuropa: Historische und konzeptionelle Dimensionen

Das diesen Überlegungen zugrunde liegende Kerneuropa-Konzept greift damit Gedanken auf, die bereits 1814, als Kritik an den restaurativen Friedensbemühungen des Wiener Kongresses, von *Saint-Simon* und *Thierry* formuliert worden sind und auf die Einrichtung gesamteuropäischer Institutionen, insbesondere eines gemeinsamen Parlamentes und eines allgemeingültigen Rechtssystems, abzielten, aus dem sich Kristallisationskerne eines kontinuierlichen Integrationsprozesses ergeben könnten. Die beiden Autoren bezogen ihre Idee damals zunächst auf eine Assoziation von Frankreich und England, in der Folgezeit konzentrierte sich der Diskurs jedoch auf eine Verbindung

zwischen Frankreich und Deutschland, deren Konflikte miteinander bis 1945 immer wieder die europäische Staatenwelt entscheidend geprägt haben. Frankreich und Deutschland haben schließlich nicht nur mit der Unterzeichnung des Elysée-Vertrages 1963, sondern auch mit den gemeinsam betriebenen Initiativen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 und – unter Einbeziehung der Benelux-Staaten und Italiens – der Europäischen Gemeinschaften (1957) den europäischen Integrationsprozess entscheidend vorangetrieben.

Angesichts der verschiedenen Erweiterungsgrundlagen, die bis 2004 zur EU-Mitgliedschaft von 25 Staaten führten, und angesichts der Tatsache, dass der europäische Einigungsprozess nicht mehr nur rein wirtschaftliche, sondern auch politische Problemfelder umfasst, wurde es immer schwieriger, alle Mitgliedstaaten auf einheitliche Prinzipien und kongruente Politiken zu verpflichten. Dementsprechend hat es seit Gründung der EWG 1957 und den Metamorphosen EG und EU immer wieder neue Differenzierungs- bzw. Kerneuropaideen für die Integrationspolitik gegeben.¹

Hierzu gehören nicht nur z.B. zeitlich befristete Übergangsregelungen im Fall von Beitritten oder die terminlich nicht festgelegte Annahme von bestimmten Integrationszielen. Vielmehr kann auch das Konzept der „variablen Geometrie“ angewendet werden, wenn die Beteiligung an bestimmten Integrationszielen freiwillig erfolgt, also einige Länder sich beteiligen, andere nicht. Im Rahmen dieser Schneiderschen Typologie bezeichnet „Kerneuropa“ ein System, in dem einige Staaten an allen obligatorischen und freiwilligen Integrationsfortschritten mitwirken, sie vielleicht auch initiieren und durchsetzen, so dass sie zu einem Gravitationszentrum des gesamten Integrationsprozesses werden. Eine weiterführende Variante dieses Prozesses bildet das „Europa der konzentrischen Kreise“, wonach sich innerhalb des Gesamtsystems jeweils verschiedene Staatengruppen mit unterschiedlichen Verflechtungsgraden und differierender Verflechtungstiefe integrieren. Vorstellbar ist z.B. ein „Kern“-Europa mit höchster obligatorischer und freiwilliger Integrationsintensität, die EWU in einem zweiten, die Schengen-Länder in einem dritten, die Union selbst in einem vierten Kreis usw., wobei die Übergänge durchaus fließend und zeitlich differenziert sein können. In einem solchen Gebilde könnte das „Kerneuropa“ sich als Avantgarde begreifen, durchaus im Sinne von Saint-Simon, und mit seiner Pionierrolle politische Initiativen bewirken, die zur allgemeinen Politik der Union werden können.

Vor dem Hintergrund der damals unmittelbar bevorstehenden EU-Norderweiterung, die dann 1995 erfolgte, und der weit diskutierten Osterweiterung, die am 1. Mai 2004 zum EU-Beitritt von acht zentraleuropäischen Ländern, Zyperns und Maltas führte, haben Wolfgang Schäuble und Karl Lamers bereits

1994 den Entwurf eines Kerneuropa vorgestellt,² in dem Deutschland und Frankreich eine Avantgarderolle übernehmen sollten. EU-Mitglieder, die mit ihrer Zusammenarbeit und in der Integration weiter zu gehen bereit seien als andere, sollten daran nicht durch Vetos blockiert werden können. Die Autoren betonten auch, dass der Kern nicht abgeschlossen sein sollte, sondern für jene EU-Mitglieder offen sein müsste, die bereit sind, den entsprechenden Anforderungen zu entsprechen.

In seiner Berliner Rede am 12. Mai 2000 an der Berliner Humboldt Universität hat auch der deutsche Außenminister Joschka Fischer³ zum Kerneuropadiskurs beigetragen. Er befürwortete die Bildung eines freiwilligen und jederzeit offenen Gravitationskerns innerhalb der EU, deren Mitgliedstaaten einen neuen europäischen Grundvertrag schließen und als Lokomotive für die Vollendung der politischen Integration wirken sollten. Das vorläufige Scheitern des in den nachfolgenden Jahren entwickelten Verfassungsvertrages durch die 2005 erfolgten ablehnenden Referenden in Frankreich und in den Niederlanden dürfte bewirken, dass es fast zwangsläufig zur Entwicklung eines Europas mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Kernen kommen wird.

Schließlich ist durch Entwicklungen außerhalb der Europäischen Union der Diskurs vorangetrieben worden: Der Irakkrieg und der „hegemoniale Unilateralismus“ der Bush-Administration wirkten 2004 als Katalysatoren für die Forderung von Habermas und anderen europäischen Intellektuellen⁴, der EU staatliche Qualitäten zu verleihen und ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ mit einer gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik durchzusetzen. Davon würde eine Sogwirkung ausgehen, der sich die anderen Mitglieder nicht auf Dauer würden entziehen können. Ein avantgardistisches Kerneuropa dürfe sich aber nicht zu einem Kleineuropa verfestigen; es müsse die Lokomotive sein.

Die überwiegende Mehrzahl der erwähnten kerneuropäischen Konzeptionen bezieht sich nicht nur geografisch auf einen von Frankreich und Deutschland dominierten Raum, der auch die Befürchtung einer EU-internen hegemonial regierenden Oligarchie, eines Direktoriums, aufkommen ließ. Sie beziehen sich darüber hinaus auf politische und militärische Initiativen, lassen jedoch die Klammerfunktion der wirtschaftlichen und monetären Integration, schließlich die Hauptsäule des europäischen Integrationsprozesses, weitgehend außer Acht. Deshalb soll im Folgenden geprüft werden, inwieweit die bisher erfolgten Initiativen real zur Bildung eines Kerneuropas beigetragen haben bzw. beitragen können.

Abbau der Grenzkontrollen und verteidigungspolitische Kooperation

1985 wurde das „Schengener Abkommen“ unterzeichnet, das den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten vorsah. Nach der Einrichtung eines Informationssystems zur Erleichterung grenzüberschreitender Verbrechensbekämpfung wurde 1995 ein Durchführungsabkommen in Kraft gesetzt, wonach der vollständige Abbau von Grenzkontrollen aller Mitgliedstaaten untereinander (mit der Ausnahme von Großbritannien und Irland) begonnen wurde. Auch die Nicht-EU-Mitgliedstaaten Island, Norwegen und die Schweiz haben sich diesem Regime angeschlossen. Die 2004 beigetretenen neuen EU-Staaten werden einige Jahre brauchen, um den Schengen-Acquis vollständig anwenden zu können. Sie erstellen dementsprechend bislang noch keine einheitlichen Schengen-Visa. Das Schengener Abkommen wurde zunächst außerhalb des vertraglichen und institutionellen Rahmens der EU geschlossen und durchgeführt. Die große Akzeptanz in der Bevölkerung der EU (mehr Reisefreizügigkeit bei erhöhter Sicherheit im Innern und an den Außengrenzen) führte schließlich dazu, dass durch das Schengen-Protokoll zum Amsterdamer Vertrag von 1997 die Schengen-Zusammenarbeit mit Wirkung vom 01.05.1999 in die EU einbezogen wurde. Hier hat sich also eine zunächst auf wenige Länder beschränkte Initiative zur Integrationsvertiefung zu einem integralen Bestandteil des Unionsrechtes entwickelt.

Anders verlief der Versuch Deutschlands und Frankreichs im Jahr 2003, zusammen mit Belgien und Luxemburg eine schon lange diskutierte gemeinsame verteidigungspolitische Initiative in Form einer „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion“ (ESVU) zu entwickeln. Die mit dem Verfassungsvertrag beabsichtigte Dynamisierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) mit dem Ziel einer Militärunion, integrierter Armee und einem gemeinsamen Kommando, also einer partiellen oder gar vollständigen Souveränitätsaufgabe, dürfte nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden auf lange Sicht nicht durchsetzbar sein. In den europäischen Regierungen existieren unterschiedliche Risiko einschätzungen, verschiedene sicherheitspolitische Prioritäten und Differenzen hinsichtlich der Wahl militärischer Mittel. Manche EU-Mitglieder wehren sich auch gegen eine eventuelle Abkoppelung europäischer Sicherheit von den transatlantischen Strukturen, insbesondere der NATO, und scheuen eine sicherheitspolitische Abspaltung von den USA.

Die genannten Beispiele (andere wie die Sozialpolitik könnten hinzugefügt werden) zeigen, dass die Herausbildung eines sich öffnenden Kern-

europa im (außen-)politischen bzw. militärischen Bereich durchaus, wie das Schengener Abkommen zeigt, erfolgreich sein kann. Jedoch sind die relevanten Politikfelder für durchschlagende und nachhaltige Integrationserfolge rar und kontrovers.

Demgegenüber erweist sich der wirtschaftliche Bereich für die Herausbildung kerneuropäischer Initiativen deshalb als viel versprechender, weil die unmittelbaren Interessen aller Mitgliedstaaten angesprochen sind und weil die Kontinuität des bisherigen europäischen Integrationsprozesses, der ja zunächst und vor allem ein wirtschaftlicher Vorgang war, fortgesetzt wird.

Ökonomische und monetäre Initiativen: Die Schaffung der Eurozone

Die Ausgabe von Euromünzen und -scheinen Anfang 2002 in 12 Ländern der Europäischen Union⁵ markiert den vorläufigen Höhepunkt der wirtschaftlichen Integration Europas. Genauer besehen war eigentlich der 1. Januar 1999 das entscheidende Datum, denn schon ab diesem Zeitpunkt verschwanden die nationalen Währungen der EURO-Länder vom Parkett der internationalen Devisenmärkte und wurden durch den EURO als neue Buchungseinheit ersetzt.

Obwohl oftmals in der öffentlichen Debatte behauptet, handelt es sich bei der europäischen Währungsunion keineswegs um ein beispielloses Projekt ohne historisches Vorbild. So stand am Beginn der Reichsgründung 1871 ein Währungszusammenschluss zwischen nord- und süddeutschen Staaten; Belgien und Luxemburg besaßen bis zur EURO-Einführung eine gemeinsame Währung, und auch die skandinavischen Länder Dänemark, Norwegen und Schweden bildeten 1873-1914 einen gemeinsamen Währungsverbund.

Eine Währungsunion lässt sich als eine Stufe eines mehrstufigen wirtschaftlichen Integrationsprozesses betrachten. Nach dem ungarischen Ökonomen Bela Balassa⁶ beginnt ein solcher Prozess gemeinhin mit der Schaffung einer Freihandelszone und einer Zollunion, anschließend folgt ein gemeinsamer Binnenmarkt, der schließlich in einer Wirtschafts- und Währungsunion mündet. Idealtypischer Endpunkt einer solchen Entwicklung ist eine vollständige politische Union mit einer einheitlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Westeuropa ist genau diesen Weg gegangen und es gehört zu den besonderen Charakteristika des europäischen Integrationsprozesses, dass er keineswegs kontinuierlich, sondern in Schüben erfolgt ist. Grundlage bildeten die Verträge von Rom 1957, welche die Entwicklung einer Zollunion mit einheitlichem Außenzoll in den beteiligten Ländern vorsahen. 1987 erfolgte dann mit der Einheitlichen Europäischen Akte der Entschluss zur Vollendung eines Binnen-

marktes, welcher nicht nur die vollständige Mobilität von Waren und Dienstleistungen, sondern auch die der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zulassen sollte. Der Vertrag von Maastricht 1991 schließlich legte den Grundstein für die Einführung des EURO im Jahre 1999. Jedoch der letzte Schritt, die Schaffung einer echten politischen Union, ist noch nicht erfolgt und erscheint nach dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertrages auf absehbare Zeit auch eher unwahrscheinlich.

Schon die erfolgreiche Verabschiedung und Ratifizierung des Vertrages von Maastricht war alles andere als eine Selbstverständlichkeit gewesen. Ein ähnliches Vorhaben – der so genannte „Werner-Plan“ – war schon einmal in den 1970er Jahren gescheitert. Warum gelang also in den 1990er Jahren, was 20 Jahre zuvor scheiterte? Es lag sicherlich nicht an der grundlegenden Konzeption, denn die Teile des Maastricht-Vertrages, welche die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion vorsahen, basierten in ihrer Blaupause auf dem Werner-Plan. Eher spielten die gemeinsamen währungspolitischen Erfahrungen eine Rolle, welche sich aus der Tatsache ergaben, dass die meisten Währungen der Gemeinschaft seit 1972 über den Europäischen Wechselkursverbund und ab 1979 über das Europäische Währungssystem (EWS) schon fest aneinander gekoppelt waren und nur geringfügig gegeneinander ($\pm 2,25\%$) schwanken durften. Auch führten die verstärkten Bemühungen zur Vollendung des Binnenmarktes seit Mitte der 1980er Jahre dazu, dass innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nun das Wechselkursrisiko verstärkt als handelshemmender und wettbewerbsverzerrender Faktor wahrgenommen wurde.

Ein weiterer wichtiger Aspekt war die dominante Stellung der Bundesbank innerhalb des Europäischen Währungssystems. Andere Länder der Gemeinschaft mussten in ihrer Geldpolitik den Vorgaben der deutschen Zentralbank folgen, wollten sie nicht die Stabilität des eigenen Wechselkurses und damit den Verbleib im EWS gefährden. Die Bundesbank beachtete in ihren Zinsentscheidungen jedoch allein die Konjunkturbedingungen in Deutschland. Dies konnte dazu führen, dass andere Länder geldpolitische Maßnahmen nachvollziehen mussten, die nicht ihrer konjunkturellen Lage entsprachen. Die Schaffung einer einheitlichen Währung, gesteuert durch eine gemeinsame Zentralbank, versprach diese Asymmetrie zu beenden. Schließlich verließ auch der Zusammenbruch des Ostblocks dem Prozess eine weitere Dynamik. Es ist wohl mehr als nur ein Gerücht, dass die Zustimmung Frankreichs zur Wiedervereinigung eng mit einer Zusage Deutschlands zur Schaffung einer gemeinsamen Währung und dem damit verbundenen Ende der Bundesbank-Dominanz verbunden war.

Der Vertrag von Maastricht reflektiert in seinen währungspolitischen Teilen die strategisch günstige Stellung Deutschlands im EWS. Die Bundesrepublik hatte am wenigsten zu gewinnen durch einen Währungszusammenschluss und war dementsprechend in einer recht starken Verhandlungsposition. Dies erklärt, warum schließlich das Bundesbankmodell einer sehr unabhängigen, allein auf Preisstabilität ausgerichteten Zentralbank zur Blaupause für die Verfasstheit der Europäischen Zentralbank (EZB) wurde. Auch die im Vertrag formulierten Qualifikationshürden, die jedes Land vor einem EURO-Beitritt erfüllen musste, entstanden auf Druck Deutschlands. Diese „Maastrichter Konvergenzkriterien“ verlangten einen stabilen Wechselkurs, eine Inflationsrate welche höchstens 1,5% über derjenigen der drei Länder mit der niedrigsten Rate liegt, sowie einen Nominalzinsatz von maximal 2% über demjenigen in den drei preisstabilsten Ländern. Schließlich waren da noch die fiskalischen Kriterien, welche eine Nettoneuverschuldung von maximal 3% und eine Gesamtverschuldung von höchstens 60% vorschrieben. Diese Fiskalkriterien wurden 1997 im Stabilitäts- und Wachstumspakt zu einer permanenten, inzwischen oft gebrochenen, Vereinbarung zwischen den EURO-Ländern erhoben.

Wirtschaftspolitik in der EURO-Zone: Die Neuverteilung von Souveränitätsrechten

Die EURO-Zone stellt zweifelsohne eine neue Qualität (wirtschafts-)politischer Integration dar. Ein zentrales Politikfeld, nämlich die Geldpolitik, wurde von den einzelnen Nationalstaaten vollständig auf die supranationale Ebene verlagert und dem Zugriff nationaler Regierungen entzogen. Zwar gibt es noch andere Felder, wie beispielsweise die Wettbewerbspolitik, die supranationalisiert worden sind. Aber hier haben die einzelnen Regierungen über ihre nationalen Vertreter in der Kommission und über ihre Gesetzgebungskompetenzen im Rat noch stärkere Einflussmöglichkeiten. Die EZB dagegen ist gegenüber den Staaten formal vollständig unabhängig. Bisher gibt es auch faktisch keinerlei Anzeichen, dass sie sich durch Druck einzelner Mitglieder in ihren geldpolitischen Entscheidungen beeinflussen ließe. Zinsentscheidungen richten sich allein nach dem Erreichen des durchschnittlichen Inflationsziels von 2%, auch wenn dies für manche Länder oft als suboptimale Politik bewertet wird.⁷

Während die Kontrolle über die Geldpolitik den Mitgliedern genommen wurde, bleiben sie jedoch Herr über ihre Finanzpolitik. Um überbordende Defizite in den einzelnen Staaten, welche die Bemühungen der EZB um

Preisstabilität langfristig gefährden könnten, zu vermeiden, wurde mit dem schon angesprochenen Stabilitäts- und Wachstumspakt ein Koordinierungsinstrument zur Schuldenbegrenzung eingeführt. Dies war teilweise erfolgreich, eine ganze Reihe von Ländern konnten ihre recht erheblichen Defizite zwischenzeitlich abbauen. Jedoch haben die wiederholten Verstöße gegen den Pakt durch die großen Staaten wie Deutschland und Frankreich bereits zu einer Aufweichung der Kriterien geführt. Die Entscheidung über Wechselkursfragen wiederum obliegt dem Rat der europäischen Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN). Darüber hinaus existiert noch ein Gremium, der Euro-12-Rat, in dem die Wirtschafts- und Finanzminister der zwölf EURO-Länder versuchen, ihre Wirtschaftspolitiken untereinander abzustimmen.

Die EURO-Zone vereint somit genuin supranationale (Geldpolitik der EZB), intergovernmentale (Währungspolitik durch den ECOFIN) und nationale (Finanzpolitik der nationalen Regierungen) Entscheidungsmechanismen. Einige Länder – Dänemark, Großbritannien und Schweden – waren bisher nicht bereit, dem EURO-Raum beizutreten und die damit verbundenen Souveränitätsverluste hinzunehmen. Die zehn neuen Mitgliedsstaaten wiederum müssen zuerst die wirtschaftlichen Voraussetzungen (Konvergenzkriterien) erfüllen, bevor sie sich dem EURO anschließen dürfen. So betrachtet stellt die Euro-Zone bereits eine Art Kerneuropa dar, in dem sich jene Länder, die zu vertiefter Integration bereit sind, zusammengeschlossen und einige neue Institutionen (EZB, Euro-12-Rat) gebildet haben.

Die EURO-Zone als Raum fortschreitender Integration

Die Frage ist nun, ob die Schaffung des EURO-Raums mit einem kontinuierlich fortschreitenden Integrationsprozess einhergehen wird, oder ob es sich um einen einmaligen Schritt gehandelt hat, der nicht unbedingt eine weitere Integration nach sich ziehen muss. In diesem Zusammenhang ist es von Nutzen sich zu vergegenwärtigen, wann der Zusammenschluss in einer Währungsunion für Länder überhaupt ökonomisch Sinn macht. Der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften des Jahres 1999, Robert Mundell, formulierte zur Beantwortung dieser Frage 1961 die Theorie „optimaler Währungsräume“⁸. Diese besagt, dass es für Länder nur dann sinnvoll ist, einer gemeinsamen Währung beizutreten, wenn die damit einhergehenden Vorteile – wie z.B. die Abschaffung des Wechselkursrisikos, Verringerung von Transaktionskosten, größere länderübergreifende Preistransparenz – die Nachteile überwiegen können. Der Nachteil besteht unter anderem in der Aufgabe einer eigenständigen Wechselkurspolitik. Diese erlaubt einem Land, zumindest

kurzfristig, durch Abwertung der eigenen Währung, die externe Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen, wenn es durch eine negative Entwicklung (Ökonomen sprechen von einem „asymmetrischen Schock“) härter betroffen ist als seine Nachbarländer. Ohne die Möglichkeit einer Währungsabwertung müssen andere Voraussetzungen gegeben sein, z. B. flexible Löhne und Preise, eine hohe außenwirtschaftliche Interdependenz, große Arbeitsmobilität zwischen den Ländern, eine diversifizierte Produktionsstruktur, ein fiskalisches Transfersystem und gleichgerichtete Politikpraferenzen der Staaten. So lässt sich auch ohne Wechselkursmanipulationen mit kurzfristig disparaten, ökonomischen Entwicklungen in einem gemeinsamen Währungsraum fertig werden.

