

## EUROPÄISCHE INTEGRATION WIE BISHER ODER ANDERS: BAHNT SICH EINE KURSWENDE AN?

*Der Aufsatz beruht auf einer überarbeiteten Fassung des Vortrags, den Professor Dr. Elke Thiel am 15. April 2010 an der Andrassy Universität Budapest gehalten hat.*

### **EINLEITUNG**

Die europäische Integration entstand - vor mehr als 50er Jahren - als „offener Prozess“. Bewusst offen gelassen wurde das Endziel. Aus den Verträgen geht jedoch deutlich hervor, dass die „Gründungsväter“ eine wirtschaftliche und politische Integrationsvertiefung im Auge hatten.

Die Integration begann mit den Märkten. Der Vorteil war: die Mitgliedstaaten mussten - zunächst - keine großen Souveränitätsverzichte leisten. Rückblickend kann man sagen: die europäische Integration war immer dann sehr erfolgreich, wenn sie von einem konkreten Projekt getragen wurde: vom Binnenmarkt 1992 und später vom Euro. Weit schwieriger waren die Vertragsverhandlungen, wenn es um institutionelle Reformen ging. Es gab keinen „großen Wurf“ sondern jeweils nur „Einzelschritte“.

Von der „Zollunion“ zum „Euro“, von der Wirtschaftsgemeinschaft zur „Europäischen Union“ und von der „EG-6“ zur „EU 27“. Das ist sicher mehr, als man bei der Gründung erwarten oder hoffen konnte. Es gab bisher vier große Erweiterungsrunden. Und es spricht für die Integrationskraft der EG/EU, dass sie jeden Erweiterungsschritt mit einem Vertiefungsschritt verbinden konnte. Die Integrationsvertiefung ist weit fortgeschritten. Sie ist allerdings noch nicht abgeschlossen. Es gibt viele „Baustellen“. Ebenfalls nicht abgeschlossen ist die Erweiterung der Union: Es gibt eine Reihe potentieller Kandidaten und es gibt Beitrittsversprechen.

Die Europäische Union „2010“ hat eine angefüllte „europapolitische Agenda“: die Umsetzung des Lissabon-Vertrags, die europäische Finanzmarktordnung, der Raum „Freiheit - Sicherheit und Recht“, der „Ausstieg aus der Krise“, die „europäische Außenpolitik“ sowie die nächste Erweiterungsrunde. Die Agenda wird mit den herkömmlichen Verfahren abgewickelt - mit den Instrumenten, die die EU eben hat. Es gibt jedoch Signale, die darauf hindeuten, dass sich die integrationspolitischen Voraussetzungen verändert haben: die Ambivalenzen des Lissabon-Vertrags, die „Nein“ in den Vertragsreferenden, die Häufung von Opting-Out sowie die zunehmende Heterogenität der Mitgliedstaaten.

Bahnt sich eine Kurswende an? Es gäbe ein Szenario für eine große „Kehrtwende“: Europa schafft einen konstitutionellen Neubeginn. Europäische Föderalisten haben die Iren für ihr „Nein“ zum Lissabon-Vertrag gelobt.<sup>1</sup> Sie fordern ein demokratisches Europa, das vom Willen der Bürger getragen wird. Sie sollen in europaweiten Referenden über alle wichtigen integrationspolitischen Entscheidungen abstimmen können; Vorbild ist die Konsensdemokratie in der Schweiz. Im Kern laufen diese Vorstellungen auf einen „europäischen Bundesstaates“ hinaus. Dafür sehe ich keine Unterstützung. Nach meiner Beobachtung bewegt sich das „Pendel“ in die Gegenrichtung: nämlich von der „Supranationalität“ zur „Intergouvernementalität“.

Es gäbe auch ein „Krisenszenario“: Die Europäische Union hat in den letzten Jahren häufig negative Schlagzeilen gemacht: das Scheitern des Verfassungsvertrags, der fast gescheiterte Lissabon-Vertrag und dann der „Fall“ Griechenland. Folgt man den Schlagzeilen, stand das Auseinanderbrechen der Union immer kurz bevor. Das EU-System hat sich dann - jedes Mal - doch als sehr robust erwiesen.

Die Veränderung, die ich beobachte, bahnen sich „unterschwellig“ an, mit den Signalen, die ich genannt habe. Niemand will aus der Union austreten, im Gegenteil! Die EU-Mitgliedschaft sichert Einfluss und Mitsprache. Die Mitgliedstaaten neigen jedoch dazu, europapolitische Entscheidungen unter eng verstandenen nationalen Gesichtspunkten zu treffen. Sie sehen in der europäischen Einigung „an sich“ nicht mehr ein „großes“ Ziel - ein Ziel, das in ihrem ureigenen Interesse liegt. Die Heterogenität der nationalen Interessen limitiert innovative gemeinsame „Problemlösungen“. Der Lissabon-Vertrag ist mit der Erwartung verbunden, dass die Union an Handlungsfähigkeit gewinnt. Die „Signale“, die ich sehe, scheinen solche Erwartungen jedoch eher zu dämpfen.