Im Vorfeld und auch noch nach der EURO-Einführung wurde in der Wissenschaft heftig diskutiert, ob in den EURO-Ländern diese Bedingungen gegeben sind und somit die Kosten eines Wegfalls der Wechselkurspolitik gering genug ausfallen, um eine Wahrungunion vorteilhaft erscheinen zu lassen. Die Mehrheitsmeinung geht dahin, dass Europa keinen optimalen Währungsraum darstellt. Eine Reihe der oben genannten Bedingungen werden nicht erfüllt, insbesondere bezüglich der Lohn- und Preisflexibilität, der Mobilität der Arbeitnehmer und eines zentralisierten fiskalischen Ausgleichssystems gibt es erhebliche Defizite.

Heißt dies nun, dass die Wahrungunion für die daran teilnehmenden Länder ein Fehler war? Nicht unbedingt. Vielmehr ist zu vermuten, dass die EURO-Zone gleichsam durch ihre Existenz dazu führt, dass sich die wirtschaftlichen Strukturen zu einem optimalen Währungsgebiet hinentwickeln. Dies bedeutet, dass der Wegfall des Wechselkursinstrumentes den Staaten gar keine andere Wahl lassen wird, als flexiblere Lohn- und Preismechanismen zuzulassen, die Mobilität der Bevölkerung zu fördern, eine stärker koordinierte Wirtschaftspolitik zu verfolgen und vielleicht sogar eine stärkere fiskalische Umverteilung auf europäischer Ebene vorzunehmen.

Wie weit auch immer diese Entwicklung gehen wird, es scheint zumindest klar, dass sich die Wahrungunion die Grundlagen für eine weitere Integration durch ihre Einführung selbst geschaffen hat. Die Mitgliedsländer der Wirtschafts- und Wahrungunion haben sich auf einen Pfad gegeben, der aus seiner ökonomischen Logik heraus eine verstärkte wirtschaftliche Koordination und Integration erzwingt und gleichzeitig die Kosten für einen Rückschritt auf den status quo ante enorm in die Höhe schraubt. Während in anderen Politikfeldern, wie beispielsweise beim Schengen-Abkommen, eine Umkehr nicht nur denkbar, sondern auch relativ problemlos machbar ware⁹, würde die Abschaffung des EURO und die Wiedereinführung einer nationalen Währung für das betreffende Land mit enormen ökonomischen und sozialen Kosten verbunden sein.

Die EURO-Zone als notwendige Grundlage für ein zukünftiges Kerneuropa

Mit der Schaffung der EURO-Zone ist der europäische Integrationsprozess also in eine neue Phase eingetreten, die für die beteiligten zwölf Länder einem Überschreiten des „point of no return“ hin zu einer vollständigen politischen Union gleichkommt. Hier hat sich die Bereitschaft der Mitgliedstaaten gezeigt, nicht nur auf Identität stiftende nationale Währungen zu verzichten, sondern auch konstitutive Elemente ihrer nationalen wirtschaftspolitischen Souveränität, nämlich Zins- und Währungspolitik, auf eine supranationale Institution, die Europäische Zentralbank, zu übertragen. Auch auf den internationalen Finanzmärkten hat mit der Bildung der EURO-Zone eine Entwicklung eingesetzt, die bereits zur Wahrnehmung der EWU als internationalem Akteur beigetragen hat und zur Erosion des Dollars als dominierenden internationaler Reserve- und Leitwährung führen dürfte.

Währungspolitische Integration erweist sich somit als notwendiger Schritt hin zum Ziel eines vereinten Europa; die zwölf Staaten, die sich dieser Initiative angeschlossen haben, stellen in diesem Sinn ein Kerneuropa dar. So zentral dieser Schritt jedoch auch ist, er ist aber nicht hinreichend, um eine „kern“-europäische Union zu gewährleisten. Die EURO-Zone stellt jedoch einen Integrationsanker dar, der ein leichtes Aufrollen des Einigungsprozesses verhindert und gleichzeitig einen Motor bildet, welcher die weitere Herausbildung eines Kerneuropas auf dieser Grundlage vorantreiben dürfte. Auch wenn die „finalité politique“ der europäischen Integrationsprozesses nicht festgelegt werden kann, umfassen weitere notwendige Schritte vor allem eine Koordinierung und langfristig eine Angleichung der Fiskalpolitiken sowie weitere politische Maßnahmen, durch Rechtsangleichung usw. All diese zunächst freiwilligen Maßnahmen haben die Chance, zu obligatorischen Bestandteilen des EU-Integrationsprozesses zu werden, wenn sie den Interessen aller Mitgliedstaaten entsprechen und institutionell verankert werden.

Hinsichtlich der Wirtschafts- und Währungsunion ist das bereits hinsichtlich der zehn neuen Mitglieder geschehen, als von den damals zwölf Mitgliedstaaten 1992 die „Kopenhagener Kriterien“ verabschiedet wurden, durch die vorausgesetzt wird, „dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können“¹⁰. Während also die „Alt“-Mitglieder die Option EWU annehmen oder ausschlagen konnten (für letzteres haben sich Dänemark, Großbritannien und Schweden entschieden)¹¹, gab es diesen Spielraum nicht mehr für die „Neu“-Mitglieder. Mit ihrem Beitritt haben sie sich im Grund-

satz zum Beitritt zur EWU verpflichtet; nur die Wahl des Zeitpunktes bleibt ihnen unter Berücksichtigung der Maastrichter Stabilitätskriterien überlassen.

Zwar stellt die absehbare Erweiterung der EWU um zentraleuropäische Staaten für die Europäische Zentralbank eine besondere Herausforderung dar, zumal letztere einen deutlich niedrigeren Entwicklungsstand aufweisen. Es zeichnet sich aber bereits ab, dass der ursprüngliche Enthusiasmus einiger zentraleuropäischer Länder wie Polen, möglichst rasch den Beitritt anzustreben, deutlich geringer geworden ist.¹² Der mittelfristig zu erwartende Beitritt der zentraleuropäischen Länder zur EURO-Zone dokumentiert jedoch den Willen dieser Länder, wirtschaftlich und politisch Kerneuropa anzugehören.

- 1 Einen umfassenden Überblick vermittelt Heinrich Schneider: „Kerneuropa“ – Ein altes Schlagwort und seine Bedeutung, Wien 2004 (Europainstitut der Wirtschaftsuniversität Wien, Working Paper Nr. 54). Schneider verweist z.B. auf Ralf Dahrendorfs Plädoyer von 1973 für ein „Europa à la carte“ (S. 19), wonach die europäischen Staaten nach Belieben Gruppierungen bilden sollten, soweit ihre Interessen ihnen das nahe legen. Weiterhin erwähnt er den Tindemans-Bericht von 1975 (S. 20), der bezweifelt, dass in allen Fällen alle Etappen der Integration von allen Staaten zum gleichen Zeitpunkt zurückgelegt sein müssen.
- 2 Wolfgang Schäuble und Karl Lamers, Überlegungen zur europäischen Politik, CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1. September 1994.
- 3 Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, <http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf>.
- 4 Jacques Derrida und Jürgen Habermas, Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. Mai 2004. An der Diskussion haben sich außerdem Umberto Eco, Adolf Muschg, Fernando Savater, Gianni Vattimo und Richard Rorty beteiligt. Die USA-kritische Perspektive der Autoren hat in der öffentlichen Diskussion teilweise erhebliche Vorbehalte hervorgerufen.
- 5 Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Österreich, Niederlande, Portugal, und Spanien.
- 6 Vgl. Bela Balassa, The Theory of Economic Integration. Homewood, Ill. 1961.
- 7 Politiker und Ökonomen haben immer wieder moniert, dass die Geldpolitik der EZB für Deutschland zu restriktiv sei, da sich die EZB allein an der durchschnittlichen Inflationsentwicklung im EURO-Raum orientiert, während die Preissteigerungsrate in Deutschland meist deutlich darunter liegt und daher ein niedrigeres Zinsniveau erlauben würde.
- 8 Robert A. Mundell, A Theory of Optimum Currency Areas, in: American Economic Review, Vol. 51, Nr. 4, S. 657-665.
- 9 Verschiedene Länder haben schon das Schengen-Abkommen zeitweise außer Kraft gesetzt. So z.B. Portugal während der Fußballeuropameisterschaft 2004 im eigenen Land.
- 10 Europäischer Rat in Kopenhagen, 21 und 22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 7. A) iii), in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Bonn), (8.7.1993), 60, S. 632.
- 11 Schweden besitzt allerdings formal gar keine opt-out Klausel.
- 12 Vgl. Thomas Meyer/Hanns-D. Jacobsen, Ever Closer Monetary Union? - Euro Adoption in Central Europe, erscheint in: WeltTrends, 14. Jg., Nr. 50 (Frühjahr 2006).

Literatur zum Weiterlesen

Caesar, Rolf (Hrsg.)

Ökonomische und politische Dimensionen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion,

Baden-Baden 1999.

Deutsche Bundesbank

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion,

Frankfurt am Main: Deutsche Bundesbank 2004.

Enderlein, Henrik

Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion,

Frankfurt am Main 2004.

Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michele

Europäische Integration - Europäisches Regieren,

Wiesbaden 2004.

Mückl, Wolfgang J. (Hrsg.)

Die Europäische Währungsunion:

Probleme und Perspektiven,

Paderborn 2000.

Markéta Pitrová

Institutionelle Folgen der EU-Erweiterung

Seit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht im Jahre 1992, mit dem sich die Europäische Gemeinschaft in eine Union verwandelte und die politische Dimension ihrer Integration hervorhob, hat sich in der EU vieles verändert. Es wurde z. B. der EURO eingeführt und den EU-Bürgern Freizügigkeit eingeräumt. Darüber hinaus reformierte die Union ihr institutionelles System grundlegend. Welche Folgen diese inneren Veränderungen für die neuen EU-Mitgliedsländer soll Gegenstand dieses Beitrages sein. Diese Staaten bereiteten sich seit den 1990er Jahren auf die Mitgliedschaft in der „alten“ Union vor, traten aber dann 2004 einer anderen, „neuen“ Union bei.

Kompliziertheit der institutionellen Reform der EU

Die EU-Institutionen erinnern ein bisschen an eine internationale Organisation und zugleich an ein politisches Staatssystem. Sie werden von den Mitgliedstaaten gebildet und reflektieren deren Bereitschaft, Souveränität zugunsten eines supranationalen Ganzen abzugeben. Bei Entscheidungen gilt sowohl das Prinzip der Einstimmigkeit, welche den Staaten die Möglichkeit eines Vetos bei konkreten Entscheidungen einräumt, als auch das Mehrheitsprinzip, das einen Konsultationsmechanismus bei Verhandlungen voraussetzt. Das institutionelle System arbeitet nach dem „Ausschlussprinzip“. Schon getroffene Entscheidungen können nicht einseitig zurückgenommen werden. Deshalb bemühen sich die Mitgliedsstaaten schon immer, ihren Einfluss auf die Entscheidungsfindung zu maximieren. Auf diese Weise wollen sie sich ein ausreichendes Potenzial sichern, um ihre Interessen auch dort durchzusetzen, wo sie durch die Verträge gehindert sind, ein Veto einzulegen.

Die Aufgabe der EU-Organe ist es, die Funktionalität des Ganzen zu sichern, was angesichts von gegenwärtig 25 Ländern mit großen geografischen, wirtschaftlichen Unterschieden sowie verschieden großer Bevölkerung äußerst schwierig ist. Bei jeder Erweiterungswelle muss also ein Kompromiss bezüglich des Einflusses der einzelnen Länder im „institutionellen Grunddreieck“ (Rat, Europäisches Parlament, Kommission) gefunden werden. Der Kampf um den Einfluss in den europäischen Institutionen zeigt sich primär im Rat, wo die Staaten mit den ihnen zugeordneten Stimmen

entscheiden, aber auch im Europäischen Parlament, dessen Kompetenzen ständig gestärkt werden. Das Bestreben der Mitgliedsländer, ihre Nationalinteressen in der EU entsprechend zu verteidigen, betrifft auch die Kommission. Diese soll gemäß den Verträgen supranational und ohne Rücksicht auf die Interessen der Mitgliedsländer auftreten. Die Realität des politischen Prozesses zeigt aber, dass die Kommissare nicht nur die Verwalter der zugewiesenen Ressorts, sondern auch Informationskanäle und „Einfallstore“ für die Wirkung verschiedener Interessengruppen sind. Die Mitgliedsländer setzen sich also für die Erhaltung der Position ihres nationalen Kommissionsmitglieds ein, nicht nur weil dies Ausdruck ihrer politischen Gleichstellung ist, sondern auch, weil dieses ihre direkte Verbindung mit dem Geschehen in Brüssel sichert.

Praktisch in allen EU-Organen ist der Einfluss der kleinen Länder zu hoch bewertet. Die EU-Mitgliedsländer unterscheiden sich in ihren Parametern so stark, dass ihre gleichberechtigte Zusammenarbeit schon bei der Gründung der EG illusorisch zu sein schien. Deshalb wurde das Prinzip der politischen Solidarität bei der Einflussverteilung eingeführt. Die kleinen Mitgliedsländer gewannen auf Kosten der großen Länder mehr Einfluss. Alle Partner standen somit auf gleiche Augenhöhe. Die vergangenen EU-Erweiterungen, geschweige denn die Osterweiterung von 2004, bedeuteten die Aufnahme von überwiegend „kleineren“ Ländern. Dies stellt logischerweise eine Bedrohung für die großen Staaten dar, die die Hauptzahler in den EU-Haushalt sind. Deshalb muss die EU bei jeder Erweiterung mehrheitlich entscheiden, wo die allgemein annehmbare Schwelle der Stimmen für die Beschlussfassung liegt,¹ und vor allem wie viel Stimmen in den einzelnen Gremien auf die einzelnen Länder entfallen sollen. Trotz der vielen Erweiterungen, bei denen diese Frage gelöst wurde, war das institutionelle System der EU ziemlich statisch, denn es wurde jeweils nur die Stimmenzahl erhöht. Die einstweilen letzte Erweiterung überwand diese magische Grenze. Dies bedeutete einen Impuls für eine prinzipielle Revision des ganzen Systems.

Strategie der EU-Erweiterung

Mitte der 1990er Jahre zeigte sich, dass die EU mit Aufgaben überlastet war. Die Regierungskonferenz in Amsterdam sollte dies ändern. Die Verhandlungen mit den Ländern aus Mittel- und Osteuropa, Zypern und Malta, welche nach dem Fall des Eisernen Vorhangs die Mitgliedschaft in der EU beantragt hatten, wurden parallel dazu fortgesetzt. Trotz der hektischen Vorbereitungen für die Einführung des Euro setzte die EU schon 1993 Bedingungen für

den Beitritt neuer Mitglieder fest. Mit der Definition der sog. „Kriterien von Kopenhagen“ und mit der folgenden Unterzeichnung der sog. „Europäischen Vereinbarungen“ (der Assoziationsabkommen) brachte sie ihr Interesse an der Erweiterung zum Ausdruck. Die zentralen Fragen, „wann“ es zur Erweiterung kommt und „wie viel Kandidaten“ aufgenommen werden, blieb allerdings unbeantwortet. Obwohl die Prioritäten des Vertrags von Amsterdam andere waren, bemühte sich die EU, diese Revision wie einen Teil der Vorbereitungen für die Aufnahme neuer Mitglieder aussehen zu lassen. Der Erweiterungsprozess stellte nämlich nicht nur Anforderungen für die Kandidaten sondern auch für die Union selbst. Diese hatte ihre Finanzstabilität zu sichern, die Schlüsselpolitiken (einschließlich der GAP) zu reformieren und vor allem ihre Entscheidungsregeln so zu verändern, dass diese der sich verdoppelnden Zahl der Mitglieder kompatibel würden.

Doch der Vertrag von Amsterdam versagte bei der zuletzt genannten Frage, weil die Staaten nicht imstande waren, sich auf eine Reform der Institutionen zu einigen. Sie wussten nicht einmal, welche Erweiterungsstrategie zu wählen sei. Es war offensichtlich, dass die neue Erweiterungswelle für die Union nicht nur Vorteile, sondern gleichzeitig hohe Kosten mit sich bringen würde. Auch geopolitische Aspekte spielten eine große Rolle. Für den Nordflügel der EU war es vorteilhaft, das Baltikum zu integrieren, während für Deutschland der Beitritt der Tschechischen Republik und Polen vorteilhaft war. Die südlichen Mitgliedsstaaten hatten hingegen unterschiedliche Präferenzen in ihrer Region. Ein anderer, die Situation komplizierender Faktor war der unterschiedliche Stand der Vorbereitung der Kandidaten, welche nicht einfach zu messen und zu vergleichen war. Die Europäische Kommission gab zwar jährliche Fortschrittsberichte heraus, es war jedoch klar, dass die Erweiterung kein bloßer technischer Akt, sondern letztlich eine politische Entscheidung sein würde. All diese Faktoren sorgten aber dafür, dass die Aufnahme-strategie wiederholt geändert wurde. Noch 1997 wählte die EU eine erste Gruppe von Kandidaten aus, die am besten vorbereitet schienen. Bereits 1999 wurde diese „Luxemburger Welle“ um die restlichen Kandidatenländer ergänzt, wodurch der Wettbewerb unter diesen aufgehoben wurde. Mit der Vereinigung beider Wellen bedeutete zwar das Ende der Rivalität unter den Mitgliedschaftsbewerbern. Das primäre Problem jedoch, die unfertige institutionelle Reform der EU, wurde nicht beseitigt. Nichts deutete auf die Fähigkeit der Union hin, eine so große Zahl neuer Mitglieder auch finanziell zu integrieren.

Institutionelle Änderungen in Amsterdam

Der Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 versagte zwar, was die notwendigen institutionellen Reformen betraf, enthielt aber dennoch Elemente, die für die Kandidaten von erheblicher Bedeutung waren.² Dazu gehörte die neue geschaffene Möglichkeit, ein Mitgliedsland wegen der Verletzung der „Freiheits-, Demokratie-, Rechtsstaats-, Menschenrechtprinzipien und der für die Mitgliedstaaten gemeinsamen Prinzipien“ zu verfolgen. Dabei handelte es sich um ein in der Geschichte der EU neues Instrument, das wie die Vorbereitung für die Aufnahme von Kandidaten mit unterschiedlichem Verhältnis zu gemeinsamen Werten und Prinzipien interpretiert sein kann. Der neue Mechanismus des Grundwerteschutzes war eine Abweichung von den klassischen Prinzipien des Integrationsprozesses. Er erschloss faktisch die Möglichkeit politischer Kontrolle „ungehorsamer Staaten“, welche bisher dem Europäischen Gerichtshof vorbehalten war.

Im Zusammenhang mit der Erweiterung muss auch die Einführung der Möglichkeit einer „engeren Zusammenarbeit“ interessierter Mitgliedstaaten betrachtet werden, welche es diesen per Mehrheitsentscheidung ermöglicht, weitergehende Integrations Schritte einzuleiten, an denen sich zunächst nicht alle beteiligen. Diese Konzeption stellte für die EU die Garantie dar, dass die neuen Mitglieder die Integrationsentwicklung nicht bremsen würden. Die Sicherungen dieses Systems garantierten gleichzeitig, dass die Gruppe der sich schneller integrierenden Länder die laufenden EU-Programme nicht stören würde und sich die Union nicht dauerhaft in zwei Gruppen spaltet. Der Vertrag garantierte die spätere Einbeziehung der sich langsamer entwickelnden Staaten. Jeder Staat hat in diesem Verfahren die Möglichkeit, vitale nationale Interessen geltend zu machen und zu widersprechen. Ähnliche Sicherungen schuf Amsterdam im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.

Insgesamt bedeutete der Vertrag von Amsterdam jedoch keinen Fortschritt, im beigefügten Protokoll deutete er nur die Möglichkeiten der weiteren Entwicklung an. Er entwarf dabei zwei Grundvarianten der institutionellen Reform. Die erste rechnete mit der Erweiterung um höchst fünf Länder. In der Kommission sollten dann alle Länder zu gleich vertreten sein, was bedeuten würde, dass die großen Länder ihren zweiten Kommissar verlieren. Falls eine größere Zahl der Staaten aufgenommen würde, müsste eine spezielle Regierungskonferenz einberufen werden. Die Kandidatenländer waren natürlich von dieser Lösung enttäuscht. Das Angebot von nur fünf möglichen Kommissaren für die neuen Mitglieder rief in deren Reihen Panik hervor. Die Unsicherheit bezüglich der institutionellen Lösung vertiefte sich,

nachdem die Europäische Kommission die erste Kandidatenwelle von Luxemburg ausgewählt hatte, die insgesamt sechs Kandidaten umfasste. Praktisch ein halbes Jahr nach der Vertragsunterzeichnung war bereits klar, dass eine außerordentliche Regierungskonferenz unvermeidlich war. Dies verlangsamte den Erweiterungsprozess weiter.

Institutionelles Modell nach Nizza

Die Verhandlungen über den von den Außenministern am 26. Februar 2001 unterschriebenen Vertrag von Nizza sollten die left overs von Amsterdam beseitigen. Der Konferenz gelang es, das Gleichgewicht zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten zu sichern. Obwohl viele Fragen ungelöst blieben, enthielt der Vertrag die Zahl der Stimmen und Mandate in den einzelnen EU-Organen für alle zwölf Kandidatenstaaten. Trotz dieser Festlegungen kam es wenige Monate später erneut zu Veränderungen unter den Beitrittskandidaten, denn der Beitritt Bulgariens und Rumäniens wurde verschoben. Die neue Kandidatenwelle, die sogenannte Welle von Laeken, bestand nunmehr aus der Tschechischen Republik, Polen, Ungarn, der Slowakei, Lettland, Estland, Litauen, Zypern und Malta.³ Alle zehn Länder traten der EU am 1. Mai 2004 bei, wodurch die Anzahl der EU-Mitglieder auf 25 stieg.

Was die Kommission betrifft, so legte der Vertrag fest, dass die großen Mitgliedstaaten ab dem 1. Januar 2005 auf ihren zweiten Kommissar verzichten müssen und die Gesamtzahl der Kommissare höchstens 27 erreichen soll. Die Posten sollen gemäß dem Rotationsprinzip besetzt werden. Die Festlegung dieser Grenze war für die Kandidatenländer von großer Bedeutung. Die Länder der Welle von Laeken konnten mit dieser Festlegung leben, aber bei Rumänien und Bulgarien konnten Probleme auftreten. Die Aufnahme dieser Länder würde bedeuten, dass die EU das Rotationssystem bei den Kommissaren schon vorbereitetete.

Nizza rüstete weiterhin den Kommissionsvorsitzenden mit stärkeren Kompetenzen aus, was ihm helfen sollte, die bis um zwei Drittel größere Behörde zu steuern. Was den Rat betrifft, legte der Vertrag ein neues Schema fest, welches bereits Festlegungen für die Stimmenverteilung nach dem Beitritt der Kandidatenländer enthielt. Für die künftigen EU-Mitglieder war es wichtig, dass der Vertrag von Nizza in den Stimmmechanismus eine die Interessen der bevölkerungsstarken Länder schützende Sicherung einführte. Stimmen für einen Entwurf nicht wenigstens 62% der EU-Bevölkerung, gilt dieser als nicht angenommen. Die Stimmung der Bürger wurde so wichtiger als die Stimmung der „Staaten“. Für die neu beitretenden Staaten,

die meistens kleine Länder sind, bedeutete es größere Probleme bei der Bildung von Koalitionen in Sachfragen.

Die Beseitigung der traditionellen Einstimmigkeit bei der Wahl des Kommissionsvorsitzenden bzw. des Beauftragten des Rats für Außenpolitik und Sicherheit bedeutete für die neuen Mitglieder den Verlust der Möglichkeit, durch Personalentscheidungen die Integrationsgeschwindigkeit zu beeinflussen. Im Vertrag wurden nicht nur die qualitativen Aspekte der Institutionen, sondern auch der qualitative Rahmen neu geregelt. Dies zeigte sich in der Änderung des Mechanismus für den Schutz der EU-Werte, wobei es sich nicht nur um die Verhandlung über ihre „Verletzungen“ handelte, sondern auch um die Behandlung der „offensichtlichen Gefahr, dass eines der Mitgliedstaaten die angeführten Normen ernsthaft verletzt“. In einem solchen Falle könnte in das betroffene Land ein Beobachter ausgesandt werden, und zwar schon mit der Zustimmung von 4/5 der Mitgliedsländer. Die Tatsache, dass die Begriffe wie „Demokratie“, „Freiheit“ usw. nur schwierig messbar sind, konnte auch in diesem Vertrag nicht gelöst werden.

Für die Kandidatenstaaten war weiterhin wichtig, dass die Bedingungen für eine engere Zusammenarbeit näher spezifiziert wurden. Nunmehr genügten für die Eröffnung einer neuen Agenda dieser engeren Zusammenarbeit die Zustimmung von nur acht Mitgliedstaaten und nicht – wie früher – der Mehrheit der Staaten.

Kandidatenländer und Verfassungsvertrag

Die Verhandlungen in Nizza lösten bei weitem nicht alle Fragen bezüglich der Zukunft der EU. Um diese zu diskutieren, wurde ein Konvent einberufen, der vom Februar 2002 bis Juni 2003 stattfand. Der Franzose Valéry Giscard d'Estaing hatte den Vorsitz inne. Den Kern des Konventes bildeten Repräsentanten der Mitglieds- und Kandidatenländer und Vertretern der EU-Institutionen. Vertreter der Kandidatenstaaten konnten zwar teilnehmen, waren aber nicht stimmberechtigt. So befanden sie sich in einer nicht gleichberechtigten Stellung. Der Konvent sollte zwar die demokratische Diskussion stärken, aber die vom Vorstand gewählten intransparenten Methoden führten aber zum Gegenteil. Der Konventvorsitzende entschied, ohne Hinsicht auf das ursprüngliche, in der Deklaration des Europäischen Rats von Laeken erteilte Mandat, dass das Ziel des Konvents nicht nur die Diskussion, sondern die Formulierung des Entwurfes einer EU-Verfassung sein soll. Somit stimmte der Konvent außerplanmäßig einem Text mit der Bezeichnung „Der die

Verfassung für Europa begründende Vertragsentwurf“ zu. Die Staats- und Regierungschefs waren jedoch mit diesem Entwurf nicht einverstanden, er wurde im Dezember 2003 abgelehnt. Die neue Textversion wurde schließlich in Brüssel am 29. Oktober 2004 von allen 25 Mitgliedstaaten unterschrieben.

Der Verfassungsvertrag enthält eine Reihe von Änderungen⁴, einschließlich beinahe revolutionärer Reformen der Institutionen. In erster Linie begrenzte der das Wachstum der Größe der Kommission. Die Zahl der Kommissare wurde auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten reduziert. Künftig soll sie auf Grund des auf der geografischen und demografischen Vielfalt der EU gebildeten Rotationssystems zusammengestellt werden. Die Teammitglieder werden von ihrem Vorsitzenden nominiert, der von Europäischem Parlament gewählt wird. Hinsichtlich des Rates unterscheidet der Verfassungsvertrag zwischen dem Rat als gesetzgebendem Organ und dem Rat für allgemeine Angelegenheiten. In allen Fällen ist die Einführung eines Bevölkerungskriteriums wie eines Entscheidungsschlüssels vorgesehen. Neu ist die Notwendigkeit, Länder- und Bevölkerungsmehrheiten zu erreichen. Das neue Modell, nach welchem eine Entscheidung von 55% der Ratmitglieder angenommen wird, welche mindestens 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren müssen, begünstigt deutlich die großen Staaten mit großer Einwohnerzahl. Gegenüber dem Vertrag von Nizza ist dieses System für die kleinen und mittleren Länder ungünstig. Dies gilt trotz der eingebauten Sicherung, dass eine Mehrheit mindestens fünfzehn Länder umfassen muss und eine Entscheidungen blockierende Minderheitsgruppe von mindestens vier Ländern gebildet sein muss. In einer Union mit 25 Mitgliedern ist es nicht schwierig, einen einzelnen Koalitionspartner zu finden. Für die kleinen Länder ist es jedoch schwierig, eine genügend starke Gruppe für die Durchsetzung ihrer Interessen zu bilden. Außerdem beschränkt der Verfassungsvertrag die Möglichkeiten der Länder, nach außen sichtbar zu werden. Dieser hebt nämlich den bisher bekannten Rotationsvorsitz auf. Nunmehr wechselt sich ein Team von drei Ländern alle 18 Monate ab. Die Außenbeziehungen werden vom gewählten EU-Vorsitzenden und Außenminister übernommen. Im Gegenzug werden die nationalen Parlamente stärker in die Entscheidungsprozesse einbezogen. Die Anzahl der Sitze für kleine Staaten im Europäischen Parlament wurde erhöht. Es wird ihnen bessere Repräsentation der politischen Kräfte ermöglichen, die bisher nicht möglich war. Wie eine Sicherheitsmaßnahme auf Seiten der neuen Mitglieder kann die Schaffung der Alternative eines freiwilligen Austritts aus der EU betrachtet werden, die bisher fehlte.

Veränderung der Stellung der neuen Mitgliedsländer in den EU-Vertragsnovellen

Die parallel zur fünften Erweiterungswelle vor sich gehenden institutionellen Reformen befassten sich mit den qualitativen sowie quantitativen Folgen der beinahe doppelten EU-Mitgliedsländeranzahl. Die Spezifika des Beitritts der kleineren Staaten waren der Schlüsselaspekt bei den Änderungen der EU-Institutionen. Vom Vertrag von Amsterdam an nahm die EU Schritte zugunsten der Gruppenkompaktheit und mit Rücksicht auf die Interessen der bevölkerungsstarken Staaten vor. Die schrittweise Steigerung der institutionellen Reform, die mit dem Verfassungsvertrag ihren Gipfel erreichte, ersetzte das historische Prinzip der politischen Solidarität im Entscheidungsprozess durch jenes der Bevölkerungsgröße. Die Mitgliedsländer befinden sich nicht mehr in einem gemeinsamen Kommunikationsraum, sondern wetteifern mit ihrem Bevölkerungspotential. Was die Kandidatenländer betraf, war diese Strategie nur für Polen günstig, dessen Aufnahme aus geopolitischen Gründen eine Bedingung für eine erfolgreiche Osterweiterung war.

Das Bevölkerungsschema des Entscheidungsprozesses hat für die neuen Mitgliedsländer prinzipielle Folgen, nicht nur wegen ihrer Größe. Die von den politischen Parteien in diesen Ländern im den 1990er Jahren geführte Diskussionen betraf die „alte“ EU. Plötzlich gerieten die neuen Mitgliedstaaten unter ganz anderen Bedingungen in die EU, als jene, die sie erstrebten. Die Regierungen beschrieben ihren Bürger die EU ein Projekt, in das sie sich nicht mehr eingliedern konnten. Die EU veränderte sich. Die neuen Mitgliedsländer hatten nach ihrem Beitritt keine Chance, ihre Interessen gemäß den alten, für sie günstigeren Regeln zu verteidigen. Regeln, die sie kannten und deren Funktionsfähigkeit während der vergangenen fünfzig Jahre verfolgten.

Die Notwendigkeit der Reformen innerhalb der EU ist nicht in Frage zu stellen. Gleichzeitig sollte aber die Irritation der neuen Mitgliedstaaten über den Unterschied zwischen der „alten“ und „neuen“ Gestalt der EU verständlich geworden sein.

- 1 Die Schwelle der sog. qualifizierten Mehrheit bewegt sich traditionell um 71% der Stimmen der im Rat sitzenden Staaten.
- 2 Der Vertrag von Amsterdam beschränkte z.B. die Zahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament auf 700, erweiterte die sog. Mitbestimmungsprozedur, welche dem Europäischen Parlament ermöglicht, die Verhandlungen im Ministerrat zu blockieren. Nicht zuletzt wurde deren Transparenz erhöht.
- 3 Türkei, die nach der Mitgliedschaft auch eifrig strebte, aber deren Beitritt im Vertrag von Nizza nicht geregelt war, schloss mit der EU eine besondere Form der Beitrittspartnerschaft ab.
- 4 Als Beispiel für diese Änderungen kann die Vereinheitlichung des Primärrechts, die Vereinfachung der legislativen Instrumente, die neue Kompetenzverteilung, die Vereinigung der Repräsentation in den Außenbeziehungen oder Etablierung einer Solidaritätsklausel für unvorhergesehenen Gefahren genannt werden.

Literatur zum Weiterlesen

Beichelt, Timm

Die Europäische Union nach der Osterweiterung,
Wiesbaden 2004.

Karolewski, Ireneusz Pawel

Die künftige Gestalt Europas: Funktionalismus oder Föderalismus?
Das Beispiel der Osterweiterung der Europäischen Union,
Münster 2000.

Wessels, Wolfgang

Das politische System der Europäischen Union,
Wiesbaden 2005.

Woyke, Wichard

Osterweiterung der Europäischen Union: eine Einführung,
Schwalbach am Taunus 2003.

Siegfried Schwarz

Der französische Eigenwille in der europäischen Politik¹

Das „Nein“ der Mehrheit der Franzosen zum „Superprojekt“ EU-Verfassung am 29. Mai 2005 führte nicht nur zu Turbulenzen in der Pariser Regierung, sondern erschütterte zugleich die europäische Politik. Es veränderte die Gewichte und Konstellationen innerhalb der Union der 25. Der Beobachter wird erneut gewärtig, wie sehr die *Kontinuität* französischen Eigenwillens im Verlauf des vergangenen Halbjahrhunderts immer wieder Anstöße zu folgenreichen Veränderungen in der Politik der Integrationsgemeinschaft gegeben hat. Sie alle zeugen letzten Endes vom Willen der Franzosen zur Wahrung ihrer nationalen Souveränität und zur Abwehr von Tendenzen, die die Errichtung supranationaler Institutionen und Mechanismen zum Ziel haben oder die Gefahr solcher Entwicklungen in sich bergen könnten.

Im Grunde ist diese Erkenntnis nicht neu; allerdings gewinnt das Ereignis vom 29. Mai 2005 durch die *direkte* Stimme des Volkes und den hohen Symbolgehalt des Verwerfens einer Verfassung ein Eigengewicht und eine Eigengesetzlichkeit, die weit über den Gegenstand des Referendums hinausreichen. Es besteht nunmehr sogar die Gefahr, dass zukünftig alle oder viele Initiativen zur europäischen Zusammenarbeit von vornherein auf Skepsis oder Ablehnung stoßen.

Paris und das Scheitern der EVG 1954

Der französische Eigenwille innerhalb der europäischen Integration profilierte sich bereits vor mehr als 50 Jahren. Wenngleich der Gegenstand des Widerspruchs im Jahre 1954 von dem des Projekts von 2005 verschieden war, sind doch Parallelen und Ähnlichkeiten unübersehbar. Damals ging es um ein supranationales Großprojekt der sechs Gründerstaaten der Montanunion (Frankreich, BRD, Italien, Beneluxstaaten), das vom französischen Ministerpräsidenten René Pleven am 24. Oktober 1950 vor der Pariser Nationalversammlung verkündet worden war. Dort hatte er ausgeführt, aufgrund der zugespitzten internationalen Lage, insbesondere des Ausbruchs des Korea-Kriegs und entsprechend drohender Gefahren auch für Westeuropa hätten die Parlamente keine andere Wahl, als von der Integration der Schwerindustrie in Form der Montanunion *direkt* zur Schaffung einer westeuropäischen Armee überzugehen.

Jener „Pleven-Plan“ fand seinen Niederschlag in dem Vertrag über die Bildung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) vom 1. Februar 1952. Die „Europaarmee“ sollte unter einem gemeinsamen Oberkommando stehen und fast alle Land- und Luftstreitkräfte der Mitgliedstaaten umfassen. Die jeweils nationale Grundeinheit sollte eine Division bilden, das Armeekorps im Regelfall aus Divisionen verschiedener Staaten bestehen. Die „Europaarmee“ sollte insgesamt 40 Divisionen, darunter zwölf westdeutsche, umfassen. Rüstungsproduktion, Infrastrukturen und Logistik sollten zentral geregelt werden. Sogar die Einführung einheitlicher Uniformen für die zu schaffende Armee hatte man nicht vergessen.²

In Frankreich zog sich die Ratifizierung des EVG-Vertrages über mehr als zwei Jahre hin. Die Bevölkerung war indessen in erklärte Befürworter und leidenschaftliche Gegner der Idee gespalten. Hierbei spielte insbesondere die Furcht vor einem übermächtig werdenden Deutschland in der Mitte des Kontinents eine wichtige Rolle. Auch wurden die ersten Anfänge der sowjetischen Entspannungspolitik spürbar, die nach Stalins Tod im März 1953 eingeleitet wurden und die sich im Abschluss des Waffenstillstandes im Korea-Krieg widerspiegelten.

Im Ergebnis heftiger Debatten über das Pro und Contra wurde am 30. August 1954 in der Nationalversammlung ein Antrag der Vertragsgegner aus Kommunisten, den meisten Gaullisten, vielen Radikalen und Sozialisten mit 319 zu 264 Stimmen angenommen, die gesamte Debatte im Parlament auf den Sankt Nimmerleinstag zu verschieben. Damit waren der EVG-Vertrag und die ihn tragende Idee gescheitert, ohne dass eine formelle Abstimmung über den Vertragstext stattgefunden hätte.

Die Krise um den Vertrag war vor allem auch eine Ratifizierungskrise. Rückblickende Betrachtungen von Historikern und Politologen zu jener Situation von 1954 passen nahezu voll auf die neuerdings eingetretene Lage der Europäischen Union im Jahre 2005. Zur damaligen Situation urteilten Autoren, „zum bisher einzigen Male in der Geschichte der heutigen Europäischen Union“ sei ein bereits unterzeichneter Vertrag trotz späterer Nachbesserungen „endgültig im Ratifizierungsverfahren in einem Mitgliedstaat“ gescheitert, „ausgerechnet in demjenigen, nämlich Frankreich, von dem die Initiative zur Gründung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft ursprünglich ausgegangen war“.³

Oftmals bleibt unerwähnt, dass damals zugleich ein weiteres supranationales Großprojekt in der Versenkung verschwand, nämlich der an die EVG gekoppelte Plan einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG), also einer Europäischen Union mit gemeinsamer Verfassung und Regierung für die damals sechs Mitgliedstaaten. Die Verfechter dieser Idee hatten sich am

Erfolg der supranational strukturierten Montanunion berauscht und argumentiert, die Führung einer westeuropäischen Armee bedürfe ebenfalls einer supranationalen politischen Autorität. Der italienische Ministerpräsident Alcide de Gasperi schlug die Ausarbeitung einer westeuropäischen Verfassung bundesstaatlicher oder ähnlicher Art vor, worauf ein solcher Auftrag in Artikel 38 des EVG-Vertrages aufgenommen wurde. Eine Kommission unter Leitung Heinrich von Brentanos ging zügig ans Werk und erarbeitete eine Konstitution, die von der Adhoc-Versammlung am 10. März 1953 angenommen wurde.⁴

Was in der verfahrenen Situation der EU von 2005 so sehr an die desolante Lage von 1954 erinnert, sind der analoge Rückschlag, der Schock und die Depression, von denen die Politiker der Mitgliedstaaten auch damals erfasst wurden. Es dauerte seinerzeit viele Jahre, bis die Regierungen wieder Tritt fassen konnten und auf einem anderen Weg, mit einer anderen Methode die Integration voranzutreiben suchten. Diese bestand seit 1970 in einem allmählichen, pragmatischen Vorgehen im politischen Sektor, in der außervertraglichen intergouvernementalen Methode der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)⁵, aber nicht in einer erneuten Verfassungsdiskussion. Der damals neu beschrittene Ausweg ist nicht zuletzt das Ergebnis des zähen Eigenwillens der französischen Diplomatie.