Um meine Beobachtungen zu erläutern, beginne ich mit einigen Dilemmata, die in den Gründungsverträgen angelegt waren, und fortbestehen. Daran schließt sich - zweitens - die Frage an: Wie wünschen sich die Mitgliedstaaten die Europäische Union? Hierfür ist der Lissabon-Vertrag aufschlussreich. Drittens, die europapolitische Agenda ist angefüllt. Was kann die Union leisten?

## I. DIE „DILEMMATA“ DER GRÜNDUNGSVERTRÄGE

### 1. IDENTITÄT UND LEGITIMATION

Bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften wurden kontroverse institutionelle und politische Fragen ganz bewusst offen gelassen. Hätte man den „Verfassungsweg“ einzuschlagen versucht, wäre das Vorhaben gescheitert, und das wohl für alle Zeit! Die Europäische Union wurde als ein Gebilde „sui generis“ gegründet und sie ist es geblieben: mehr als ein Staatenbund, aber kein Bundesstaat. Dies hat Konsequenzen für ihre Identität und Legitimation.

Der Lissabon-Vertrag konstruiert für die Union eine abgeleitete nationale und eine eigenständige europäische Legitimation (Art. 10 Abs. 2/3 EUV). Die Legitimation über das Europäische Parlament ist allerdings „notleidend“. Dem EP fehlen - bekanntlich - zentrale parlamentarische Rechte. Und wenn man die These vom „nicht-existierenden europäischen Demos“ zugrunde legt, dann hat die Union im Grunde keine eigenständige demokratische Legitimation.

Die Europäische Union hat daher ihre Legitimation immer auch aus ihren Erfolgen - aus dem „Output“ - hergeleitet: Die Aussöhnung zwischen Deutschland und Frankreich, friedliche Beziehungen zwischen den Nachbarn, wirtschaftlicher Wohlstand, politische Stabilität, Sicherheit in der Ost-West-Konfrontation, und dann die „Wiedervereinigung Europas“. Die Erfolge waren zugleich „Identitätsstifter“. Sie sind allerdings schnell zur Selbstverständlichkeit geworden. Und die EU tut sich schwer, mit immer „neuen“ Erfolgen ihre Identität und Legitimität zu „rechtfertigen“. So verwundert es vielleicht weniger, wenn die Unterstützung in der Bevölkerung nachlässt!

### 2. SUPRANATIONALITÄT UND NATIONALE SOUVERÄNITÄT

Mit den Gründungsverträgen wurden supranationale Elemente eingeführt. Das EU-System konnte dadurch eine institutionelle Eigendynamik entwickeln. Dies gilt ganz besonders für die beiden Gemeinschaftsorgane: Europäische Kommission und Europäischer Gerichtshof.

Die Integration sollte jedoch zugleich „souveränitäts-schonend“ sein. Dort, wo es möglich war, sollten „kooperative Lösungen“ gefunden werden.<sup>2</sup> Dies gilt unter anderem für den gesamten Bereich der Wirtschaftspolitik, auch nach der Euro-Einführung. Es gibt keinen europäischen Bundesstaat und damit auch keine „Zentralregierung“, die wirtschaftspolitische Verantwortung übernehmen könnte. Die Debatte über eine „Europäische Wirtschaftsregierung“ kann darüber nicht hinweg täuschen. Dies hat Konsequenzen für die wirtschaftspolitische Koordinierung: Die Ergebnisse können kaum besser sein als die einzelstaatliche Wirtschaftspolitik.

### 3. MARKTLIBERALITÄT UND SOZIALSTAATLICHKEIT

Der europäische Einigungsweg begann mit der „Öffnung der Märkte“. Die Marktintegration hatte die schon genannten Vorteile: Die Souveränitätsverzichtete hielten sich in Grenzen. Sie hat der Europäischen Union aber auch den Vorwurf eingetragen, „unsozial“ zu sein.

Die Märkte blieben sich jedoch keinesfalls selbst überlassen. Mit der Markt deregulierung wurden auch die Gemeinschaftspolitiken verstärkt: Verbraucher- und Gesundheitsschutz, Klima- und Umweltschutz, Arbeitnehmerrechte,

Bildungs- und Austauschprogramme. Ganz erheblich aufgestockt wurden die Europäischen Strukturfonds - die Unterstützung für wirtschaftlich benachteiligte Regionen. Ein Drittel des EU-Haushaltes wird dafür ausgegeben. Das Urteil, dass die Europäische Union nicht solidarisch und sozial ist, wird man daher etwas revidieren müssen.

Aber die Bürger vermissen das „soziale Europa“. Dies hat die europapolitische Debatte in Verbindung mit dem französischen Referendum gezeigt.<sup>3</sup> Die Griechen sind von harten Sparmaßnahmen

getroffen - in anderen Ländern geht es einem großen Teil der Bevölkerung ähnlich. Und man kann verstehen, wenn sich die Betroffenen fragen, wieso kann die Union nicht „helfen“? Diese Debatte lenkt allerdings von der sozialpolitischen Verantwortung der nationalen Regierungen ab. Sie weckt Erwartungen, die die Europäische Union nicht erfüllen kann.