De Gaulles Veto gegen den EWG-Beitritt der Briten 1963

Die französische Regierung und fast die gesamte Nation haben Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit für ihre Außen- und Sicherheitspolitik, deren Verteidigung gegen die Bestrebungen der USA und ihrer Parteigänger nach Dominanz und Hegemonie über Westeuropa stets als ihre wichtigsten Ziele betrachtet; dies teilweise auch in Überschätzung der realen Möglichkeiten für die französische Politik in der europäischen und atlantischen Gemeinschaft. Seit 1961 gab es Verhandlungen über einen Beitritt Großbritanniens, Irlands, Dänemarks und Norwegens zur EWG. Diese verliefen schwierig und unbefriedigend, vor allem wegen der zu treffenden Festlegungen für eine Gemeinsame Agrarpolitik (GAP).

Am 14. Januar 1963 gab der französische Präsident Charles de Gaulle in einer spektakulären Pressekonferenz zwei Entscheidungen bekannt: einmal seine Ablehnung eines britischen Beitritts zur EWG und zum anderen die französische Nichtbeteiligung an einer multilateralen Atomstreitmacht unter de facto amerikanischem NATO-Kommando. Sein Argument war, eine Erweiterung der EWG würde einen völlig anderen Markt schaffen als den, der

von den sechs Gründerstaaten errichtet worden sei. Eine Erweiterung würde den Zusammenhalt der Mitglieder schwächen und die EWG in amerikanische Abhängigkeit führen. Angemessen sei lediglich ein Assoziierungsabkommen mit London.

Dass dieses französische Veto gegen eine Aufnahme der Briten allenthalben Schock und Verwirrung auslöste, lässt sich leicht denken. Dies umso mehr, als wenige Tage darauf, am 22. Januar 1963, ein separater Vertrag zwischen Frankreich und der Bundesrepublik über enge außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit abgeschlossen wurde. Alles dies stürzte die westeuropäische politische Klasse in Unsicherheiten und bestärkte sie in ihrer bereits seit längerem gemachten Beobachtung, Frankreich betreibe eine betont eigenwillige Außen- und Sicherheitspolitik und strebe eine Art Führungsrolle in der europäischen Politik an.

Französische „Politik des leeren Stuhls“ 1965/66

Auch existierte ein permanenter konzeptioneller Widerspruch zwischen Frankreich und den fünf Partnerländern in institutioneller Hinsicht; ein Konflikt, der sich 1965 in einer schweren Krise entlud, welche den Fortbestand der Integrationsgemeinschaft eine Zeitlang sogar in Frage stellte. Es ging hauptsächlich um die Finanzierung der GAP und zugleich um das Hervorkommen des nationalen Prestiges in dieser Frage.

In einer Pressekonferenz vom 9. September 1965 kritisierte Präsident de Gaulle die nicht legitimierte, fremde Technokratie, die über die Geschicke Frankreichs Macht gewinnen wolle. Durch die geplante Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat der EWG würden Frankreich in wirtschaftlicher, sozialer und politischer Hinsicht die Hände gebunden, erklärte der Staatschef. Das Fernbleiben französischer Repräsentanten von Sitzungen des Ministerrats der EWG, die „Politik des leeren Stuhls“, zog sich von Juli 1965 bis Januar 1966 hin.⁶

Die Krise endete mit dem „Luxemburger Kompromiss“ ganz nach dem Pariser Eigenwillen. Dieser sah einen Abstimmungsmodus im Ministerrat der EWG vor, mit dem Frankreich (wie auch andere Mitglieder) die Möglichkeit erhielt, einen Mehrheitsbeschluss abzulehnen, wenn er gegen „wichtige nationale Interessen“ eines Mitgliedstaates verstoßen sollte.

Renaissance der Idee eines Kerneuropas

Angesichts der im Mai/Juni 2005 erfolgten Ablehnung der EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden sowie der Verschiebung von Abstimmungen in anderen Ländern wird es offenkundig und zwingend, dass das „Marschtempo“ der Integration verändert, verlangsamt und in einzelnen Bereichen den realen Gegebenheiten angepasst werden muss. Vor allem muss die Lücke geschlossen werden, die zwischen den überhöhten Ansprüchen und hehren Zielsetzungen der Verfassungs-Verkünder einerseits und den tatsächlichen sozialen Sorgen der Bevölkerung in den Mitgliedsländern der EU andererseits klafft. Der ungelöste Widerspruch zwischen Sein und Bewusstsein, zwischen bürokratischen Eingriffen seitens der Brüsseler Behörden und dem Pochen der Bevölkerung auf Respektierung nationaler, regionaler oder lokaler Gewohnheiten, Eigenheiten und Rechte wird ein wichtiges Thema der nächsten Jahre bleiben.

Man darf nicht übersehen, dass allein schon in der nunmehr abgelehnten Verfassung „faktische“ Differenzierungen in besonderen Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehen waren. Nunmehr, nach dem aktenkundigen Protest gegen die ausgearbeitete Verfassung, zeichnet sich die Möglichkeit zu einer engeren Integration im kleineren Kreis von Mitgliedstaaten oder auch von nur zwei Partnern deutlich ab. Es könnte eine Renaissance des Kerneuropa-Projekts geben, wie es in der Vergangenheit mehrfach ins Gespräch gebracht worden ist.⁷

Zwar existiert eine solche Idee bereits seit den fünfziger Jahren, doch wurde sie erst seit 1994 eingehend erörtert, ausgehend von dem sogenannten „Schäuble-Lamers-Papier“⁸. Bereits in jener Debatte wurde argumentiert, angesichts der großen Bandbreite wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und der Vielfalt politischer Interessen sei in einer EU von Sizilien bis zum Nordkap und vom Atlantik bis an den Bug das Ende des bisherigen „einzügigen Integrationsgefüges“ gekommen; es müsse ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ geschaffen werden.⁹

Paris 2005: Ein Europa der Projekte?

In lebhafter Erinnerung ist auch noch der Begriff einer „Achse Bonn-Paris“, der auf der Grundlage des gesonderten westdeutsch-französischen Vertrages vom 22. Januar 1963 über enge Zusammenarbeit in außen- und sicherheitspolitischer Hinsicht bekannt wurde. Einige Erklärungen aus der Zeit nach der Verwerfung der EU-Verfassung deuten jetzt wiederum in diese

Richtung. Der neue französische Premierminister Dominique de Villepin erklärte im Juni 2005 vor der Nationalversammlung, als Antwort auf die entstandene EU-Krise könnte eine deutsch-französische Union für Schlüsselbereiche gebildet werden. Solche Themen sollen die Außen- und Verteidigungspolitik sowie die Forschungs- und Sozialpolitik umfassen. Villepin hatte hierzu bereits im November 2003 gesagt: „Wenn das Europa der 25 scheitert, was bleibt dann für Frankreich? Die Initiative einer deutsch-französischen Annäherung.“¹⁰

Aus französischer Feder stammt neuerdings auch ein klares Wort mit der Aufforderung, sich vom „europäischen Dogma“ zu befreien und zu einem „Europa der Projekte“ zurückzukehren. Hubert Védrine, Außenminister von 1997 bis 2002, verlangt, handfeste Projekte, die inhaltlich und zeitlich absehbar sind, in Angriff zu nehmen: Projekte der Infrastruktur, der universitären, wissenschaftlichen, industriellen, sozialen, kulturellen, ökologischen, diplomatischen Zusammenarbeit; Projekte also, bei denen niemand in die Versuchung gerate, „nein“ zu sagen.¹¹

Ähnliche Stimmen kommen auch aus anderen Ländern der Europäischen Union. Dieses vielschichtige Bild unterschiedlicher Anregungen unterstreicht nur die Unsinnigkeit von Äußerungen mancher Regierungschefs, im Ratifizierungsprozedere fortzufahren wie bisher, als wäre nichts geschehen. Für den weiteren Prozess der europäischen Integration ist ein gründliches Umdenken, ein Neudenken erforderlich. Das betrifft die Berücksichtigung der Wünsche der Wähler nach Taten zur sozialen Ausgeglichenheit ebenso wie die Frage: Soll die Erweiterung der EU nahezu endlos, ohne Bestimmung einer Finalität weitergetrieben werden, nachdem bereits jetzt Spannungen in der Union infolge ihrer erheblichen Überdehnung spürbar sind?

Bedenkt man den schier übergroßen Berg von Problemen, vor denen die EU speziell nach der Ablehnung ihres bisher ehrgeizigsten Gesamtprojekts im Sommer 2005 steht, sind die französischen Vorschläge pragmatisch und ernüchternd, aber zugleich bedenkenswert. Sie könnten einen Ausweg aus der Sackgasse signalisieren.

- 1 Nachdruck aus WeltTrends 48 - Herbst 2005 -, S. 115-120
- 2 Vgl. Franz Knipping, Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München 2004, S. 76ff.
- 3 Vgl. Wolfram Kaiser, Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 und der Durchbruch zur horizontalen Wirtschaftsintegration, in: Romain Kirt (Hrsg.), Die Europäische Union und ihre Krisen, Baden-Baden 2001, S. 80.
- 4 Vgl. Heinrich Siegler (Hrsg.), Europäische politische Einigung 1949-1968. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, Bonn-Wien-Zürich 1968, S. 62ff.
- 5 Vgl. Siegfried Schwarz, Zur Geschichte einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik; in: WeltTrends, Nr. 42 (Frühjahr 2004), S. 54ff.
- 6 Vgl. Franz Knipping ... a.a.O., S. 139.
- 7 Vgl. Heinrich Schneider, Die Zukunft der differenzierten Integration in der Perspektive des Verfassungsvertrags und der Erweiterung; in: Integration, Baden-Baden, Heft 4/2004, S. 263ff.
- 8 Vgl. Wolfgang Schäuble/Karl Lamers, Überlegungen zur europäischen Politik, abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn 1994, S. 1271-1280.
- 9 Vgl. Josef Janning, Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten; in: Europa-Archiv, Bonn, Folge 18 vom 25. 9. 1994, S. 527. Vgl. auch Eberhard Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept, Kehl/Straßburg 1984.
- 10 Zitiert in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 131 vom 9. 6. 2005, S. 7.
- 11 Vgl. Hubert Védrine, Europa muss zu seinen Grenzen stehen; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 133 vom 11. 6. 2005, S. 8.

Literatur zum Weiterlesen

Gasteyger, Curt

Europa von der Spaltung zur Einigung,
Bonn 2001.

Kirt, Romain (Hrsg.)

Die Europäische Union und ihre Krisen,
Baden-Baden 2001.

Knipping, Franz

Rom, 25. März 1957 – Die Einigung Europas,
München 2004.

Knipping, Franz/Schönwald, Matthias (Hrsg.)

**Aufbruch zum Europa der zweiten Generation –
Die europäische Einigung 1969-1984,**
Trier 2004.

Tömmel, Ingeborg/Kambas, Chryssoula/Bauer, Patricia (Hrsg.)

Die EU – eine politische Gemeinschaft im Werden,
Opladen 2002.

Carina Sprungk/Sabine von Oppeln
**Die europäische Verfassungsdebatte
in Deutschland und Frankreich**¹

Die Ablehnung des Verfassungsvertrages durch die französische und niederländische Bevölkerung hat Europa erschüttert. Die Staats- und Regierungschefs haben auf dem Gipfeltreffen in Brüssel am 16. und 17. Juni 2005 den Europäern eine Denkpause verordnet und eine breite europapolitische Debatte angekündigt. Auffallend ist, dass die massive Kritik an der europäischen Politik und die folgende Propagierung einer großen Debatte kein neues Phänomen sind. Bereits mit den Referenden zum Maastrichter Vertrag wurde die kritische Haltung breiter Teile der Bevölkerungen deutlich. Deshalb sollte der Verfassungsgebungsprozess nicht nur der Bearbeitung der so genannten *left-overs* der Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza dienen, sondern darüber hinaus in eine breite Europadebatte münden. Im Kern ging es dabei jedoch nicht um eine offene Grundsatzdebatte über die Finalität sowie über die politischen Ziele und Strategien, sondern vielmehr um die Förderung der Akzeptanz für das dominante Modell europäischer Politik. Im Mittelpunkt dieses Prozesses stand das Konventverfahren, das als Modell deliberativer Demokratie die Einbeziehung der Zivilgesellschaft versprach. Letztlich wurde der Konvent jedoch von den Regierungen dominiert, wozu insbesondere die deutsche und französische Regierung beigetragen haben. Somit ist es kein Zufall, dass der Verfassungsvertrag nicht in jedem Fall reibungslos ratifiziert wurde und die Kritik der Bevölkerung an der europäischen Politik erneut und in zugespitzter Form aufgebrochen ist. Die Debatte über die Ratifizierung des Verfassungsvertrages wurde zum Ventil für eine über Jahre aufgestaute und immer wieder versprochene Grundsatzdiskussion.

Dies gilt nicht nur für Länder, die wie Frankreich und die Niederlande ein Referendum durchgeführt haben, sondern auch für jene, in denen dem Verfassungsvertrag – wie in Deutschland – auf parlamentarischem Weg vermeintlich reibungslos zugestimmt wurde. So hat sich in Deutschland rund um das französische Verfassungsreferendum die Zahl der Gegner nahezu verdreifacht.² Bemerkenswert ist dabei, dass die Zahl der Gegner mit der zunehmenden Kenntnis der Verfassung angestiegen ist.³ Dies zeigt, dass die europapolitische Auseinandersetzung in Frankreich offen ausgetragen wurde, während sie in Deutschland durch den traditionellen europapolitischen

Konsens der Parteien unterdrückt worden ist. Interessant ist überdies, dass zu Beginn der Auseinandersetzungen in den Bevölkerungen beiderseits des Rheines die Gegner in der Minderheit waren.⁴ Umso wichtiger ist es, den Verlauf der Verfassungsdebatte in beiden Ländern in den Blick zu nehmen. Dabei zeigt sich, dass diese Debatte ein Kristallisationspunkt für eine generelle, über den eigentlichen Text der Verfassung weit hinausreichende Auseinandersetzung über die Zielsetzungen und Strategien europäischer Politik war. Im Mittelpunkt standen weniger die konkreten Bestimmungen des Verfassungsvertrages als vielmehr die Frage: Welches Europa wollen wir? Vier Themenkreise sind es, die in unterschiedlicher Form in die Argumentationen für oder gegen die Verfassung einfließen: Es geht um die demokratische Legitimität und die soziale Dimension europäischer Politik in den Binnenstrukturen der Union und um wichtige Aspekte der Grenzen der Union und die Rolle der EU als internationaler Akteur.

Die Binnenperspektive

Bezüglich der demokratischen Legitimation europäischer Politik ging es um die Frage, welchen Beitrag der Verfassungsvertrag zu einer stärkeren demokratischen Legitimation europäischer Politik leistet. Im Mittelpunkt des Interesses standen die Beteiligungsrechte der Bevölkerung bzw. der Parlamente. Beiderseits des Rheines lobten die Regierungskoalitionen den Verfassungsvertrag als Garant eines „demokratischeren“ Europa. Hervorgehoben wurden dabei die im Verfassungsvertrag vorgesehene Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente, die Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments, die Einbindung der Zivilgesellschaft und die Möglichkeit des Bürgerbegehrens.⁵ Auf deutscher Seite hat darüber hinaus – abgesehen von der PDS – auch die parlamentarische Opposition die positiven Folgen des Verfassungsvertrages für die demokratische Legitimation europäischer Politik betont. Insgesamt wurden in beiden Ländern auch von sonst kritischen Stimmen die dem Vertrag innewohnenden Demokratisierungstendenzen europäischer Politik begrüßt.

Wichtige Unterschiede zeigten sich dagegen in der Argumentation der Gegner des Verfassungsvertrages. Während auf französischer Seite die demokratische Legitimation in der Kritik am Verfassungsvertrag eine untergeordnete Rolle spielte, stand in Deutschland eindeutig das mangelnde demokratische Element im Zentrum der Kritik. Dies geht mit der Klage der Mehrheit der deutschen Bevölkerung über die mangelnde Legitimität europäischer Politik einher.⁶ Dem gegenüber zeigte die französische Bevölkerung

sich mehrheitlich mit dem Funktionieren der Demokratie in der EU zufrieden.⁷ Dreh- und Angelpunkt des deutschen Elitendiskurses war die vermeintliche Aushöhlung der Kompetenzen des Bundestages sowie der Landesparlamente. Abgesehen davon, dass sich in dieser Kritik die Spezifika des föderalen Systems der Bundesrepublik und des partizipatorischen Demokratie-modells widerspiegeln, zeichnet sich hier eine Tendenz zur Re-Nationalisierung ab. Diese ist eng mit der Vorstellung verbunden, dass die demokratische Legitimation von Politik jenseits des Nationalstaates nicht zu gewährleisten ist. Insgesamt zeigt sich hier eine Kontinuität der bereits in der Maastricht-Debatte vertretenen Europabilder. Wie in der aktuellen Verfassungsdebatte wurde auch zu Beginn der 1990er Jahre eine Stärkung der Rechte des Bundestages und der Länderparlamente gefordert. Aufgrund von Zweifeln an der demokratischen Legitimation des Maastrichter Vertrages wurde das Bundesverfassungsgericht angerufen, welches mit seinem Urteil⁸ schon damals den Forderungen der Kritiker entsprochen hatte.

Auf französischer Seite ist gegenüber der Auseinandersetzung um den Maastrichter Vertrag insofern eine Diskontinuität festzustellen, als die damals relevante Frage des „Demokratiedefizits“ der EU in der jetzigen Debatte um den Verfassungsvertrag so gut wie keine Rolle mehr gespielt hat. In der Diskussion um den Maastrichter Vertrag war es gerade die als unzureichend empfundene demokratische Legitimation, die zum Aufbrechen des bis dato „permissive consensus“ führte. Im Gegensatz dazu ist die Ablehnung des Verfassungsvertrages nicht mit einer generellen Kritik an der Mitgliedschaft in der EU verbunden. Der Ausgang des französischen Referendums ist nicht als ein Sieg der europafeindlichen Kräfte im rechtsextremen und souveränistischen Lager zu interpretieren. Nur 19,5% der „Nein-Sager“ haben sich diesem Lager zugeordnet, während sich 49% von ihnen mit den Parteien der parlamentarischen Linken und der Grünen identifizierten. Ebenso sprachen sich unmittelbar nach dem Referendum 72% der Franzosen für eine Fortsetzung der europäischen Integration aus.⁹ Die Tatsache, dass einerseits die Zahl der Gegner im Vergleich zum Referendum über den Maastrichter Vertrag noch angestiegen ist und andererseits die Relevanz des Demokratiethemas in der Debatte nachgelassen hat, zeigt, dass die schon zu Beginn der 1990er Jahre umstrittene Frage des sozialen Europa nun insbesondere in Frankreich in den Fokus der Kritik geraten ist.

Obwohl auch die deutsche Bevölkerung den sozioökonomischen Fragestellungen europäischer Politik oberste Priorität einräumt¹⁰, spielte dieses Thema im Diskurs der deutschen Eliten nur eine untergeordnete Rolle. Die Kritik am unzureichenden sozialen Charakter des Verfassungsvertrages wurde fast ausschließlich von der PDS vertreten. Alle anderen deutschen

Parteien befürworteten den Verfassungsvertrag als Garant eines sozialen Europa. Im Unterschied zu Frankreich stand nicht die Kritik des neoliberalen Charakters des Verfassungsvertrages zur Debatte, sondern seine Übereinstimmung mit den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft.

In Frankreich stellte die Frage des sozialen Europa den Dreh- und Angelpunkt der Auseinandersetzung dar. Eine Verschärfung erfuhr die Debatte durch den Streit über die „Bolkestein-Richtlinie“ zur Einführung der Dienstleistungsfreiheit auf dem europäischen Markt, die als direkte Bedrohung des französischen Modells der Daseinsvorsorge aufgefasst wurde. Für das Votum der französischen Bevölkerung war die soziale Dimension europäischer Politik entscheidend. Die Unzufriedenheit mit der aktuellen sozialen und ökonomischen Situation stand an erster und die Kritik am liberalen Charakter der Verfassung an zweiter Stelle der Motive der „Nein-Sager“.¹¹ Überdies hat eine breite Mehrheit der aktiv Beschäftigten den Verfassungsvertrag abgelehnt, wobei auch die Mittelklasse stärker als 1992 in die Front der „Nein-Sager“ einbezogen war. Zudem haben vorwiegend Beschäftigte mit niedrigem Einkommen gegen das Projekt der europäischen Verfassung gestimmt.¹² Allein Rentner und Studierende haben sich mehrheitlich für den Vertrag ausgesprochen.¹³

Im Diskurs der Eliten haben sich sowohl Befürworter als auch Gegner auf die Frage der sozialen Dimension europäischer Politik bezogen. Dabei ging es weniger um Konzepte für ein soziales Europa als um die Frage, inwiefern der Verfassungsvertrag eine Verstärkung der sozialen Dimension europäischer Politik fördert oder behindert. Die Befürworter bezogen sich dabei vor allem auf die Festschreibung sozialer Grundrechte und die Berücksichtigung sozialer Anliegen. Die Gegner kritisierten dagegen die Verankerung der Prinzipien der offenen Marktkonkurrenz, die Priorität der Preisstabilität sowie die Klauseln, die die bisherige Rolle der Europäischen Zentralbank (EZB) festschreiben und einer politischen Regulierung ökonomischer und sozialer Prozesse enge Grenzen setzen. Insgesamt lässt sich in der Diskussion weder ein eindeutiges Bild bezüglich eines alternativen Wirtschafts- und Sozialmodells noch über die Organisation sozialpolitischer Kompetenzen im europäischen Mehrebenensystem ausmachen. Offen bleibt, ob die europäische Ebene den nationalen Wohlfahrtsstaat ergänzen oder ersetzen soll.