#### 4. DIE GEOGRAPHISCHEN GRENZEN DER UNION

Die europäische Integration begann als Sechsergemeinschaft. Aber die Erweiterung war stets „mitgedacht“.<sup>4</sup> Nach der Wende hätte man die Europäische Union erfinden müssen, man hätte sie erfinden müssen, wäre sie nicht schon da gewesen! Für die ostmitteleuropäischen Staaten war der EU-Beitritt die „Rückkehr nach Europa“! Die neuen Mitgliedstaaten haben die wirtschaftliche und politische Systemtransformation in Anlehnung an das EU-System durchgeführt. Die EU wurde damit zu einer Art „Anker“ für die Reformen.

Nicht zu vergessen ist: Ostmitteleuropa war - in nicht zu ferner Vergangenheit - ein Schauplatz der Rivalitäten zwischen den „europäischen Mächten“. Und es ist sicher nicht zuletzt die Existenz der Europäischen Union, die ein Wiederaufleben der „alten Konflikte“ unterbunden hat. Die europäische Integration bietet den Rahmen, in dem „alte“ und „neue“ Mitgliedstaaten hoffen, ihre konfliktreiche Vergangenheit zu überwinden. Die historischen Integrationserfolge - die Aussöhnung der Nachbarn - haben allerdings auch zu hohen Erwartungen verleitet: Zu der Erwartung, dass ein „Beitritt zur EU“ alle Konflikte „lösen“ kann. Und mit dieser „Erwartung“ steht die Union heute vor einem Dilemma.

## II. WIE WÜNSCHEN SICH DIE MITGLIEDSTAATEN DIE EUROPÄISCHE UNION?

Der Lissabon-Vertrag trat am 1. Dezember 2009 in Kraft. Er wird die vorläufig letzte Vertragreform sein. Es sind Reformen, um die in der Union mehr als 10 Jahre gerungen wurde; nämlich seit dem Vertrag von Amsterdam. An dem „neuen“ Vertrag lassen sich die Konsens- bzw. Konfliktlinien zwischen den Mitgliedstaaten ganz gut ablesen.

Andreas Hofmann und Wolfgang Wessels haben die Ambivalenzen im Lissabon-Vertrag herausgearbeitet. Sie konstatieren ein „Effizienz-Souveränitätsdilemma“<sup>5</sup>: Die Mitgliedstaaten anerkennen die Chancen, die die Unionsebene bietet, um Probleme (besser) gemeinsam zu lösen. Gleichzeitig sind sie jedoch bestrebt, die Kompetenzen der Union zu begrenzen. Sie suchen nach effektiveren Entscheidungsverfahren, wollen sich aber - zugleich - die „letzte Entscheidungsmöglichkeit“ vorbehalten.

Klaus Hänsch (MdEP) hat im Präsidium des Europäischen Konvents am Verfassungsentwurf mitgearbeitet. Er stellt - mit offensichtlichem Bedauern - fest: Der Lissabon-Vertrag versucht zu verschleiern, was die Union eigentlich schon ist. Der Verzicht auf „Staatsymbole“ und andere Streichungen, das ist „mehr als Vertragskosmetik“. Die Streichungen zeigen, dass „für die Bevölkerung in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten die Grenze der Integrationsbereitschaft erreicht ist“.<sup>6</sup>

Der Verfassungsvertrag war bereits der „Abschied“ vom europäischen Bundesstaat. Er bestätigt den „sui generis“ Charakter der Europäischen Union. Um noch mal Klaus Hänsch zu zitieren: „Das Europäische Parlament ist nicht auf dem Wege ein ‚richtiges‘ Parlament, also wie die nationalen Parlamente, zu werden. Die EU-Kommission ... ist nicht unterwegs zu einer parlamentarischen ‚EU-Regierung‘. Der Ministerrat wird keine ‚zweite Kammer‘ des Europäischen Parlaments, sondern bleibt ein aus Vertretern der nationalen Exekutiven zusammengesetztes Legislativorgan.“<sup>7</sup> Was sich abzeichnet ist eine Verlagerung der institutionellen Machtbalance von der Europäischen Kommission zum Europäischen Rat, und damit zu den Mitgliedstaaten.

## III. WAS FOLGT DARAUS FÜR DIE EUROPAPOLITISCHE AGENDA?

Ich möchte fünf Problembereiche aufgreifen: die Binnenmarktpolitik und den europäischen Rechtsraum, die „Erneuerung“ der Lissabon-Strategie für stabiles Wachstum und Beschäftigung, den Ausstieg aus der „Eurokrise“, die „europäische“ Außenpolitik sowie die nicht abgeschlossene EU-Erweiterung.

## 1. BINNENMARKT UND EUROPÄISCHER RECHTSRAUM

Die Europäische Union ist zwar inzwischen weit mehr als eine Wirtschaftsunion. Aber der europäische Binnen- und Finanzmarkt gehören zur integrationspolitischen Kernsubstanz! Es sind Projekte, an denen ständig weiter gearbeitet werden muss.

Ich hatte Gelegenheit, an einem Simulationsseminar teilzunehmen, das von Herrn Dr. Mühlen an der Andrassy-Universität durchgeführt wurde. Simuliert wurde die abschließende Beschlussfassung im Rat „Landwirtschaft und Fischerei“ über die Spirituosenverordnung der Union am 18. Dezember 2007. Es waren handfeste „nationale“ Wirtschaftsinteressen involviert. Der Rat musste mit qualifizierter Mehrheit beschließen. Wie mühsam selbst solche Mehrheitsbeschlüsse sind, dürfte allen Beteiligten klar geworden sein!

Nach den Erfahrungen der Finanzkrise stellt sich die Aufgabe, die europäische Finanzaufsicht effizienter zu gestalten. Es sollen drei neue europäische Aufsichtsbehörden gebildet werden - für Banken, Versicherungen und Wertpapierbörsen. Sie sollen mit den jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten. Die Konfliktlinie, die sich abzeichnet, ist: Hat die europäische Behörde lediglich „Koordinierungsaufgaben“, oder kann sie den nationalen Aufsichtsbehörden auch „Weisungen“ erteilen? Darf sie Weisungen geben, wenn dies für die Effizienz des „Gesamtsystems“ erforderlich erscheint? Einige Mitgliedstaaten lehnen eine „Weisungsbefugnis“ strikt ab.

Ein Projekt im Aufbau ist der Raum „Freiheit, Sicherheit und Recht“. Der Europäische Rat hat im Dezember 2009 das Stockholmer Programm gebilligt - das Arbeitsprogramm für die nächsten fünf Jahre, von 2010-2014. Es geht um höchst sensible Fragen der öffentlichen Sicherheit und der Strafverfolgung. Sie berühren unmittelbar einen Kernbereich der nationalen Souveränität, einen Bereich, in dem der Rat einstimmig beschließt. Das Stockholmer Programm könnte somit ein Testfall für das vorhin zitierte Dilemma zwischen „Problemlösungseffizienz und Souveränitätsreflex“ sein. Die Debatte, die in den Niederlanden in Verbindung mit dem „Nein“ zum Verfassungsvertrag geführt wurde, hat jedenfalls signalisiert: Wenn es um die innere Sicherheit geht, trauen die Niederländer dem eigenen Staat mehr als der Europäischen Union.<sup>8</sup>

## 2. ERNEUERUNG DER LISSABON-STRATEGIE

Im März 2010 hat die Europäische Kommission die Strategie „Europa 2020“ vorgestellt.<sup>9</sup> Es ist ein ehrgeiziges wirtschaftspolitisches Programm zur Stärkung der Wachstumskräfte in der Union. Anknüpfungspunkt ist die „Lissabon-Strategie“ aus dem Jahr 2000. Auch sie war mit ehrgeizigen Zielen verbunden, die dann allerdings - bereits in der „mid-term review“ von 2005 - zurückgenommen werden mussten.

Mit der Lissabon-Strategie eingeführt wurde die „Methode der offenen Koordinierung“. Hinter diesem Begriff verbirgt sich ein grundlegendes Dilemma: Die „offene Koordinierung“ ist unverbindlich, es gibt keine Durchsetzungsinstrumente, und daran wird sich kaum etwas ändern. Die Mitgliedstaaten achten streng darauf, dass die wirtschaftspolitische Koordinierung ihre Souveränität nicht antastet.<sup>10</sup> Nur sehr zögerlich umgesetzt wurde die Lissabon-Strategie vor allem dort, wo von den Regierungen unpopuläre Reformmaßnahmen und Einsparungen erwartet wurden. Das verwundert nicht: Regierungen wollen schließlich wiedergewählt werden! Was alles „versäumt“ wurde, hat dann die „Wirtschaftskrise“ aufgedeckt.

Neu entfacht ist der (an sich alte) Disput über die „Europäische Wirtschaftsregierung“. Verbindet man mit „Regierung“ die Vorstellung einer zentralen Instanz, einer Instanz, die über eigene Steuerungs- und Durchsetzungsinstrumente verfügt, sehe ich dafür keine Bereitschaft. Ich sehe dafür übrigens auch keine Bereitschaft bei den Befürwortern der „Wirtschaftsregierung“.

## 3. AUSSTIEG AUS DER „EUROKRISE“

Die Zuspitzung der Schuldenkrise in Griechenland und die Spekulationen der Finanzmärkte „gegen den Euro“, bzw. gegen andere hoch verschuldete Eurostaaten, haben im Frühjahr 2010 die Krisenbewältigung im Euroraum zur vordringlichen Aufgabe gemacht. Dabei geht es - zum einen - um die Rückgewinnung des Vertrauens der Finanzmärkte und - zum anderen - um die inzwischen noch dringlicher gewordene Haushaltskonsolidierung in den Eurostaaten.