Die Tatsache, dass die politischen Eliten trotz paralleler ökonomischer und sozialer Herausforderungen in der Debatte unterschiedliche Schwerpunkte setzen, zeigt, dass diese weniger von den realen Handlungsanforderungen als von den in der politischen Kultur verankerten Konzepten geprägt sind: eines souveränen, die sozialen und ökonomischen Prozesse gestaltenden Staates in Frankreich und eines liberalen Staats- und Wirtschaftsmodells in Deutschland.

Die Außenperspektive

Bezüglich der Außenperspektive europäischer Politik stand die Frage nach den Grenzen Europas im Mittelpunkt des Interesses. Allein die Tatsache, dass die Notwendigkeit einer institutionellen Reform mit der Erweiterung begründet wurde, hat hierzu beigetragen. Besonderes Gewicht erlangte die Erweiterungsfrage vor allem durch die parallel aufgebrochene Debatte über den EU-Beitritt der Türkei. Eine Verknüpfung war unvermeidlich, wenngleich sich die Befürworter des Verfassungsvertrages auf beiden Seiten bemühten, beide Auseinandersetzungen voneinander zu trennen. Der französische Staatspräsident Chirac hat eigens zu diesem Zweck ein Referendum über den EU-Beitritt der Türkei festgeschrieben. Im Unterschied zur Diskussion über die soziale Dimension europäischer Politik ist der Frage der Erweiterung und insbesondere dem Thema des EU-Beitritts der Türkei nur ein indirekter Einfluss auf das Votum für oder gegen den Verfassungsvertrag zuzuschreiben. So haben sich sowohl Befürworter als auch Gegner gegen einen EU-Beitritt der Türkei ausgesprochen und generell zurückhaltend gegenüber weiteren Erweiterungsrunden der EU gezeigt.

Auch in der Diskussion über die Grenzen gilt es zwischen den Einstellungen der Bevölkerung und dem Diskurs der Eliten zu unterscheiden. Beiderseits des Rheines zeigt die Bevölkerung eine große Skepsis gegenüber einem EU-Beitritt der Türkei. Dabei ist die Kritik in Frankreich noch stärker ausgeprägt als in Deutschland. Die Zurückhaltung der Bevölkerung basiert sowohl links als auch rechts des Rheines in erster Linie auf den Sorgen vor den ökonomischen und sozialen Folgen weiterer Erweiterungsrunden. Die Ablehnung eines EU-Beitritts der Türkei geht einher mit einer generell extrem kritischen Haltung gegenüber einer weiteren Erweiterung der EU. Gepaart ist diese Kritik mit der Sorge vor einer Verlagerung von Arbeitsplätzen in EU-Länder mit geringeren Lohnkosten. Diese wird in Deutschland von 85% und in Frankreich von 86% der Befragten zum Ausdruck gebracht. Ebenso sind es in erster Linie Arbeitslose, Arbeiter, kleine Angestellte und Rentner, also jene Gruppen, die von der schwierigen wirtschaftlichen Lage am stärksten betroffen sind, die einer weiteren Erweiterung der Union mehrheitlich ablehnend gegenüber stehen. Bezeichnend ist außerdem, dass die Ablehnung des EU-Beitritts der Türkei an vierter Stelle der Motive der französischen „Nein-Sager“ steht. Nur die Unzufriedenheit mit der sozialen und der ökonomischen Situation, die Kritik am liberalen Charakter des Verfassungsvertrages und die Überzeugung, dass die Verfassung neu verhandelt werden kann, waren von größerer Relevanz.

Das Votum der politischen Eliten für oder gegen einen EU-Beitritt der Türkei ist dagegen eine politische Entscheidung, die mittel- und langfristige

neben eher kurzfristig wirkenden politisch-taktischen Kosten-Nutzenkalkülen vor allem von den Bildern über die zukünftige Gestalt und die Grenzen der EU bestimmt wird. Dabei lässt sich folgendes feststellen:

- *Erstens* ist – in unterschiedlichen Akzentuierungen – in beiden Ländern das Bild einer politischen Union fest verankert. Der Vertiefung der Union wird ein hoher Stellenwert eingeräumt und einer Erweiterung eher mit Misstrauen begegnet.
- *Zweitens* dominieren in der Vielfalt der vertretenen Europabilder jene traditionellen, am Konzept der modernen Staatlichkeit orientierten Bilder, die im Kontext des begrenzten westeuropäischen Integrationsprozesses entwickelt wurden und generell eine kritische Haltung zur Erweiterung der Union begründen. Abgesehen von einem insbesondere in Deutschland auftretenden „post-modernen“ Europabild kann die überwiegend kritische Haltung gegenüber weiteren Erweiterungsrounds als Ergebnis des schwierigen Abschiedes von den lieb gewonnenen Leitbildern der westeuropäischen Integration interpretiert werden.
- *Drittens* ist auf eine zunehmende Verbreitung kulturalistisch bestimmter Argumentationen zu verweisen, die sich in der auch in Frankreich zu beobachtenden neuen Karriere des rückwärts gewandten Leitbildes eines „christlich-karolingischen“ Europa widerspiegelt.

Generell zeigt die Verbreitung des kulturalistischen Politikverständnisses Identitätsverluste und diffuse Überfremdungsängste, die von den Globalisierungsprozessen ebenso begünstigt werden wie von der schwierigen ökonomischen und sozialen Lage beider Länder. Diese Ängste konnten von den Gegnern des Verfassungsvertrages instrumentalisiert werden. Zugespitzt wird das Vordringen eines kulturalistischen Politikverständnisses links des Rheines durch die Krise des republikanischen Politikmodells.¹⁴ Nicht zuletzt kann die Kritik an einem EU-Beitritt der Türkei als Ausdruck der Ungewissheit über die Zukunft des europäischen Projektes und als Versuch der Selbstvergewisserung mittels Abgrenzung gegenüber Dritten interpretiert werden. So verwundert es nicht, dass die stärkere Zurückhaltung gegenüber einer Erweiterung der EU nach der Ablehnung des Verfassungsvertrages in allen politischen Lagern zugenommen hat.

Einen geringeren Einfluss auf die Auseinandersetzung über den Verfassungsvertrag hatte die Frage nach der Rolle der EU als internationaler Akteur. Im Unterschied zu den vorher genannten Themenfeldern gibt es diesbezüglich sowohl in Frankreich als auch in Deutschland einen breiten Konsens in der Bevölkerung.¹⁵ Diesem Konsens entsprechend spielte die Frage der EU

als internationaler Akteur im Diskurs der Eliten nur eine untergeordnete Rolle. In Frankreich bezogen sich sowohl die Befürworter als auch die Gegner des Verfassungsvertrages auf die notwendige Stärkung der EU als internationaler Akteur. Pate stand dabei das Konzept „Europe puissance“, das nicht zuletzt der Kompensation des Einflussverlustes des französischen Nationalstaates dienen soll. Geprägt ist dieses Modell von einem realistischen Politikansatz. Politische Einflussnahme und militärische Stärke gelten als Grundlagen der Unabhängigkeit und des Einflusses der EU im Mächtekonkordat der neuen multipolaren Welt. Das Modell „Europe puissance“¹⁶ an sich stand nicht zur Disposition. Umstritten war allein, ob der Vertrag Grundlagen für eine Verbesserung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und insbesondere der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) enthält und ob die festgeschriebene Einbindung der europäischen Verteidigungskapazitäten in die Strukturen der NATO mit dem Ziel europäischer Unabhängigkeit vereinbar ist. Nur eine kleine Minderheit im linksextremen Lager kritisierte die aus ihrer Sicht machtpolitische Orientierung und zunehmende Militarisierung europäischer Politik.

Auf deutscher Seite lassen sich generell größere Differenzierungen bezüglich der Konzeptualisierung der internationalen Rolle der EU feststellen. Dies ist in erster Linie auf die historischen Erfahrungen zurückzuführen. Breiten Zuspruch findet in allen politischen Lagern das Zivilmachtkonzept, das von einem liberalen Politikansatz getragen wird. Im Mittelpunkt steht nicht die staatliche Macht, sondern eine Vielfalt von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, die über neue Formen des „guten Regierens“ in den Politikprozess einbezogen werden sollen. Die Präferenz liegt in der politischen Konfliktregulierung und der Verregelung der internationalen Zusammenarbeit. Das Zivilmachtkonzept trägt den neuen Herausforderungen einer internationalen Rolle der EU ebenso Rechnung wie der tief verankerten Sorge der Deutschen vor einer überzogenen Machtpolitik. Zugleich lassen sich aber insbesondere seit Ende der 1990er Jahre Anzeichen dafür finden, dass das französische Konzept „Europe puissance“ auch in Deutschland zunehmend Anklang findet.¹⁷ Nicht zuletzt spiegeln sich die historischen Erfahrungen und die Traditionen der Friedensbewegung im Konzept Europas als „pazifistische Macht“ wider, das in Deutschland noch stärker als in Frankreich in linken (u.a. in der PDS) und außerparlamentarischen Kreisen vertreten wird. Die Anwendung militärischer Mittel wird grundsätzlich ausgeschlossen und der Verfassungsvertrag als Ausdruck einer überzogenen Machtpolitik europäischer Politik kritisiert. Abgesehen von dieser Minderheitenposition haben die Differenzierungen in den Konzepten zur internatio-

nenalen Rolle der EU jedoch keinen Niederschlag in einem kontroversen Diskurs der Eliten gefunden. Im Unterschied zur französischen Debatte wurde der übergreifende Konsens über eine Stärkung der EU in ihrer Rolle als internationaler Akteur ausschließlich als ein den Verfassungsvertrag stützendes Argument genutzt.

Schlussfolgerungen

Im Mittelpunkt der Debatte über den Verfassungsvertrag standen die Fragen nach der Struktur und Funktionsweise der Union sowie nach den Zielsetzungen und Strategien europäischer Politik. Im Vergleich zur Auseinandersetzung über den Maastrichter Vertrag lässt sich feststellen, dass die Kritik an der europäischen Politik nicht mit einer grundsätzlich ablehnenden Haltung gegenüber dem europäischen Integrationsprozess einhergeht. Zugleich spielten erneut und in zugespitzter Form Fragestellungen eine Rolle, die bereits vor mehr als zehn Jahren auf der Agenda europapolitischer Auseinandersetzungen standen. Offensichtlich wurden – trotz der schon mehrfach angekündigten großen Debatte – bisher keine zufrieden stellenden Politikansätze entwickelt. Dies gilt in besonderem Maße für die Gestaltung des Binnenraumes der Union. Im Mittelpunkt der Kritik standen das soziale und ökonomische Projekt sowie dessen demokratische Fundierung. Die Außenperspektive europäischer Politik, die seit Abschluss des Maastrichter Vertrages eine Priorität politischer Aktivitäten darstellte, spielte dagegen eine untergeordnete Rolle. Eine Ausnahme bildet der Streit über die Erweiterung der Union, der durch die Türkei-Debatte besondere Brisanz erhielt. Letztlich wurde aber auch diese Frage unter dem Blickwinkel der ungelösten inneren Problemlagen diskutiert. Die Sorge vor einer institutionellen Handlungsunfähigkeit und die Ängste vor einem weiteren Arbeitsplatzverlust sind wesentliche Bestimmungsfaktoren für die Zurückhaltung gegenüber weiteren Erweiterungen der Union. Unterstützend wirken dabei kulturalistisch geprägte Argumentationsmuster, die zunehmend auch in Frankreich Verbreitung finden.

Die mangelnde Problemlösungsfähigkeit und fehlende Responsivität der Eliten haben sich erneut in der aktuellen Debatte widerspiegelt. Der Vergleich des Bevölkerungsvotums mit den deutschen und französischen Elitendiskursen zeigt, dass die Sorgen der Bevölkerungen nur begrenzt aufgegriffen werden; es sei denn, diese können – wie im Fall der Auseinandersetzungen über den EU-Beitritt der Türkei – im Sinne anderer politischer Zielsetzungen und Positionen instrumentalisiert werden. Bemerkenswert ist überdies, dass die Kritik in der französischen Bevölkerung erst im Zuge der

Referendumskampagne der französischen politischen Eliten gewachsen ist. Diese haben jedoch in dieser Auseinandersetzung die Ängste und Forderungen der Bevölkerung weitgehend für eine Europadebatte instrumentalisiert, die über den zur Abstimmung vorliegenden Text hinaus reichte. Letztlich waren diese Kampagnen jedoch nicht vom europapolitischen Gestaltungswillen, sondern von den Interessen und Spielregeln interner machtpolitischer Auseinandersetzungen geprägt. Hierauf verweist nicht zuletzt die Tatsache, dass der aufgeblähte Elan des europapolitischen Diskurses in Frankreich unmittelbar nach dem Referendum in sich zusammengefallen und dem tagespolitischen Kleinkampf der französischen „politique politicienne“ gewichen ist. Die Gefahr ist groß, dass auf diese Weise das europapolitische Vertrauenskapital, das trotz aller Kritik am Verfassungsvertrag in der französischen Bevölkerung gegeben ist, endgültig verspielt wird. Auf deutscher Seite fanden hingegen die Sorgen und Ängste der Bevölkerung zunächst kein Ventil, da es auf Seiten der Eliten an Bereitschaft zu einem europapolitischen Disput mangelte. Erst mit dem sich abzeichnenden Nein anderer Völker ist auch in Deutschland die Zahl der Kritiker sprunghaft angestiegen. Hierin lassen sich Spuren eines transnationalen Meinungsbildungsprozesses erkennen.

Schließlich zeigt der Diskurs der Eliten eine hohe Konfusion und eine geringe Vereinbarkeit der Europabilder, was Zweifel an der europapolitischen Gestaltungsfähigkeit des deutsch-französischen Tandems begründen kann. Die vertretenen Europabilder lassen sich weder nach Ländern noch nach Parteifamilien unterscheiden. Sowohl innerhalb der Länder als auch innerhalb der transnationalen Parteifamilien und insbesondere in Frankreich sogar innerhalb der Parteien lassen sich im Blick auf die europapolitischen Grundvorstellungen vielfache Spaltungen feststellen. Dies kann als Zeichen der Virulenz und des diffusen Charakters der europapolitischen Debatte gewertet werden, was auf eine gewisse Ratlosigkeit der Eliten deuten könnte. Trotz aller Verwirrung lässt sich jedoch in einigen Punkten nach wie vor die Prägekraft politisch-kultureller Muster feststellen. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Spezifika des jeweils verankerten Staatsmodells.

So lehnen die französischen Eliten ein Europa ab, das die regulierende Funktion des Staates nicht erfüllen kann oder will. Demgegenüber sind für die deutschen Eliten soziale Prinzipien mit einem liberalen Politikmodell vereinbar. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass das soziale Europa im Mittelpunkt des Diskurses der französischen Eliten steht, während die deutschen Eliten vornehmlich die Demokratie in Europa thematisieren. Hierin spiegelt sich insbesondere die Sorge um den Bestand des föderalen Staatsaufbaus und den Kompetenzverlust der Gliedstaaten wider. Schließlich lässt sich

allein in der deutschen Europadebatte ein postmodernes Europabild ausmachen, während sich die französischen Eliten nach wie vor an jenen Europabildern orientieren, die vom traditionellen Konzept moderner Staatlichkeit geprägt sind. Hierin zeigt sich die zentrale Bedeutung des Souveränitätskonzeptes im französischen Verständnis der Staats-Nation, während im deutschen Kontext Staatlichkeit nicht unabdingbar an eine unteilbare nationale Souveränität gebunden ist.

Vor dem Hintergrund der deutschen und französischen Verfassungsdebatte erscheint das Kerneuropa-Konzept, das gerade nach dem Scheitern des Verfassungsgebungsprozesses erneut diskutiert wird, eher anachronistisch. Gerade in der Verfassungsdebatte ist deutlich geworden, dass die europapolitischen Konzepte der Deutschen und der Franzosen nicht nur in höchstem Maße konfus, sondern darüber hinaus auch im gesamteuropäischen Kontext als solche nicht tragfähig sind. Schon allein deshalb ist der im Kerneuropa-Konzept enthaltene deutsch-französische Führungsanspruch nicht mehr aufrecht zu erhalten. Vielmehr wäre eine Öffnung des deutsch-französischen Tandems gegenüber den europäischen Partnern für eine über den westeuropäischen Kontext hinaus reichende neue Debatte zur Gestaltung des neuen Europa erforderlich. In dieser Debatte darf es nicht allein um die bloße Formulierung von allgemeinen Zielsetzungen und um institutionelle Reformen gehen. Seit der Einrichtung des Binnenmarktes und der europäischen Währungsunion wurde das Misstrauen der Bevölkerungen gegenüber der Politik in Europa stetig genährt. Deshalb müssten Konzepte materieller Politikgestaltung zur Lösung jener Problemlagen entwickelt werden, die dazu beitragen können, dass das größer werdende Europa an inneren Widersprüchen zerbricht. Von großer Bedeutung ist dabei die Frage des europäischen Sozial- und Wirtschaftsmodells. Schließlich kann diese Debatte nicht allein durch die europäischen Eliten gelenkt werden. Vielmehr müssen die zentralen Fragen europäischer Politikgestaltung im Rahmen eines durch intermediäre Institutionen zu vermittelnden transnationalen Meinungsbildungsprozesses geklärt werden. Im Kern geht es um eine Politisierung der Europadiskussion, für die Parteien und Verbände eine hohe Bringschuld haben!

- 1 Gekürzter Nachdruck aus WeltTrends 48 - Herbst 2005 -, S. 121-132
- 2 Vgl. Umfragen von Infratest-Dimap, wonach die Zahl der Gegner von 15% zwischen dem 4./ 6. Mai 2005 auf über 32% zwischen dem 25./ 29. Mai 2005 auf 44% am 14./15. Juni 2005 gestiegen ist.
- 3 Vgl. Infratest-Dimap, wonach zwischen dem 4./6. Mai 2005 und dem 25./29. Mai 2005 die Zahl derer, die sich aufgrund fehlender Informationen nicht positionieren können, von 26% auf 16% gesunken ist, während im gleichen Zeitraum die Zahl der Gegner um 17% gestiegen ist.
- 4 Vgl. Eurobarometer Special Survey 62.1, „The future Constitutional Treaty, January 2005“, pdf, S. 15. Gemäß dieser Umfrage sprachen sich im November 2004 54% der Deutschen, 48% der Franzosen und 49% der Europäer insgesamt für den Verfassungsvertrag aus. Die Zahl der Gegner betrug in Deutschland und Frankreich 17%.
- 5 Vgl. die Debatten in der Assemblée Nationale am 5. April 2005 und im Bundestag am 12. Mai 2005.
- 6 Vgl. Forsa/Stern Nr. 24/2005, S. 27, wonach 83 % die Meinung vertreten, dass in Brüssel zu viele Entscheidungen über die Köpfe der Bürger hinweg getroffen werden.
- 7 Vgl. Eurobarometer 62, National Report France, S. 41.
- 8 Vgl. BVerfGE 89,155.
- 9 Vgl. Ipsos-Umfrage vom 29. Mai 2005.
- 10 Vgl. Eurobarometer 62, National Report Deutschland, S. 15, wonach mehr als Hälfte der Deutschen (56%) mit der Europäischen Union ökonomische Instabilität verbindet, und S. 7, wonach 75% die hohe Arbeitslosigkeit für das wichtigste Problem halten.
- 11 Vgl. ebd., wonach die Unzufriedenheit mit der aktuellen sozialen und ökonomischen Situation in Frankreich mit 52% und die Kritik am liberalen Charakter der Verfassung mit 40% an erster und zweiter Stelle der Motive der „Nein-Sager“ standen.
- 12 Vgl. Ipsos-Umfrage vom 29. Mai 2005, <http://www.ipsos.fr/CanalIpsos/articles/1608.asp?rubId=19> (1. Juni 2005).
- 13 Vgl. ebd.
- 14 Vgl. Gilbert Ziebur: Nationalstaat, Nationalismus, supranationale Integration: der Fall Frankreich, in: Adolf Kimmel (Hrsg.): Frankreich: Geschichte, Gesellschaft, Politik. Opladen 2003, S. 229ff.
- 15 Vgl. Eurobarometer 62, Autumn 2004, National Report France, S. 35; National Report Germany, S. 29.
- 16 Mit „Europe puissance“ wird in Frankreich das Bild einer politisch einflussreichen EU verbunden, die im multipolaren Machtsystem eine eigenständige Rolle spielt und ein Gegengewicht zu den USA darstellen kann.
- 17 Vgl. u.a. die Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor der französischen Nationalversammlung, in der er sich explizit den Begriff „Europe puissance“ zu eigen gemacht hat, <http://sicherheitspolitik.bundeswehr.de/1/16.php>; sowie Wolfgang Schäuble, Die Europäische Union voranbringen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. Januar 2005.