Die Existenz des Euro hat Europa vor einer noch größeren Krise bewahrt. Man muss sich nur vorstellen, welche Auswirkungen die globale Finanzkrise für die einzelnen nationalen Währungen gehabt hätte. Auch Ungarn wäre von der globalen Finanzkrise wohl ohne die EU-Mitgliedschaft noch härter getroffen worden. Die Krise hat aber ebenso deutlich gemacht: Mit dem Euro sind die Eurostaaten eine „Schicksalsgemeinschaft“ eingegangen. Ein Staatsbankrott in Griechenland würde auch alle anderen in Mitleidenschaft ziehen.

Als Zeichen der Solidarität haben die Eurostaaten und die EU zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds einen Krisenkreditmechanismus über bis zu 750 Milliarden Euro eingerichtet, der grundsätzlich von allen Eurostaaten in Anspruch genommen werden kann.<sup>11</sup> Für Griechenland wurde ein Kreditpaket von mehr als 100 Milliarden Euro bereitgestellt. Niemand kann Griechenland allerdings die Eigenverantwortung abnehmen, den Staatshaushalt bald in Ordnung zu bringen und die dafür notwendigen Sparmaßnahmen durchzuführen - auch das verlangt die Euro-Solidarität. Die „europäischen“ Steuerzahler und Sozialempfänger würden rebellieren, wenn sie - für die Versäumnisse Griechenlands - „bezahlen“ müssten.

Die „Eurokrise“ wirft unmittelbar die Frage auf: Wie lassen sich solche „Fehlentwicklungen“ in Zukunft vermeiden? Die Eurostaaten haben sich - bisher - nicht durch eine wirtschaftspolitische „Performance“ ausgezeichnet, die besser ausfällt als in der EU insgesamt. Sie unterliegen zwar nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt strengeren Regeln mit Sanktionsmöglichkeiten. Das Sanktionsinstrument greift jedoch erst, wenn die „übermäßigen Defizite“, die die Mitgliedstaaten vermeiden sollen<sup>12</sup>, bereits bestehen. Die Mitgliedstaaten haben es außerdem bisher verstanden, sich solchen Sanktionen zu entziehen, über die im Rat entschieden wird.

Die Europäische Kommission hat am 12. Mai 2010 ihre Vorschläge für eine „Reform“ des Verfahrens vorgelegt.<sup>13</sup> Verstärkt werden soll die „ex ante“ Koordinierung. Die auf EU-Ebene vereinbarten Eckdaten sollen in einem frühen Stadium in die nationale Haushaltsplanung einbezogen werden. Einen solchen Eingriff in die Haushaltssouveränität dürften die Regierungen und Parlamente wohl nur schwer akzeptieren. Verstärkt werden sollen die Koordinierungsanreize, u. a. im Rahmen der Vergabe der Mittel aus dem EU-Kohäsionsfonds. Diskutiert wird auch die Aussetzung des Stimmrechts im Rat für anhaltende Haushaltssünder. Für solche Sanktionsmaßnahmen müssten allerdings zunächst die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, und zwar einstimmig.

#### 4. DIE „EUROPÄISCHE“ AUSSENPOLITIK

Mit dem Lisabon-Vertrag wurden zwei neue Ämter eingeführt, der „Unionspräsident“ und die „Hohe Vertreterin der Union“. Sie repräsentieren die Union nach außen. Aber sie können nur das ausführen, was die Mitgliedstaaten erlauben. Und dass die Regierungen genau darauf achten wollen, hat bereits die „Besetzung“ der Ämter deutlich gemacht.

Catherine Ashton ist zugleich Vizepräsidentin der Kommission; sie ist dort für die Außenbeziehungen zuständig. Ihr Amt ist beim Rat der Außenminister verankert. Damit wird der „gemeinschaftliche“ Handlungsbereich stärker auf die „intergouvernementale“ GASP orientiert - jedenfalls in der Tendenz. Fallstudien belegen: eine kohärente europäische Außenpolitik - eine „Außenpolitik“, diesen Namen verdient - gibt es insbesondere immer dann nicht, wenn bilaterale Sonderinteressen involviert sind. Und daran werden die neuen Ämter nichts ändern können.<sup>14</sup>

#### 5. DIE NICHT ABGESCHLOSSENE EU-ERWEITERUNG

Welche europäischen Staaten der Union in naher oder ferner Zeit betreten werden - diese Frage wurde im „neuen“ Vertrag offen gehalten. Es ist eine politische Entscheidung, die der Europäische Rat, das Europäische Parlament sowie die Mitgliedstaaten zu treffen haben. In einigen Mitgliedstaaten dürfte es Referenden geben.

Die nicht abgeschlossene Erweiterung wirft eine Reihe von Problemen auf: Um eine Vorstellung von der „Dimension“ zu bekommen: Wenn man nur die aktuellen Kandidaten<sup>15</sup> zählt, kommt man bereits zu einer „EU-35“. Die Beitrittskandidaten haben zumeist die Transformation nicht abgeschlossen. Minderheiten und Grenzkonflikte bestehen weiterhin. Vor dem Beitritt hat die EU noch Einwirkungsmöglichkeiten. Sie kann auf die Kopenhagener Kriterien verweisen. Nach dem Beitritt hat sie dieses Mittel nicht mehr. Auch die Bevölkerung in den Beitrittsländern ist in der Frage der EU-Integration oftmals gespalten: in ein Ablehnungs- und ein Befürworterlager. Mit der „Europäisierung“ könnte die gesellschaftliche Polarisierung zunehmen. Dies würde auch die Zusammenarbeit in der EU belasten.

Bei der Aufnahme neuer Mitglieder hat die EU bisher immer darauf geachtet, die „Einheit“ zu wahren. Übergangsregelungen sollten kurz und begrenzt sein; die neuen Mitgliedstaaten sollten in der Lage sein, mit dem Beitritt alle Rechte und Pflichten zu übernehmen. Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass die sich erweiternde Union handlungsfähig bleibt. Unter dem Eindruck der aktuellen Beitrittswünsche, denen sich die Europäische Union kaum entziehen kann, könnte sich dies zu ändern. Mit Blick auf die Türkei hat sich die EU erstmals die Option offen gehalten, permanente Ausnahmen zu vereinbaren. Sie betreffen die für die Union kritischen Bereiche, Personenfreizügigkeit, die Struktur- und Agrarpolitik<sup>16</sup> Ähnlich könnte die EU auch mit anderen „schwierigen“ Kandidaten verfahren. Solche Teilmitgliedschaften würden allerdings die Union stark verändern. Sie gingen zulasten des Zusammenhalts, der Solidarität und der inneren und äußeren Handlungsfähig.

### III. EIN AUSBLICK: EUROPÄISCHE INTEGRATION WIE BISHER ODER DOCH ANDERS?

Die Europäische Union ist - trotz aller Kritik - nicht zu ersetzen. Ich habe versucht, zu differenzieren: Was sind die Erwartungen? Was kann die Union leisten, und welche Mittel hat sie nicht?

#### 1. HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Die Europäische Union bietet „Problemlösungen“ an, die über das hinausgehen, was in der globalen Kooperation zu erreichen ist. Misst man die Union jedoch an der Handlungsfähigkeit der großen „nationalen“ Akteure, so muss man sicher Abstriche hinnehmen, nicht nur „heute“ sondern auch in „Zukunft“. Das „tägliche Geschäft“ wird im „institutionellen Dreieck“ mit gewohnter Routine weitergeführt - wie die erwähnte „Spirituosenverordnung“. Manchmal wird wohl auch etwas zu viel „reguliert“! Wenn es um „innovative“ Lösungen geht - Finanzaufsicht, Steuerrecht oder gar öffentliche Sicherheit - geht der Trend zu „kooperativen“ Regelungen, auch wenn sie weniger „effizient“ sind.

#### 2. „REGIERUNGSFUNKTIONEN“ IM EUROPÄISCHEN RAT

In der institutionellen Machtbalance verschieben sich die Gewichte zum Europäischen Rat bzw. zum Rat - und damit zu den Mitgliedstaaten. Die zentrale Position des Europäischen Rates in der Europäischen Governance „rückverlagert“ die parlamentarische Kontrolle in die Mitgliedstaaten. Man kann auch sagen, es entstehen neue „Grauzonen“ ohne demokratische Kontrolle!

Der Europäische Rat übernimmt „Regierungsfunktionen“, unter anderem in der Wirtschaftspolitik. Der Begriff der „Wirtschaftsregierung“ sollte allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass es für die wirtschaftspolitische Koordinierung so gut wie keine Durchsetzungsinstrumente gibt, auch nicht im Lissabon-Vertrag.

#### 3. EUROGRUPPE ALS „STABILITÄTSGEMEINSCHAFT“

Die „Eurokrise“ hat offengelegt, wie wenig sich die Eurogruppe - trotz der einheitlichen Währung - bisher konsolidiert hat. Die aus der Vor-Euro-Zeit bekannten Konflikte zwischen den sogenannten „Schwachwährungsländern“ und den „Stabilitätsländern“ sind neu aufgebrochen. Die Solidarität mit Griechenlands hat die Europäische Union hart an die Grenzen des „Erlaubten“ gebracht.<sup>17</sup>

Als Konsequenz aus der „Krise“ fordern Europapolitiker eine „bessere“ wirtschafts- und stabilitätspolitische Koordinierung der Eurostaaten. Die Verantwortung liegt bei den Mitgliedstaaten und daran wird sich kaum etwas ändern. Doch vielleicht könnten die Erfahrungen der Krise dazu beitragen, dass sich die Mitgliedstaaten - mehr als bisher - an die gemeinsam beschlossenen Regeln halten. Dies wäre eine für den Zusammenhalt der Eurozone sehr notwendige „Kurswende“. Voraussagen lässt sich das sicher nicht, aber es gab im Verlauf der europäischen Integration durchaus Verhaltensänderungen, die die Beobachter so nicht vorhergesehen hatten.<sup>18</sup>