Literatur zum Weiterlesen

Guérot, Ulrike

Die Bedeutung der deutsch-französischen Kooperation für den europäischen Integrationsprozess,

in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 03-04/2003.

Kimmel, Adolf (Hrsg.)

Frankreich: Geschichte, Gesellschaft, Politik,

Opladen 2003.

Meimeth, Michael

Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration: deutsche und französische Perspektiven,

Opladen 2002.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela

Frankreich in der Europäischen Union,

in: Kimmel, Adolf, Uterwedde (Hrsg.): Länderbericht Frankreich.

Geschichte – Politik – Wirtschaft – Gesellschaft.

Bonn 2005 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 462), S. 384-401.

Schild, Joachim

Europäisierung nationaler politischer Identitäten in Deutschland und Frankreich,

in: Aus Politik und Zeitgeschichte 03/04-2003.

Ireneusz Pawel Karolewski
Verfassungsdiskurs in Polen¹

Es ist schon erstaunlich, wie wenig in den Verfassungsdebatten vieler EU-Mitgliedsstaaten über den Inhalt der europäischen Verfassung diskutiert wird. Auffällig ist, dass sowohl die Befürchtungen als auch die Hoffnungen, die sich auf den Diskussionsgegenstand – also die europäische Verfassung – beziehen, in der Regel kaum eine inhaltliche Verknüpfung mit dem Verfassungstext selbst zeigen. Der Verfassungsvertrag wurde vielmehr zur Projektionsfläche für die aktuellen gesellschaftlichen Kontroversen in den EU-Mitgliedsländern sowie zur Manifestationsfläche für latente Kontroversen in der EU, die man bislang für gelöst gehalten hatte (vier Freiheiten des Binnenmarktes, einheitliche Währung usw.). So wurde in Frankreich kaum über die europäische Verfassung diskutiert, sondern über das französische Gesellschaftsmodell, das angesichts von Globalisierung und Liberalisierung als bedroht angesehen wird. Auch in den Niederlanden hatte die Verfassungsdebatte nicht viel mit dem Verfassungsdokument selbst zu tun. Vielmehr wurde dort nach zwei politischen Morden über die Grenzen der Toleranz debattiert.

Was diskutieren die Polen?

Der polnische Verfassungsdiskurs teilt mit dem der meisten EU-Mitgliedsländer die Eigenschaft, dass dort Ersatzdebatten geführt werden. Darüber hinaus hat der polnische Verfassungsdiskurs aber auch andere Merkmale.

Erstens ist der europäische Verfassungsvertrag, der ein neues Entscheidungssystem vorsieht, der polnischen Machtposition in der EU abträglich.² Damit entspricht die Ablehnung des Verfassungsvertrages der polnischen Staatsräson. Dies spiegelt sich im Verfassungsdiskurs wider, der in Polen keineswegs zufällig stärker textbezogen stattfindet. Der Vertrag von Nizza, der bis zum – nunmehr in Frage gestellten – Inkrafttreten des Verfassungsvertrages Gültigkeit behält, übersetzt die polnische Bevölkerungsstärke in mehr Stimmen im Ministerrat der EU, vor allem gegenüber Frankreich und Deutschland, als der Verfassungsvertrag.

Zweitens ist das Verhältnis zwischen den Eliten und der Bevölkerung in Polen im Hinblick auf die Unterstützung der Verfassung gegenüber Staaten wie z.B. den Niederlanden umgekehrt: Eine deutliche Mehrheit der polnischen Bevölkerung unterstützt die Verfassung, während die Eliten in der Mehrheit

entweder die Verfassung ablehnen oder nach den gescheiterten Referenden in den zwei EU-Gründungsländern eine Demontage der Verfassung fordern.

Drittens spielt im polnischen Verfassungsdiskurs die Furcht vor dem EU-Beitritt der Türkei, der in Holland und Frankreich mit kultureller Überfremdung assoziiert wird, keine Rolle. Der EU-Beitritt sowohl der Türkei als auch der Ukraine wird von der großen Mehrheit der polnischen Eliten und der Bevölkerung unterstützt. Dies spiegelt im übrigen auch die Empirie der Intoleranz in Europa wider. Eine Studie, die im Auftrag des „Europäischen Zentrums zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ in Wien durchgeführt wurde, zeigt, dass die Polen zu den tolerantesten Völkern in Europa gehören.³ Bei den Untersuchungen, die u.a. den Widerstand der Europäer gegen die Einbürgerung der sich länger und legal aufhaltenden Bürger aus Nicht-EU-Staaten gemessen hatten, gehört Deutschland (Westdeutschland mit 51,8%, Ostdeutschland mit 46,4%) zu den Ländern mit dem höchsten Widerstand. Auch Frankreich weist einen hohen Anteil an politischer Intoleranz auf (40,5% Ablehnung). Am tolerantesten von 31 europäischen Gesellschaften zeigen sich gegenüber den ‚denizen‘, den „Nicht-Bürgern“ Europas, die Polen mit nur 14,3% und die Rumänen mit 14,6%.

Viertens findet die polnische Verfassungsdebatte vor dem Hintergrund der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (Herbst 2005) statt. Die Debatte um die europäische Verfassung wird von einigen Parteien stark für ihre politische Profilierung instrumentalisiert und somit in ihrem Inhalt zweckentfremdet, was den Verfassungsdiskurs vom Verfassungsdokument wiederum entfernt.

Parteien im Verfassungsdiskurs

Betrachtet man die parteipolitische Debatte, ergibt sich folgendes Bild: Die Liga der Polnischen Familien (LPR) betreibt z.B. eine Verteufelung der europäischen Verfassung, da diese angeblich die traditionellen Werte der ethnisch-nationalistisch definierten polnischen Gesellschaft bedroht, und zwar durch eine Zwangseinführung der aktiven Sterbehilfe, gleichgeschlechtlicher Ehen sowie liberaler Drogenpolitik durch Brüssel.⁴ In der Denktradition des Zwischenkriegspolitikers Roman Dmowski setzt die LPR die EU dogmatisch mit der verschleierte Hegemonie Deutschlands gleich und plädiert gleichzeitig für eine (oft nur implizit geäußerte) Partnerschaft mit Russland. Die europäische Verfassung wird damit durch die LPR für eine allgemeine Ablehnung der Mitgliedschaft Polens in der NATO und der EU instrumentalisiert. Verurteilt wird dabei insbesondere das außenpolitische Engagement der EU zugunsten der Orangenrevolution in der Ukraine, da die Ukraine im

Gegensatz zu Russland als ein „natürlicher Feind Polens“ angesehen wird. Die Partei erzielte bei den Wahlen zum Sejm im September 2005 ca. 8,1% der Stimmen, obwohl sie sich in ihrer antiwestlichen Position gegen die Hauptströmung des politischen Spektrums Polens bewegt. Paradoxerweise teilt die LPR ihre Kritik am Wirtschaftsliberalismus der EU mit der französischen Linken. Zugleich will sie aber den Kampf um nationale Souveränität in der EU zusammen mit den britischen Tories führen, wobei diese wiederum den Mangel an Liberalismus in der EU kritisieren.

Die künftig größte Regierungspartei, die Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS), die ebenso als rechtskonservativ einzustufen ist, teilt ihre Vorbehalte gegen den europäischen Verfassungsvertrag mit den holländischen Konservativen. Dabei wird die Befürchtung geäußert, dass die Verfassung den nächsten Schritt in Richtung eines europäischen Superstaates bedeutet. Dieser Superstaat wäre aus Sicht von PiS jedoch kein demokratischer, sondern vielmehr ein deutsch-französischer Hegemonialstaat, der die nationale Souveränität Polens durch bürokratische Regulierungsdichte zugunsten Frankreichs und Deutschlands einschränken würde. Als ein Instrument dazu würde das Primat des Europarechts vor dem nationalen Recht verwendet. Anzumerken ist, dass das Primat des Europarechts tatsächlich existiert, dies jedoch seit geraumer Zeit und nicht erst infolge der europäischen Verfassung. Es existierte zudem schon lange vor dem polnischen EU-Beitritt. Demzufolge wäre es plausibel, den EU-Beitritt Polens in Frage zu stellen, statt das Verfassungsdokument dafür verantwortlich zu machen. Weiterhin bemängelt PiS an der europäischen Verfassung die Abwesenheit der *invocatio dei*, da sich der Gottesbezug in der polnischen Verfassung befindet. Dabei handelt es sich nur um einen Aspekt einer umfassenderen Kritik am französisch geprägten Verfassungsentwurf, in dem der Einfluss des laizistischen Wertesystems der Fünften Republik nicht zu verkennen ist. Während die LPR vor allem polemisch und instrumentell vorgeht, ohne sich auf den Verfassungstext zu beziehen, wird der Bezug zum Verfassungstext durch PiS vor allem anhand der Regelungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hergestellt. Die Anführer der Partei, die Brüder Kaczynski, kritisieren die Etablierung des europäischen Außenministers durch den Verfassungsvertrag, und zwar mit der Begründung, dass dieser unter dem Einfluss der großen EU-Länder stehe und somit den vitalen Interessen der polnischen Staatsräson potenziell keine Rechnung tragen würde. Als ein Beispiel wird dabei das von Polen initiierte Engagement zugunsten der friedlichen Revolution in der Ukraine genannt. Diese Unterstützung seitens der EU wäre laut PiS aus zweierlei Gründen entweder gar nicht oder nur verspätet zustande gekommen. Zum einen bedarf der europäische Außenminister des Segens der großen EU-Staaten, da er vom Rat mit der doppelten Mehrheit

(55% der Anzahl der Mitgliedsstaaten mit 65% der EU-Bevölkerung) gewählt wird. Frankreich, Deutschland und Großbritannien und z.B. das „hilfsbereite“ Luxemburg (da es mindestens vier Staaten sein müssen) verfügen somit über eine Sperrminorität. Dieses Argument ist plausibel und lässt sich mit dem Wortlaut des Artikels I-25 des europäischen Verfassungsvertrages stützen.⁵ Von den großen Ländern waren ursprünglich weder Frankreich noch Deutschland daran interessiert, die guten Beziehungen zu Moskau aufs Spiel zu setzen, um einen Regimewechsel in der Ukraine zu fördern. Ohne konstruktive Rolle Litauens und Polens wäre die Orangenrevolution wahrscheinlich nicht erfolgreich verlaufen. Zum anderen gehört es zu den Aufgaben des europäischen Außenministers, die widersprüchlichen Interessen der Mitgliedsstaaten zu koordinieren und einen Konsens zu suchen. Im Falle der Ukraine hätte die Suche nach dem Konsens wahrscheinlich so lange gedauert, dass die Präsidenten Putin und Kutschma die Krise in der Ukraine überstanden hätten, da die Zeit immer zu Ungunsten der Revolution wirkt. Auch dieses Argument ist einleuchtend, wenn man bedenkt, dass Bundeskanzler Schröder erst nach mehreren telefonischen Interventionen des polnischen Präsidenten einverstanden war, den russischen Präsidenten zu überzeugen, in der Ukraine nicht zugunsten des Ancien régime zu intervenieren.⁶

Andere polnische Parteien halten sich mit Äußerungen zur europäischen Verfassung eher zurück, selbst wenn sie vor dem 1. Mai 2004 den polnischen Beitritt heftig kritisiert haben. So versuchten „Selbstverteidigung“ (SO), ein Sammelsurium populistischer Protestpolitiker, sowie die Bauernpartei (PSL) aus den Ängsten der Landwirte und anderer „Transformationsverlierer“ vor dem Ausverkauf des polnischen Bodens politisches Kapital zu schlagen. Mittlerweile haben jedoch die Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik die polnischen Landwirte in Europaenthusiasten verwandelt. Seitdem sind die Protestparteien mit landwirtschaftlicher Klientel mit ihrer Kritik an Brüssel leise geworden und bieten demzufolge auch keinen herauskristallisierten Verfassungsdiskurs an.

Zu den eindeutigen Befürwortern der europäischen Verfassung gehört vor allem die liberale Freiheitsunion (UW), die im Europäischen Parlament, aber nicht im Sejm, vertreten ist, sowie das postkommunistische SLD, das die Beitrittsverhandlungen geführt und erfolgreich abgeschlossen hat. Während bei letzterer die Gründe für die Unterstützung der Verfassung auf der Hand liegen, argumentiert die UW unter Rückgriff auf die Leistungen der europäischen Verfassung, die im Bereich der verbesserten Transparenz, des Menschenrechtsschutzes und der Förderung gemeinsamer europäischer Werte liegen würden.

Ratifizieren oder demontieren?

Selbst nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden plädieren die Vertreter des bisherigen Regierungslagers für eine Ratifizierung des europäischen Verfassungsvertrages, wobei gerade dies als Chance für Polen begriffen wird. Ein Abbruch der Ratifizierung nach britischem Vorbild wird dabei als Fremdbestimmung durch die Staaten interpretiert, die die Verfassung abgelehnt haben. Eine Ratifizierung des Verfassungsvertrages würde somit die polnische Position in der EU stärken. Demzufolge lehnen der Präsident und die Regierung eine Neuverhandlung des Verfassungsvertrages ab und halten am Referendum fest. Diese Position wird auch vom Verband der polnischen Arbeitgeber geteilt. Sie argumentieren wiederum, dass der Ratifizierungsprozess fortgesetzt werden muss, denn sonst würde der Eindruck entstehen, die Osterweiterung wäre die Ursache für die Krise der EU.

Die polnischen Liberalen (Bürgerplattform – PO und Freiheitsunion – UW) setzen sich dennoch für eine Modifizierung oder eine Demontage des Verfassungsvertrages ein. So hat Aleksander Smolar, ein der UW nahe stehender Soziologieprofessor, vorgeschlagen, kontroverse Teile des Verfassungsvertrages – d.h. institutionelle Reformen, neue Entscheidungsregeln, neue Kompetenzen des europäischen Parlamentes sowie die neuen Regelungen zur GASP – aus dem Verfassungsvertrag zu entfernen und diese außerhalb der Verfassung mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen. Dadurch soll ermöglicht werden, dass die Verfassung in Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien angenommen wird.

Auch die künftig zweitgrößte Regierungspartei, die Bürgerplattform (PO), hat ihre Position zur Verfassung etwas revidiert. Die Kritik der PO bezog sich während der Beitrittsverhandlungen vor allem auf das neue Entscheidungssystem, das Polens Machtposition in der EU gegenüber dem Vertrag von Nizza deutlich schmälert. Die Verfassungsvereinbarungen hinsichtlich der GASP hingegen werden von der PO akzeptiert. Die Losung „Nizza oder Tod“ wird von der Partei nicht mehr verwendet. Dennoch plädiert die PO nach wie vor für eine Beibehaltung der Entscheidungsregeln, die in Nizza vereinbart wurden. Vertreter der PO sprechen sich nach dem „non“ und dem „nee“ für eine „Nizza-Plus“-Lösung aus, d.h. für eine gleichzeitige Übernahme neuer Kompetenzen des Europäischen Parlament und die Akzeptanz der neuen Regelungen zur GASP.

Summa summarum zeigt der polnische Verfassungsdiskurs im Vergleich zu Ländern wie Frankreich und Niederlande einen höheren Bezug zum Verfassungstext, was vor allem damit zusammenhängt, dass der Verfassungsvertrag eine Schwächung der Machtposition Polens nach sich zieht. Dennoch

werden im Rahmen des Diskurses auch Inhalte angesprochen, die entweder verfassungs- oder realitätsfern bleiben. Dies lässt sich zumindest zum Teil durch die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Herbst 2005 erklären.

- 1 Nachdruck aus WeltTrends 48 -Herbst 2005-, S. 109-114.
- 2 I.P. Karolewski, „Convention as a new method of decision making in the enlarged European Union. How democratic can it really be?“, Paper für die SGIR Conference „Constructing World Orders“, The Hague, September 9-11, 2004.
- 3 Marcel Coenders/Marcel Lubbers/Peer Scheepers (2005), Majorities' attitudes towards minorities in Western and Eastern European Societies: Results from the European Social Survey 2002-2003, University of Nijmegen, Nijmegen Institute for Social and Cultural Research, Department of Social Science Research Methodology and Sociology, Report 4 for the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Vienna.
- 4 Interessanterweise werden umgekehrte Einwände gegen die europäische Verfassung in den Niederlanden laut. Dort ist die Angst davor groß, dass die Brüsseler Bürokratie gerade die liberalen Erungenschaften der holländischen Gesetzgebung rückgängig machen könnte.
- 5 Vgl. I.P. Karolewski, „Constitutionalisation of the Common Foreign and Security Policy of the EU: Changes and Implications“, Paper für das „Second German-Polish Seminar on the Constitutional Law of the European Union, The Unity of the European Constitution: Differentiated and Non-Simultaneous Realisation of Constitutional Principles in the European Union“, Wroclaw, 11. bis 15. Mai 2005.
- 6 Wolfgang Wagner bezeichnet die GASP als ein Koordinationsspiel unter Zeitdruck. W. Wagner, „Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy“, Journal of European Public Policy 10 (2003) 4, S. 576-595.

Literatur zum Weiterlesen

Franzen, Wolfgang u. a. (Hrsg.)

Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union,
Frankfurt/Main 2004.

Gaitanides, Charlotte u. a.

Europa und seine Verfassung,
Baden-Baden 2005.

Hofmann, Rainer u. a. (Hrsg.)

Eine Verfassung für Europa,
Berlin 2005.

Hurrelmann, Achim

Verfassung und Integration in Europa,
Frankfurt/Main 2005.

Normann, Christine

Polens Rolle in der EU-Verfassungsdebatte,
Münster 2005.

Erhard Crome

Kann es ein europäisches Sozialstaatsmodell geben?

Die Frage nach dem europäischen Sozialstaatsmodell zielt nicht allein auf den sozialpolitischen Kern der EU-Integration, sondern auch auf die demokratische Dimension der Europäischen Union. Der größte Teil, manche sagen neunzig Prozent, der vom deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetze sind Umsetzung von EU-Recht. Dies wiederum wird vom Europäischen Rat bzw. von der EU-Kommission gesetzt. Beide sind nicht wirklich demokratisch gewählt; gewählt wird das Europäische Parlament, das jedoch keine tatsächliche gesetzgebende Gewalt hat. Insofern beschließt der gewählte Bundestag mehrheitlich Gesetze, die von einer nicht gewählten Ebene der EU kommen.

Die Begründung dafür lautet, die Rechtsprechung der EU müsse harmonisiert werden. Unterschiedliche Rechtsordnungen in den Mitgliedstaaten würden die wirtschaftlichen Beziehungen behindern. Die inhaltliche Dimension dessen ist jedoch bisher unausgewogen. So wird derzeit an einer Dienstleistungsrichtlinie gearbeitet, die es ermöglichen soll, „die bisherigen Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern und für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten“ zu beseitigen. Der Vorschlag erstreckt sich auf eine große Breite von Dienstleistungen, und der Kern der Richtlinie soll das „Herkunftslandprinzip“ sein. Das bedeutet, der Dienstleister unterliegt allein den Rechtsvorschriften des Landes, in dem er niedergelassen ist. Damit würde ganz EU-Europa zu einem Billiglohngebiet, weil sich die betroffenen Branchen natürlich am niedrigsten Lohnniveau in der Union orientieren würden. Dem Land, in dem die Tätigkeiten ausgeführt werden, sollen Kontrollen untersagt sein – so das ursprüngliche Konzept – während das Herkunftsland meist kein Interesse oder die Möglichkeit hat, derartige Kontrollen ernsthaft zu betreiben. Nicht nur Tarifverträge und Sozialabgaben geraten so unter Druck, sondern auch Gebühren- und Honorarordnungen, oder anders ausgedrückt: nicht nur Lohnabhängige, sondern auch viele Freiberufler. Am Ende entstünde so ein Mechanismus, bestehende Standards in den einzelnen Ländern nach unten zu vereinheitlichen, nicht nur bei Löhnen, sondern auch bei der Sicherheit oder beim Umweltschutz. In der Wohlfahrtspflege werden so auch Qualitätsstandards aufgeweicht.