#### 4. HETEROGENITÄT DER MITGLIEDSTAATEN

Mit Blick auf die wachsende Heterogenität der Mitgliedstaaten gibt es keine überzeugenden konzeptionellen Angebote. Zur Zeit des Maastricht-Vertrags diskutiert wurde die „Kernunion“. Ein innerer Integrationskern sollte, zusammen mit der Währungsunion, auch eine „Politische Union“ gründen. Der

„Kern“ hat sich nicht gebildet. Mit den Opt-Outs bahnt sich eine „ungeordnete“ Differenzierung an. Sie werden toleriert, um in festgefahrenen Situationen ein Integrationsvorhaben dennoch zu retten.

Im Zuge der bevorstehenden Erweiterungen könnten auch die permanenten Ausnahmeregelungen zunehmen.

Das EU-System ist für „differenzierte“ Mitgliedschaften nicht geeignet. Die erklärten integrationspolitischen Grundprinzipien würden damit zunehmend unterlaufen: Integration mit allen Mitgliedern, gleiche Rechte und Pflichten, kohärentes Handeln, insbesondere auch in der Außenbeziehung.

## 5. EU-ERWEITERUNGSFÄHIGKEIT

Die EU-27 und die Eurogruppe sind auf eine „neue“ Erweiterungsrunde nicht vorbereitet. Die supranationalen Instrumente der Union werden durch den Lissabon-Vertrag kaum gestärkt. Je mehr Mitgliedstaaten es sind, desto schwieriger wird es, die unterschiedlichen Interessen in einem Kompromiss zusammen zu bringen. Hinzu kommt: Die Solidarisierungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten, die sich im Integrationsverlauf herausgebildet und die Annäherung erleichtert haben, sind bei neuen Mitgliedstaaten - jedenfalls zunächst - noch weniger ausgeprägt. Sie haben eher das Gefühl, nach dem Beitritt nun (endlich) ihre eigenen nationalen Interessen besser zur Geltung bringen zu können.

Die Beitrittsperspektive, die die Union eingeräumt hat, hat Erwartungen geweckt, die sie nicht erfüllen kann. Der EU-Beitritt macht die Kandidatenländer noch nicht unbedingt zu „besseren“ Demokratien, insbesondere nicht, wenn er „rasch“ vorgezogen wird. Enttäuschungen darüber, dass die wirtschaftliche und politische Situation nach dem Beitritt nicht „schlagartig“ besser geworden ist, tragen - umgekehrt - zur Integrations- und Reformmüdigkeit bei.

## 6. EUROPÄISCHE PROJEKTE

Bietet sich eine Alternative zu dem gerade skizzierten Beitrittsdilemma an? Die „Zugehörigkeit zu Europa“ wird gerne mit der Zugehörigkeit zur Europäischen Union gleichgesetzt. Diese Sichtweise geht eigentlich an dem vorbei, was sich nach der Wende bereits entwickelt hat. Alle europäischen Staaten sind durch die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und anderen europapolitischen Organisationen<sup>19</sup> in das europäische Ordnungssystem integriert. Sie gehören zu Europa!

Es gibt eine Reihe europaweiter Projekte, an denen Nicht-Mitglieder der Union bereits teilnehmen oder teilnehmen können, nicht zuletzt in der Weiterentwicklung der Partnerschaften, die die EU den europäischen Nachbarstaaten anbietet. Zu nennen sind: der Schengenraum, die europäische Verkehrsinfrastruktur, die europäische Energiepartnerschaft, der Bologna-Prozess, eine europäische Klimapartnerschaft sowie die grenzübergreifende regionale Zusammenarbeit, für die sich die ungarische Ratspräsidentschaft im Rahmen der Donaustrategie einsetzt. Entwickeln könnte sich eine Teilnahme der ost- und südosteuropäischen Staaten am Europäischen Wirtschaftsraum, der zwischen der EU und den EFTA-Staaten besteht.

Diese Projekte beinhalten zwar keine Mitsprache im EU-internen Entscheidungsprozess. Aber für Staaten, die den Acquis noch nicht bzw. nur teilweise übernehmen wollen oder können - für diese Staaten bieten die Projekte doch eigentlich genau das an, was sie von der Union wünschen: Marktzugang, Visumfreiheit, Anschluss an die europäischen Verkehrsnetze, Energiesicherheit, Studienmöglichkeiten, Wissenschaftsaustausch und auch finanzielle Unterstützung.