Eine Harmonisierung des Steuerrechts dagegen, die wünschenswert wäre, um für die Unternehmen in allen Ländern der Union einheitliche Wettbewerbsstandards zu schaffen und es verhindern würde, dass Konzerne

einzelnen Mitgliedstaaten mit Abwanderung in billigere EU-Staaten drohen, wird faktisch ausgeschlossen. Für einen solchen Harmonisierungsbeschluss wäre „Einstimmigkeit“ erforderlich, d.h. ein einzelnes „Steuerparadies“ in der Union kann einen solchen Beschluss verhindern. Auch dies wird mit „Förderung des Wettbewerbs“ begründet, was hier jedoch nicht der Wettbewerb zwischen Unternehmen, sondern einer zwischen entmachteten Nationalstaaten um das Wohlwollen der Großunternehmen ist.

Insofern ist die Frage nach den Chancen und Möglichkeiten einer europäischen Sozialunion verbunden mit einer weitergehenden Frage: Wird es der Europäischen Union gelingen, tatsächlich zu einer Union zu werden, die von ihren Bürgern bestimmt und geprägt wird? Oder bleibt sie ein Konstrukt, das in erster Linie von Wirtschaftsinteressen, d.h. den Macht- und Einkommensinteressen der großen Unternehmen bestimmt ist? Mit anderen Worten: Ist sie perspektivisch ein neoliberales oder aber ein demokratisch-republikanisches Projekt? Diese Scheidewegssituation wurde durch das „Nein“ der Bevölkerungen in Frankreich und den Niederlanden zum EU-Verfassungsvertrag noch verstärkt.

Das französische „Nein“ und die Folgen

Mehr als 70% der Wahlberechtigten in Frankreich haben an der Volksabstimmung über die EU-Verfassung teilgenommen, 54,9 % von ihnen stimmten mit „Non“. Das war kein Desinteresse an Europa, sondern Ausdruck des Willens, dieses EU-Europa so nicht haben zu wollen. Insofern war die hohe Beteiligung nur die Kehrseite der sonst niedrigen Beteiligung an Europawahlen. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung im EU-Europa der 25 bei 45,7% und in Frankreich bei 42,8%. Das Ergebnis ist, gerade wegen der hohen Beteiligung, nicht einfach zu ignorieren – löste man derlei Abstimmungsunfälle in der Vergangenheit doch stets so, dass die respektiven Bevölkerungen so oft abzustimmen hatten, bis das Ergebnis passte. Zumindest bei kleinen Ländern wie Irland machte man das so. Nun hat die große französische Nation mit einer hohen Beteiligung so entschieden.

Vertreter der politischen Klasse in Deutschland beeilten sich, kaum dass die ersten Hochrechnungen aus Frankreich mitgeteilt wurden, dies als eine „Ablehnung Europas“ oder Ausdruck einer vor allem innenpolitischen Stimmungslage in Frankreich abzutun. Beides stimmt nicht. Das „Non“ kam vor allem von links, und es wurde eindeutig als „nicht antieuropäisch“ akzentuiert. Auch speiste es sich nicht aus Unkenntnis. Mehrere Umfragen zeigten,

dass die Ablehnung bei denen höher lag, die den Verfassungstext gelesen hatten. Eher die Unbedarften dafür waren. Zudem hatte eine hohe Politisierung stattgefunden, nicht zuletzt vor dem Hintergrund des ausländischen, vor allem aus Deutschland gekommenen Tourismus deutscher Politiker und Intellektueller, die die Franzosen zu einem „Ja“ hatten ermahnen wollen.

Die Behauptung, die Ablehnung sei vor allem innenpolitisch zu lesen, erweist sich bei näherem Hinsehen ebenfalls als haltlos. 46% der Befragten einer repräsentativen Telefonumfrage des zweiten französischen Fernsehens am 29. Mai hatten gesagt, der Vertrag verschärfe die Arbeitslosigkeit in Frankreich. Da zugleich klar ist, dass die meisten wissen, die Kompetenzen für Wirtschaft liegen längst in Brüssel und nicht in Paris, ist dies eben keine innenpolitische, sondern eine auf den Kern der EU-Verfassung richtig bezogene Position. Die Wähler der Niederlande hatten kurz darauf zu 61,6% ebenfalls mit „Nein“ gestimmt. Eine Blitzumfrage der „Bild“-Zeitung, der meistgelesenen deutschen Boulevardzeitung, zeigte wenige Tage darauf, dass die Stimmungslage in Deutschland nicht viel anders ist, nur hatte das Volk hier nicht entscheiden können. Insofern ist das französische „Nein“ auch eine Art Stellvertreter für das deutsche, oder anders gesagt: das formaljuristische „Ja“ der deutschen Verfassungsorgane ist nicht Ausdruck dessen, was die Menschen in der Tat dazu zu sagen gehabt hätten.

Hatte die politische Klasse der EU zunächst gemeint, man werde den „Ratifizierungsprozess“ in den anderen Ländern der Union fortsetzen, kamen die führenden Politiker der EU schließlich zu dem Schluss, jetzt sei eine „Denkpause“ nötig. Die EU-Verfassung ist in ihrem Kern gescheitert. Das gilt für die Militarisierung der EU. Die soll trotz des Debakels fortgesetzt werden; aber sie hat jetzt nicht mehr die höheren Weihen eines Verfassungsauftrages. Das gilt ebenfalls für die einseitig neoliberale Wirtschaftsausrichtung. Bei allem anhaltend verbreiteten Glauben, dass die sozialen Grausamkeiten „notwendig“ seien, weil angeblich kein Geld da ist: ohne Sozialstaatlichkeit ist in Europa keine Wirtschaft zu machen, jedenfalls nicht mit Zustimmung der betroffenen Bevölkerungen. Und hinzukommt: die verkündeten Grundrechte, die in der Sache ohnehin nicht einklagbar sein sollten, wogen die Nachteile nicht auf. Genau das hatten die Franzosen verstanden und dementsprechend entschieden.

Diese Verfassung ist damit historisch erledigt. Das wurde auch in den folgenden Debatten im Europäischen Parlament von Abgeordneten verschiedener Länder eingeräumt. Die EU wird einen neuen Anlauf nehmen müssen. Der Kampf ist zu führen um eine wirkliche europäische Verfassung, die von Anbeginn die Völker einbezieht.

Auf den Europäischen Sozialforen in Paris (2003) und London (2004) war bereits diskutiert worden, einen europäischen Verfassungsprozess von unten zu initiieren, der von den Menschen ausgeht und ihre politischen, sozialen und kulturellen Rechte zum Ausgangspunkt der Verfassung Europas macht, nicht die Interessen der Großverdiener und der Militärs. In diesem Sinne soll im November 2005 ein Konvent der europäischen Bürger stattfinden.

Krise der EU?

In Brüssel und den EU-europäischen Hauptstädten wird allenthalben von einer Krise der EU geredet, die noch verstärkt wurde durch das Scheitern des EU-Gipfels im Juni 2005 hinsichtlich der künftigen Finanzierung der Union. Auch hier aber ging es nicht nur um Geld, sondern um die Auseinandersetzung um unterschiedliche Entwicklungsmodelle der EU: auf der einen Seite das angelsächsische Kapitalismus-Modell, innerhalb der Union durch Großbritannien und die Regierung Blair vertreten, die viele sozial begründete Subventionen streichen will, darunter im Agrarbereich, und auf der anderen Seite das kontinental-europäische Kapitalismus-Modell, hier vor allem die französische Regierung, die die Beibehaltung solcher Subventionen für sozial geboten hält.

Von einer Krise der Union im engeren Sinne kann keine Rede sein. Die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza gelten weiter, die Institutionen – das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Europäische Rat bzw. Ministerrat – sind handlungsfähig, der Export floriert und der Euro macht weiter dem US-Dollar Konkurrenz. Bei genauerem Hinsehen haben wir es aber doch mit einer Krise der EU zu tun. Geht man zurück zu den „Kopenhagener Kriterien“, der Fixierung der Bedingungen für den Beitritt weiterer Staaten zur EU, die auf der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen am 21. und 22. Juni 1993 erfolgte, so zeigt sich folgendes. Es wurden damals vier Kriterien formuliert:

- eine durch die Institutionen des Beitrittslandes abgesicherte Garantie für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung und den Schutz der Menschenrechte sowie für den Schutz von Minderheiten;
- eine funktionsfähige Marktwirtschaft in jedem Beitrittsland, die zugleich fähig ist, dem Wettbewerbsdruck innerhalb der Union standzuhalten;
- die Übernahmen sämtlicher Verpflichtungen, die sich aus der EU-Mitgliedschaft ergeben, einschließlich des Ziels der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Politischen Union;

- die Fähigkeit der EU, neue Mitglieder aufzunehmen und zugleich die Fähigkeit zur weiteren Vertiefung der Integration zu erhalten.

Die ersten drei Kriterien richteten sich an die Beitrittskandidaten bzw. späteren Beitrittsländer und wurden in aufwendigen Verfahren durch die Kommission und ihre Beauftragten in allen Beitrittsländern minutiös abgeprüft. Die Ergebnisse sind in den ausführlichen Fortschrittsberichten über die Länder nachzulesen. Das vierte Kriterium jedoch, das sich an die alten Mitgliedsländer und die Institutionen der Union richtete, wurde nie wirklich definiert, faktisch lediglich als politische Absichtserklärung betrachtet, die man schon irgendwie umsetzen werde. Bereits bei der Regierungskonferenz zur Änderung der Verträge, die mit der Tagung der Staats- und Regierungschefs in Nizza im Dezember 2000 zunächst ihren Abschluss fand, hatte sich die Unfähigkeit der EU-Institutionen und ihrer politischen Vertreter gezeigt, zu weit tragenden Kompromissen zu gelangen. Bei den Auseinandersetzungen um den EU-Verfassungsvertrag hat sich das fortgesetzt.

Ironische Betrachter der EU-Szenerie sagen, die Union sei immer von Krise zu Krise gestolpert und habe sich dennoch stets weiterentwickelt. Das werde auch jetzt so sein. Mag sein. Der Unterschied ist nur: alle früheren Krisen der EU waren Krisen innerhalb der Institutionen der EU bzw. in ihrer politischen Klasse. Jetzt handelt es sich erstmals um eine Krise im Verhältnis zwischen den Institutionen sowie den politischen Klassen auf der einen Seite und den europäischen Bevölkerungen auf der anderen Seite; oder demokratietheoretisch ausgedrückt: zwischen den politisch Beauftragten und dem eigentlichen Souverän, den Völkern, über deren Kopf hinweg man jahrzehntelang Politik gemacht hatte. Das „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden war nicht der Auslöser der Krise; es hat die Krise nur offen zutage gefördert.

Die künftigen Auseinandersetzungen in der EU

Weit verbreiteter Grundtenor ist: Die EU habe die Bürger nicht mitgenommen. Auch die Folgen der Erweiterung von 15 auf 25 Staaten seien nicht ernsthaft genug erklärt worden. Es sei ein „Vermittlungsproblem“. Brüssel und die nationalen Regierungen versuchen, sich gegenseitig dafür verantwortlich zu machen. Die künftigen Auseinandersetzungen in der EU werden sich vor allem auf drei Feldern abspielen:

Welchen Charakter soll und wird die EU haben? Wird sie ein Hort des Neoliberalismus sein, der zugleich immer deutlicher als Militärmacht in

Erscheinung tritt, oder wird sie ein wohlfahrtsstaatliches Gefüge sein, das international als Zivilmacht agiert? Wird es möglich sein, eine neue Verfassung „von unten“ zu schreiben, eine andere Verfassung, oder nicht? In den EU-europäischen Debatten ist derzeit eine Neuauflage der Diskussionen um „konzentrische Kreise“ oder ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ zu verzeichnen. Das meint, dass einige Staaten in der Formierung einer Politischen Union enger zusammenarbeiten würden, als andere; meist meint dies die Gründerländer im Vergleich zu den später beigetretenen. Diese Konzepte stoßen stets auf den offenen Widerstand der neuen EU-Mitgliedsländer, etwa Polens, die nicht der EU beigetreten sind, um dort eine mindere Rolle zu spielen. Noch problematischer ist, dass mit Frankreich und den Niederlanden zwei Gründungsländer den EU-Verfassungsvertrag abgelehnt haben, was meint: sie stehen für besonders enge Zusammenarbeit nicht zur Verfügung. Damit ist jenes Konzept der „konzentrischen Kreise“ historisch nicht mehr durchführbar.

Die sogenannte Lissabon-Strategie der EU ist faktisch gescheitert. Gemeint ist der im März 2000 in Lissabon gefasste Beschluss der Staats- und Regierungschefs der EU, die Union bis zum Jahre 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen. Derzeit ist viel von „Halbzeitbilanzen“ in dieser Angelegenheit die Rede. Fest jedoch scheint zu stehen, dass dieses Ziel definitiv nicht erreicht werden kann; die dynamischsten Regionen liegen uneinholbar längst woanders: in China und Indien sowie einigen anderen Ländern des asiatisch-pazifischen Raums. Das verstärkt die Auseinandersetzung auf dem Feld 1: Brauchen wir mehr oder weniger Neoliberalismus, um unsere Probleme zu lösen? Ist der Neoliberalismus ein Konzept zur Lösung, oder Teil des Problems? Die Diskussionen um die Entwicklungsperspektiven der EU werden zunehmen. Die Vorstellungen von einer geopolitischen Finalität, wie sie auch im Zusammenhang mit der möglichen Beitrittsperspektive der Türkei diskutiert wurden, führen zu einer Zunahme der Debatten um Sinn und Zukunft der EU. Hier kommt der Diskussion um die Perspektive einer Europäischen Sozialunion zentrale Bedeutung zu.

Sozialunion als politische Herausforderung

Sozialpolitik wurde in der Europäischen Union bisher eher stiefmütterlich behandelt. Im EWG-Vertrag von 1957 wurde es zu einer „sozialpolitischen Aufgabe“ erklärt, die Mobilität der Arbeitnehmer zu fördern, etwa über die Angleichung der Sozialversicherungssysteme. Auch im Vertrag von Maas-

tricht (1992) wurden lediglich sozialpolitische Themen festgelegt, die in die Gemeinschaftskompetenz fallen können, wie Mindeststandards für Arbeitsbedingungen. Mit dem EU-Vertrag von Amsterdam (1997) wurden beschäftigungspolitische Leitlinien fixiert, die allerdings kaum Verbindlichkeit erhielten. Der Vertrag von Nizza (2001) zählte sozialpolitisch Handlungsfelder auf, die gemeinschaftlich bearbeitet werden sollten, so die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Auch hier wurde jedoch kein Umsetzungsmechanismus festgelegt. Europäische Sozialpolitik blieb so hauptsächlich in nationalstaatlicher Kompetenz und wurde nicht als verbindliche Gemeinschaftspolitik ausgestaltet.

Dort, wo auch in der Gemeinschaftspolitik derzeit von „Sozialreformen“ die Rede ist, geht es darum, den Sozialstaat gemäß „individueller Eigenverantwortung“ umzugestalten. So sollen im Bereich der Alterssicherung die öffentlichen Rentensysteme auf eine Basissicherung beschränkt werden. Es wird auf betriebliche Pensionsfonds und eine private Vorsorge orientiert. Eine individuelle, auf die Entwicklung von Aktienfonds gegründete Alterssicherung zielt jedoch vor allem auf die Schaffung eines erweiterten europäischen Finanzmarktes und setzt die Alterssicherung den Unwägbarkeiten der globalisierten Finanzmärkte aus. Im Gesundheitswesen wird der Schwerpunkt in ähnlicher Weise auf „medizinisch notwendige“ Pflichtleistungen gelegt, alles andere soll durch erhöhte Zuzahlungen erreicht werden. In der Arbeitsmarktpolitik sollen die staatlichen Unterstützungsleistungen verringert und die Bedingungen für deren Bezug verschärft werden, was mit „Hartz IV“ ja auch in Deutschland erfolgt.

Auch im EU-Verfassungsentwurf blieb die Sozialpolitik ein Randthema; der Schwerpunkt lag auf dem neoliberalen Wirtschaftsmodell. Wenn also von „Reform“ der Sozialsysteme die Rede war und ist, so geht es in der Sache um einen europaweit organisierten Rückzug des Staates aus der kollektiven Fürsorge, aus der Wohlfahrtsstaatlichkeit.

In diesem Zusammenhang wird stets auf die Situation der zehn neuen EU-Länder verwiesen. Sie sind schwächer entwickelt, das Gefälle bei Wohlstand und wirtschaftlicher Entwicklung innerhalb der EU habe zugenommen. Daher müssten all die anvisierten Öffnungen vorgenommen werden. Diese laufen jedoch auf eine Absenkung des Niveaus bei Löhnen und Sozialstandards innerhalb der EU hinaus (siehe das o. g. Problem der Dienstleistungsrichtlinie). Das jedoch hat wachsende soziale Probleme auch in den alten EU-Ländern zur Folge. Notwendig ist dagegen die Inangangsetzung einer gegenläufigen Tendenz: die Anhebung des Niveaus in den weniger entwickelten Ländern durch eine gemeinsame europäische Sozialpolitik.

Eine Europäische Sozialunion ist deshalb dringend erforderlich, nicht nur etwas Wünschenswertes. Das bedeutet eine verbindliche Festlegung von Sozial-, Steuer- und Umweltstandards auf EU-Ebene und deren Verteidigung im globalen Wettbewerb, etwa im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO). Auch bei Löhnen bzw. Arbeitseinkommen müssten Wege geebnet werden, um langfristig eine Angleichung nach oben zu erreichen. Eine koordinierte Steuer- und Finanzpolitik auf EU-europäischer Ebene, die die Steuerschlupflöcher innerhalb der Union verbindlich schließt, kann ihrerseits die Mittel bereitstellen, die für eine solide und gerechte Finanzierung der wohlfahrtsstaatlichen bzw. sozialpolitischen Aufgaben in den Mitgliedstaaten erforderlich sind. Im Ergebnis dessen kann eine abgestimmte Haushaltspolitik erreicht werden, die öffentliche Investitionen in soziale Infrastrukturen und ökologischen Wandel ermöglicht. So kann eine abgestimmte Geld- und Haushaltspolitik auch zu einer Stärkung der Binnennachfrage in der EU beitragen, die zugleich auf ökologische Nachhaltigkeit zielt. All dies bedeutet, den Sozialstaat in Europa zu bewahren und so zu erneuern, dass er der Wohlfahrt aller Bürgerinnen und Bürger in der Union dient.

Damit kommen wir zur Ablehnung der EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden zurück. Die Bürgerinnen und Bürger haben nicht Europa abgelehnt, sondern eine EU, die die sozialen Rechte ignoriert. Die existenziellen Probleme der Menschen müssen nicht nur von den nationalen Regierungen, sondern auch von Brüssel in den Blick genommen werden. Wenn dieses EU-Europa eine eigene, tatsächliche sozialpolitische Dimension erhält, die verbindlich ausgestaltet wird, dann schwinden auch die vielfach beredete „Europa-Müdigkeit“ und die Demokratie-Unzufriedenheit. Ein soziales Europa ist die beste Garantie für ein demokratisches Europa. In diesem Sinne lautet die Frage dann nicht, ob es ein europäisches Sozialstaatsmodell geben kann, sondern dass es eine Sozialunion geben muss, die die europäische Integration in der Tat vollendet. Dies jedoch vollzieht sich nicht von selbst, sondern muss in politischen Kämpfen erstritten werden. EU-Europa als demokratisch-republikanisches Projekt kann nur aus diesen Auseinandersetzungen hervorgehen. Und das geht jede und jeden an.

Literatur zum Weiterlesen

Benz, Benjamin

**Sozialraum Europa: ökonomische und politische
Transformation in Ost und West,**

Opladen 2000.

Kaelble, Hartmut

**Das europäische Sozialmodell:
auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat,**

Berlin 2004.

Schmid, Josef

Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: soziale Sicherung in Europa.

Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme,

Opladen 2002.

Waldschmitt, Elmar

Die europäische Sozialunion:

ordnungspolitischer Prüfstein des europäischen Integrationsprozesses,

Frankfurt am Main 2001.

Jochen Franzke

Brandenburg und Europa. Wie weiter?

Das Land Brandenburg und seine Menschen sind in vielfältiger Weise mit Europa verbunden. Europa ist dabei rational sowohl Chance als auch Herausforderung. Tatsächlich aber stehen die in den Köpfen viel zu vieler Menschen verbreiteten Vorurteile und Ressentiments gegenüber dem vereinigten Europa in keinem nachvollziehbaren Verhältnis zu den enormen Chancen, die die Europäische Union bietet. Dies muss sich ändern, wenn das Projekt Europa eine Zukunft haben soll.

Zuallererst bietet die Europäische Union in ihrer heutigen Form die geschichtliche Chance einer europäischen Lebensweise. Diese umfasst vielfältige Möglichkeiten, in andere EU-Staaten ohne Grenzkontrollen zu reisen, dort eine Arbeit aufzunehmen, zu studieren, sich weiterzubilden oder sich mit einem Gewerbe niederzulassen. All dies ist mittlerweile für viele Brandenburger eine Selbstverständlichkeit geworden, die gern genutzt wird, über die aber zumeist nicht weiter nachgedacht wird. Ein Blick in andere Teile der Welt erinnert uns daran, dass diese Freiheiten alles andere als selbstverständlich sind.

Die Zugehörigkeit zur Europäischen Union erschloss dem Land Brandenburg zusätzliche Finanzmittel. Dies ist für das finanzschwache ostdeutsche Land von vitaler Bedeutung. Europa ist heute ein wichtiger Motor für dessen positive Entwicklung. Seit 1991 erhielt das Land aus Sonderfonds, einmaligen Sonderprogrammen und vor allem aus den EU-Regionalfonds über sechs Milliarden Euro. Hinzu kommen weitere Mittel im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen URBAN II, LEADER + INTERREG III und EQUAL. Diese Gelder bilden eine wesentliche zusätzliche Basis zur sozio-ökonomischen Entwicklung des Landes. Da die Wirtschaftskraft Brandenburgs bislang unter 75% des EU-Durchschnitts liegt, zählt das Land zu den Ziel-1-Regionen. Diese erhalten aus den Europäischen Strukturfonds die höchste Unterstützung, um deren Stabilität und Prosperität zu entwickeln und diese wettbewerbsfähiger zu machen. Diese Mittel haben bisher zur Schaffung oder Erhaltung von mehr als 40.000 Arbeitsplätzen in Brandenburg beigetragen. Ohne die Unterstützung der EU wären in den vergangenen Jahren viele Projekte und Erneuerungsvorhaben in Brandenburg nicht möglich gewesen. Die Fördermaßnahmen haben daher eine große Bedeutung für die Entwicklung des Landes insgesamt und die kommunale Infrastruktur im Besonderen, für die fast die Hälfte der Fördermittel eingesetzt wird.

Diese komfortable Situation wird sich allerdings in den nächsten Jahren ändern, denn am 1. Mai 2004 hat die EU eine Reihe neuer Mitglieder aufgenommen, die wirtschaftlich deutlich schwächer entwickelt sind als Brandenburg.¹ Diese benötigen nun jene solidarische Unterstützung und Förderung durch die EU, die Brandenburg und die anderen ostdeutschen Länder seit 1990 genossen haben. Daher muss sich Brandenburg darauf einrichten, dass seine EU-Fördermittel bereits ab dem Jahr 2007 geringer werden.

Europa ist natürlich weit mehr als die Möglichkeit, Fördermittel zu erhalten. Die Vorzüge der EU-Mitgliedschaft lassen sich ohnehin nicht allein in Euro und Cent ausdrücken. Die Brandenburger profitieren – wie alle anderen Bürger der Union – von der EU vor allem deshalb, weil sie einem der größten Märkte der Welt angehören. Ihre wirtschaftliche Zukunft, ihr Wohlstand und nicht zuletzt ihre Sicherheit sind engstens mit dem vereinten Europa verbunden. Die von manchen Politikern propagierte Abschottung kann die Probleme Brandenburgs nicht lösen. Daher hat sich das Land – seit seinem Beitritt zur EG/EU mit der deutschen Vereinigung am 3.10.1990 – immer dafür eingesetzt, den politischen und wirtschaftlichen Zusammenhalt in der EU zu stärken sowie den Integrationsprozess voranzutreiben. Das Land hat viel dafür getan, die historische Chance von 1989 zu nutzen, aus einer westeuropäischen eine gesamteuropäische Integrationsgemeinschaft zu machen.

Herausforderungen und Probleme

Herausforderungen stellt die Zugehörigkeit zur Europäischen Union für Brandenburg in doppelter Hinsicht: Das märkische Flächenland muss mit seinen Ressourcen sowohl im EU-Wettbewerb mit anderen Regionen bestehen, als auch den Prozess der Weiterentwicklung der Union mitgestalten.

Die bereits genannten Chancen sind zu berücksichtigen, wenn die nicht zu übersehenden Probleme der EU-Mitgliedschaft angesprochen werden. Brandenburg leidet – wie Deutschland insgesamt – unter der übermäßigen EU-Regulierungswut. Mehr als 70% der regulativen Entscheidungen fallen mittlerweile auf der EU-Ebene. So wurden zwischen 1998 und 2004 auf EU-Ebene insgesamt 18.167 Verordnungen und 750 Richtlinien erlassen, der Bundestag verkündete im gleichen Zeitraum 1.195 Gesetze und 3.055 Rechtsverordnungen.² Der Brandenburgische Landtag verabschiedete zum Vergleich zwischen 1999 und 2004 insgesamt 146 Gesetze.³ Bürokratieabbau ist also auch und vor allem eine europäische Aufgabe.

Unter den Brandenburgern herrscht weiterhin vielfach das Gefühl, dass die Institutionen der EU bei ihren das Land betreffenden Entscheidungen

dessen spezifische Situation nicht genügend berücksichtigen. Besonders drastisch hat dies in den 1990er Jahren im Fall von EKO-Stahl in Eisenhüttenstadt gezeigt. Unter diesen Umständen ist das Verhältnis der Brandenburger zu Europa widersprüchlich. Die Europa-Skepsis ist in Brandenburg weit verbreitet. In jüngster Zeit ist dies vor allem mit der Einführung des Euro und der Osterweiterung der EU verbunden. Viele Brandenburger befürchten vor allem den Verlust an Arbeitsplätzen. Auf der einen Seite fühlen sich viele Brandenburger zu wenig in grundsätzliche europapolitische Entscheidungen eingebunden, z.B. beim EU-Verfassungsvertrag. Andererseits werden die bestehenden europapolitischen Möglichkeiten viel zu wenig genutzt. Dies zeigt sich vor allem bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. An der letzten Europawahl 2004 nahmen nur ca. 27% der Brandenburger teil. Damit war das Land mit Abstand bundesweit das Schlusslicht. Gegenüber der Europawahl 1999 sank die Beteiligung sogar noch einmal um 3%. Der Abstand zum vorletzten Bundesland, Hamburg, beträgt 8%, zum Bundesland mit der höchsten Wahlbeteiligung, Rheinland-Pfalz, sogar 31,3%.⁴ Wie ist dies zu erklären?

Sicher folgen Europawahlen eigenen Gesetzen. In den für die Wahlentscheidung wichtigen Themen herrscht eine europaferne Grundstimmung. Nationale Probleme werden als wichtiger erachtet als europäische. Das Europäische Parlament wird von den Brandenburgern – wie von vielen anderen wahlberechtigten Deutschen nicht weiter beachtet.⁵ Desinteresse bis hin zur Ignoranz kennzeichnet die Stimmung im Vorfeld der Europa-Wahlen. Die oben beschriebene gewachsene Bedeutung der europäischen Ebene ist noch nicht in den Köpfen der Menschen angekommen. Das Desinteresse an der europäischen Ebene spiegelt sich in der Bewertung der Relevanz von Parlamentsentscheidungen wider. Der Bundestag wird von 86% als wichtigstes Parlament angesehen, es folgen die Landtage mit 74%. Die Gemeinderäte kommen auf 71%. Weit abgeschlagen am unteren Ende der Skala befindet sich das Europäische Parlament, dem gerade 59% Relevanz attestieren.⁶ Bleibt es auch in Zukunft bei dieser Wahlabstinenz in europapolitischen Fragen, geben die Brandenburger leichtfertig ein wichtiges Mittel aus der Hand, Europa mitzugestalten.

Eine weitere Möglichkeit, europäische Strukturen selbst mit zu gestalten, bietet sich für die Brandenburger im Grenzgebiet zu Polen an Oder und Neiße. Dort können sie im tagtäglichen Miteinander selbst ein Stück Europa gestalten. Mit dem Beitritt Polens zur EU am 1. Mai 2004 ist die Region Berlin/Brandenburg aus einer viel beklagten Randlage ins Zentrum der Europäischen Union gerückt – einem Binnenmarkt von jetzt 450 Millionen Bürgern. Dies schafft eine zunehmende wirtschaftliche Dynamik in der bis-

herigen Transitregion Ostbrandenburg-Westpolen, die wieder zu der historischen Wirtschaftsregion mit hoher Wertschöpfung und grenzüberschreitender Arbeitsteilung zusammenwächst. Maßgeblichen Anteil daran hat der Wegfall der belastenden Staus an den Grenzübergängen, die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren in beiden Ländern und die Vereinfachung vieler gemeinsamer Projekte durch die Tatsache, dass Polen als EU-Mitgliedsland nunmehr die gleichen EU-Richtlinien umsetzen muss und auf die gleichen EU-Finanzfonds zurückgreifen kann wie Brandenburg. Nachdem die deutsch-polnische Grenze nicht mehr EU-Außengrenze ist, können die Brandenburger die Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes erst richtig nutzen. Zugleich müssen sie sich dem Wettbewerb und der Konkurrenz der neuen EU-Mitglieder stellen.

Insgesamt kann die Entwicklung der regionalen grenznahen Zusammenarbeit an Oder und Neiße trotz der erreichten Fortschritte nicht befriedigen. Zu stark sind Abschottungsreaktionen unter der Bevölkerung verbreitet, zu wenig wird versucht, regionale Probleme gemeinsam zu lösen.

Brandenburg und die Europäische Denkpause

Europa hat schon viele Krisen erlebt. Bislang ging es immer um Auseinandersetzungen innerhalb der politischen Eliten in Brüssel und den Hauptstädten der EU-Mitgliedsstaaten, die um Macht und Einfluss in der EU, um die Definition der Ziele und Instrumente europäischer Politik stritten. Selbst die tiefste Krise wurde nach gewisser Zeit bereinigt und die Integration konnte weiter voranschreiten.

Diesmal ist die Situation jedoch anders. Die Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden im Frühjahr 2005 zeigt eine grundlegende Bruchlinie im Verhältnis zwischen der politisch-administrativen Elite Europas und seinem Souverän – den Völkern, die die Integration in Europa tragen. Die Stabilität des europäischen Hauses ist damit bedroht.

Diese Situation lässt Brandenburg nicht kalt. Seine Politiker sollten sich allerdings deutlicher als bislang und vor allem öffentlich am Nachdenken über Europa beteiligen. Es geht darum, diese Zeit nutzen, um seine europapolitischen Aktivitäten zu evaluieren, neu zu ordnen und zu aktivieren. Auch über die europapolitischen Schwerpunkte ist zu reden. Das Land kann durchaus seinen Teil dazu beitragen, jene Lücke zu schließen, die zwischen den überhöhten Ansprüchen der Europa-Politiker und den tatsächlichen sozialen Sorgen und Ängsten der europäischen Bevölkerung klafft.

Wichtige europapolitische Entscheidungen stehen in den nächsten Monaten an:

- die Zukunft des Verfassungsvertragsprojektes ist zu klären;
- der Finanzrahmen für die Förderperiode 2007-2013 ist festzulegen;
- die Rahmenbedingungen für die künftige Politik in den vergemeinschafteten Politikfeldern (z. B. in der Regional- und Umweltpolitik) sind festzulegen;
- die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien sind fortzusetzen.

Brandenburg ist dabei kein unbeteiligter Beobachter. An der Entscheidung, wie es mit Europa weitergeht, sind auch viele Landespolitiker beteiligt – die Abgeordneten des Landtages, die Mitglieder der Landesregierung sowie die Europaabgeordneten⁷. Im Rahmen des deutschen Föderalismus hat das Land vielfältige Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten, die es intensiver nutzen sollte. Europapolitik muss wieder stärker als Teil der Landespolitik sichtbar gemacht werden, dazu gehören vielfältige öffentliche Debatten, nicht bloße Informationsvermittlung. Die entscheidenden Impulse dazu können nur aus dem Landtag kommen.

Brandenburg ist an der weiteren Vertiefung der europäischen Integration interessiert. Dazu muss die Krise in der EU überwunden werden. Dies geht aber nicht mit einem „weiter so“, sondern nur mit europapolitischen Kurskorrekturen, was Ziele, Methoden und Vermittlung betrifft. Brandenburg sollte sich daher z. B. dafür einsetzen, künftige europapolitische Richtungsentscheidungen auch in Deutschland per Volksentscheid zu treffen. Dies ist heute in vielen Mitgliedsstaaten der EU Verfassungsstandard. Es wäre ein gutes Mittel, die Europapolitik aus den Komitees und Ausschüssen in die öffentliche Debatte zurückzuholen, wo diese – jedenfalls bei Grundsatzentscheidungen – auch gehört. Die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zum Europäischen Verfassungsvertrag vom Mai 2005 spiegelte jedenfalls nicht die Mehrheitsposition der Deutschen wieder. Dies sollte sich nicht wiederholen. Nur wenn es der Politik gelingt, eine Mehrheit der Bevölkerung von weiteren Schritten der Vertiefung der europäischen Integration zu überzeugen, kann die Europaverdrossenheit überwunden werden.

- 1 Statistisch liegen nunmehr zu mindestens Teile des Landes über den oben genannten 75 % des europäischen Durchschnitts, ohne das sich deren wirtschaftliche Lage tatsächlich verbessert hätte. Verlässliche Daten dazu liegen aber noch nicht vor. Eine Entscheidung über die EU-Förderung in der Förderperiode 2007 bis 2013 wird wohl erst im Jahr 2006 fallen.
- 2 Der Tagesspiegel, 11.10.2005.
- 3 Angaben nach Drs. 3/7923, <http://www.brandenburg.de/sixcms/media.php/1619/7923.pdf>
- 4 Pressemitteilung des Landeswahlleiters vom 14.6.04.
<http://www.wahlen.brandenburg.de/sixcms/detail.php/15895>
- 5 Dies ist schon seit der ersten Europawahl 1979 so und entspricht auch der Situation in den anderen Mitgliedsstaaten der EU.
- 6 Viola Neu: Wahlanalyse der Europawahl am 13.6.2004.
http://www.kas.de/publikationen/2004/5721_dokument.html
- 7 Dabei handelt es sich um Elisabeth Schroedter (Bündnis 90/Die Grünen), Dr. Christian Ehler (CDU), Norbert Glante (SPD) und Dr. Helmuth Markov (PDS).

Literatur zum Weiterlesen

Lenz, Aloys/Johne, Roland

Die Landtage vor der Herausforderung Europa Anpassung der parlamentarischen Infrastruktur als Grundlage institutioneller Europafähigkeit,

in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/2000.

Krämer, Raimund

Aktiv in Europa: Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union – Bilanz nach 10 Jahren,

Potsdam 2002.

Krätke, Stefan

EU-Osterweiterung als Chance:

Perspektiven für Metropolräume und

Grenzgebiete am Beispiel Berlin-Brandenburg,

Münster 2004.

Abkürzungsverzeichnis

ECOFIN	Rat der Europäischen Wirtschafts- und Finanzminister
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EQUAL	Gemeinschaftsinitiative der Beschäftigungspolitik
ERE	(frühere) Europäische Rechnungseinheit
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ESVU	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion
EU	Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäische Währungssystem
EWU	Europäische Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
INTERREG	Gemeinschaftsinitiative zur die Zusammenarbeit zwischen den Regionen in der EU
IT	Informationstechnologien
LEADER+	Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums
LPR	Liga der Polnischen Familien (Polnische Partei)
NATO	Nordatlantische Vertragsorganisation
OMK	Offene Methode der Koordinierung
PiS	Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (Polnische Partei)
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PSL	Bauernpartei (Polnische Partei)
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SLD	Demokratisches Linksbündnis (Polnische Partei)
SO	Selbstverteidigung (Polnische Partei)
URBAN	Gemeinschaftsinitiative zu dauerhaften Entwicklung städtischer Krisengebiete in der EU
WTO	Welthandelsorganisation
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

Autorenverzeichnis

Crome, Erhard, Dr. habil., geb. 1951, Politikwissenschaftler, Leiter des Bereichs Ausland der Rosa-Luxemburg-Stiftung, von 1990 bis 2000 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Potsdam. Forschungsschwerpunkte: Friedens- und Europapolitik, Systemwechsel in Osteuropa, Geschichte der DDR. E-mail: crome@rosalux.de

Franzke, Jochen, Dr. habil., geb. 1954, Politikwissenschaftler, Hochschuldozent, Universität Potsdam. Forschungsschwerpunkte: Europäische Integration, Politisch-administrative Systeme der Staaten Mittel- und Osteuropas, Regional- und Kommunalpolitik. E-mail: franzke@uni-potsdam.de

Jacobsen, Hanns-D., Prof. Dr., geb. 1944, Professor für Politische Wissenschaft, Studienforum Berlin e.V. Forschungsschwerpunkte: Internationale Wirtschafts- und Finanzbeziehungen, Europäische Integration, EU-Osterweiterung. E-mail: hdjacobsen@studienforum-berlin.de.

Karolewski, Ireneusz Pawel, Dr., geb. 1971, Politikwissenschaftler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Theorie an der Universität Potsdam. Forschungsschwerpunkte: Theorie europäischer Integration, Nation und Nationalismus sowie Staatsbürgerschaft und kollektive Identität in Europa. E-Mail: karole@rz.uni-potsdam.de.

Kleger, Heinz, Prof. Dr., Inhaber des Lehrstuhls für Politische Theorie an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam. Forschungsschwerpunkte: Politische Theorie, Europäische Integration, Demokratietheorie. E-mail: kleger@uni-potsdam.de

Lang, Kai-Olaf, Dr., geb. 1967, Verwaltungswissenschaftler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe EU-Integration an der Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin; Forschungsschwerpunkte: politische Entwicklungen der Länder Ostmitteleuropas, EU-Erweiterung; Nachbarschaftspolitik der EU. E-mail: kai-olaf.lang@swp-berlin.org

Oppeln, Sabine v., Dr., geb. 1950, Akademische Rätin an der Arbeitsstelle Europäische Integration des Otto-Suhr-Instituts der FU Berlin. E-Mail: oppeln@zedat.fu-berlin.de.

Pamp, Oliver, geb. 1978, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Jean Monnet Centre of Excellence des Fachbereichs Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin. Forschungsschwerpunkte: Europäische Integration, Politische Ökonomie von Finanzpolitik und sozialen Sicherungssystemen.
E-mail: o.pamp@jmc-berlin.org.

Pitrová, Markéta, Ph. D., geb. 1973, Oberassistentin und Lehrstuhlleiterin für internationale Beziehungen und europäische Studien an der Fakultät der Sozialstudien der Universität Masaryk Brno (Tschechische Republik). Forschungsschwerpunkte: Politische Entwicklung der EU, Theorie des Integrationsprozesses und Fragen der Erweiterung der EU.
E-mail: pitrova@fss.muni.cz

Schwarz, Siegfried, em. Prof. Dr., geb. 1934, Historiker, Forschungsschwerpunkte: Geschichte und Politik der EU, Deutsche und französische Außenpolitik, Ost-West-Beziehungen in Europa.
E-Mail: S-R.Schwarz@t-online.de

Sprungk, Carina, geb. 1977, Politikwissenschaftlerin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle Europäische Integration des Otto-Suhr-Instituts der FU Berlin. E-Mail: sprungk@zedat.fu-berlin.de

Tömmel, Ingeborg, Prof. Dr., Jean-Monnet-Professur an der Universität Osnabrück, Fachbereich Sozialwissenschaften. Forschungsschwerpunkte: Internationale Politik, EU-Politik, EU-Regionalpolitik.
E-mail: itoemmel@uni-osnabrueck.de