Sie bieten Vorteile, die unmittelbar greifbar sind. Sie vernetzen die Teilnehmerstaaten mit der Union und gleichzeitig auch mit ihren jeweiligen regionalen Nachbarn. Es entstehen keine „neuen Grenzen“, die bei einem EU-Beitritt eigentlich unvermeidbar sind. Der vermeintliche Gegensatz zwischen einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union oder einem „Ausschluss von Europa“ würde sich auflösen lassen und der europäische Kontinent könnte tatsächlich zusammenwachsen, was er ja auch bereits tut.

- 1 Vgl. u.a. Jürgen Habermas, Ein Lob den Iren. Süddeutsche Zeitung, 17. 6. 2008 sowie Burkhard Hirsch, Das Europa der Chefs, Süddeutsche Zeitung, 12./14. 7. 2008
- 2 Vgl. auch Heinrich Schneider, Fünfzig Jahre Römische Verträge. In: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 39-52 (44)
- 3 Vgl. Joachim Schild, Ein Sieg der Angst - das gescheiterte französische Verfassungsreferendum. In: Integration 3/2005, S. 187-200
- 4 Vgl. Barbara Lippert, Alle paar Jahre wieder – Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses. In: Integration 4/2007, S. 422-439
- 5 Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels, Der Vertrag von Lissabon - eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen? In: Integration, 1/2008, S. 3-20 (6)
- 6 Klaus Hänsch, Ende gut – alles gut? Anmerkungen zum Reformvertrag. In: Integration, 4/2007, S. 499-502 (500)
- 7 Klaus Hänsch, Jenseits der Artikel – europäische Grundentscheidungen der EU-Verfassung. In: Integration, 4/2004, S. 320-327 (324)
- 8 Vgl. Alfred Pijpers, Neue Nüchternheit und kritische Offenheit - die Niederlande und die europäische Integration. In: Integration 4/2007, S. 449-462
- 9 Europäische Kommission, Mitteilung, Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel, 3. 3. 2010, KOM (2010) 2020
- 10 Vgl. u. a. Elke Thiel: Die offene Koordinierung als neue Form des europäischen Politikmanagements“ In: Rolf Caesar, Konrad Lammers, Hans-Eckart Scharrer (Hg.): Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt? Nomos/Baden-Baden 2005, S. 257-270
- 11 An der Finanzierung beteiligen sich die Eurostaaten mit Kreditbürgschaften von über € 440 Mrd. Die Höhe der bilateralen Beiträge richtet sich nach den Kapitalanteilen an der Europäischen Zentralbank, für Deutschland 18,94% bzw. € 123 Mrd. Aus EU-Mitteln werden € 60 Mrd. beigesteuert; Vertragsbasis ist Art. 122 AEUV „außergewöhnliche Maßnahmen bei Notlagen“. Bis zu € 250 Mrd. sollen vom Internationalen Währungsfonds kommen. Für EU-Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben, sieht der Unionsvertrag (Art. 144 AEUV) Zahlungsbilanzhilfen vor.
- 12 Der für die Haushaltsüberwachung maßgebliche Vertragsartikel (Art. 126 AEUV) beginnt mit dem Satz: „Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite.“
- 13 European Commission, Communication, Reinforcing economic policy coordination, Brüssel, 12.5.2010, COM(2010) 250 final
- 14 Vgl. hierzu die Fallstudien in: Matthias Jopp, Peter Schlotter (Hg.), Kollektive Außenpolitik - Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden 2007, sowie in: Annette Jünemann, Michèle Knodt (Hg.), Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union (European External Democracy Promotion) Baden-Baden 2007
- 15 Die Staaten des westlichen Balkans, die Türkei sowie Island.
- 16 Barbara Lippert, Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik. In: Integration 2/2005, S. 119-135 (127)
- 17 Die so genannte No-Bail-Out-Bestimmung (Artikel 125 AEUV) wurde „überstrapaziert“, wenn nicht „gebrochen“. Die Europäische Zentralbank kauft „marode“ griechische Staatsanleihen auf, was mit der „Außerordentlichkeit“ der Krise gerechtfertigt wird, aber dennoch mit dem im Vertrag verankerten Verbot der Staatsfinanzierung (Artikel 123 AEUV) kaum zu vereinbaren ist.
- 18 Der Binnenmarkt 1992 und die Währungsunion wurden erst durch einen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel möglich: Die Wende vom „Interventionismus“ zur Markt deregulierung und von einer keynesianisch geprägten Wirtschaftspolitik zu einer Politik, die dem Ziel der Preisstabilität mehr Bedeutung zumisst.
- 19 Zu nennen sind insb. der Europarat und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

*Elke THIEL*



**Elke THIEL** war bis Ende 2003 Leiterin der Forschungsgruppe Europäische Integration in der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin und lehrte Europäische Politik an der Otto-Friedrich-Universität, Bamberg. Ab 2004 war sie als Herderdozentin zunächst an der Universität Tirana (Albanien) sowie an der Babes- Bolyai-Universität in Cluj Napoca (Rumänien) und lehrte im WS 2009 und SS 2010 an der Andrassy-Gyula-Universität in Budapest.