



UNSERE SICHERHEIT EUROPA

NEWSLETTER DES ÖSTERREICHISCHEN INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE SICHERHEITSPOLITIK

Aus dem Inhalt:

■ EU: Business as usual?	1
■ Die Zukunft der EU – fundamentale Fragen sind zu stellen	1
■ Zypern: Tricks und Appeasement	2
■ Dokumentation	4

EU: Business as usual?

Nach der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrags durch die französische und niederländische Bevölkerung befindet sich die EU in einer gefährlichen Krise besonderen Ausmaßes. Die Analyse der Gründe des massiven Nein zeigt deutlich, dass nicht der Text des



Dr. Erich Hochleitner

Verfassungsvertrages selbst, sondern die Politiken der EU und die Art und Weise wie von den Brüsseler Institutionen Politik gemacht wird von den Bürgern abgestraft wurden.

Die Erwartung der Bürger nach einer europäischen Politik, die Stabilität, Wohlstand und Beschäftigung sichert und die Interessen der Bürger der Union im Rahmen des Globalisierungsprozesses wirksam vertritt, wird bisher nur unzureichend erfüllt. Anstatt die immer zahlreicheren internen politischen und wirtschaftlichen Probleme zu lösen, betreibt die EU einen grenzenlosen „Erweiterungsaktivismus“ - Stichwort Türkei - der vom Großteil der Bürger der Union abgelehnt wird und der auf die Absorptionsfähigkeit der Union nicht Bedacht nimmt. Die Union erscheint der Bevölkerung undemokratisch, nicht gestaltbar und erfüllt die an sie gestellten Erwartungen nicht.

Die Stimmung in Frankreich und den Niederlanden kann auch für die Stimmung in anderen EU-Ländern gelten. Die Union hat dabei in den Augen der Bürger ihre Legitimität verloren. Die EU muss dabei dringend politisiert und zu einem echten demokratischen politischen Projekt werden. Die Debatte über die Zukunft der EU, ihre Finalität, ihre Identität und Grenzen und ihre Rolle in der Welt kann nicht weiter vermieden werden, wenn man das europäische Projekt nicht in seiner Existenz gefährden will. Das ÖIES will mit diesem Newsletter zur dieser dringend notwendigen Debatte beitragen und einladen.

„Business as usual“, wie die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei im Oktober, beschäftigt zwar die Brüsseler Bürokratie, demonstriert aber neuerlich wie abgehoben Kommission und Rat von der großen Mehrheit der EU Bürger agieren.

Die Zukunft der EU – fundamentale Fragen sind zu stellen

Dr. Manfred Scheich

Die Europäische Union befindet sich in einer mehrdimensionalen Krise: einer Identitätskrise, einer zumindest latenten Funktionskrise und vor allem einer tiefen Vertrauenskrise. Beschwichtigung, beschwörendes Schönreden und ein trotziges „Weiter wie geplant“ bringen keine Lösungen, sie können die Krise und die Entfremdung der Bürger gegenüber dem Projekt nur verschärfen. Schlagwortartige, kostspielige Propaganda, getarnt als „Information“, wie offenbar von der Europäischen Kommission ins Auge gefasst, wird nicht helfen. Notwendig ist es nun, die richtigen Fragen zu stellen und sie mit Mut, Offenheit und ohne Tabus zu diskutieren – unter den politisch Verantwortlichen, vor den Augen der Bürger und mit ihnen.

Die Natur der Europäischen Union

Was sind die Fragen und vor welchem Hintergrund stellen sie sich?

Die politischen Parameter haben sich gegenüber den ersten Lebensjahrzehnten des bisher so erfolgreichen Integrationsprojekts grundlegend verändert: Die kraftvoll wirkenden, emotional untermauerten Einigungsmotive der Gründerjahre sind weggefallen oder im Bewusstsein verblasst, nämlich das persönliche Erinnern an die zwei europäischen Weltkriege und die Bedrohung aus dem kommunistischen Osten. Die jüngste, sogenannte Osterweiterung wiederum hat die Mitgliederzahl praktisch verdoppelt und die innere Heterogenität der Union, was wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand, das Spektrum widersprüchlicher Interessen, aber auch historische Prägungen betrifft, sprunghaft erhöht. Das Phänomen der Globalisierung schließlich lässt die Idee des einheitlichen, geschlossenen Wirtschaftsraumes – der auch mit Schutz-

vorstellungen gegenüber der Außenwelt verbunden ist – diffus werden, was auch auf das gewünschte Identitätsbewusstsein zurückschlagen muss.

Die erste Frage ist jene nach der Natur und dem Ziel des Integrationsprojektes unter den heutigen Umständen. Kann und soll die erweiterte und sich noch erweiternde Union das Projekt der Gründer weiterverfolgen, das heißt den schrittweisen Ausbau der supranationalen Strukturen und Verfahren, verbunden mit Souveränitätsübertragungen von den Mitglieds-



Eingang Europäisches Ratsgebäude

staaten auf die Union? Ziel dabei ist die sogenannte „Politische Union“, nicht nur als undefiniertes Schlagwort, sondern als föderale Wirklichkeit. Ist die Antwort Ja, dann sind die Konsequenzen zu ziehen und jene strukturellen „Vertiefungen“ vorzunehmen, welche es auch der erweiterten und heterogener gewordenen Union erlauben, diesen Weg fortzusetzen. Die „Verfassung für Europa“ hat und hätte die Anforderungen noch nicht erfüllt.

Ist die Antwort aber Nein, da die geographisch umfassende und vielleicht schon heute überdehnte Union, aber auch die geänderten politischen Parameter die ursprüngliche Einheitsvision als nicht mehr gewünscht und unrealistisch erscheinen lassen, dann soll die Politik Klartext sprechen.

Bitte lesen Sie weiter auf Seite 2

Zypern: Tricks und Appeasement

Die EU hat Zypern als Vollmitglied aufgenommen, obwohl die Zypernfrage nach wie vor ungelöst ist. Die Insel ist weiter geteilt. Mit Unterstützung der Türkei wurde in Nordzypern eine von keinem Staat anerkannte türkisch-zypriotische Republik errichtet. Die Türkei unterbält eine Besatzungsmacht von ca. 35.000 Mann und weigert sich nicht nur, das EU-Mitglied Zypern anzuerkennen. Die Türken und die europäische Türkeilobby versuchen sogar, den griechischen Zyprioten die Schuld für das Scheitern des letzten Annan-Plans zuzuweisen, obwohl dieser dem Land eine neue Form des Kolonialstatus mit allerlei Einmischungsrechten so genannter „Garantiemächte“ beschert hätte.

Um die Absurdität zu vermeiden, dass Regierungsverhandlungen mit der Türkei aufgenommen werden, obwohl die Türkei ein Vollmitglied der Union nicht anerkennt, wurde mit Hilfe von diplomatischen Tricks die Konstruktion einer Art de-facto Anerkennung Zyperns als Grundbedingung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei erfunden. Durch Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zum Ankara-Abkommen sollte die Zollunion mit der EU auch auf die neuen EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt werden. Die Türken haben den EU-Diplomaten einen Strich durch die Rechnung gemacht. Das Abkommen wurde zwar unterzeichnet, doch haben die Türken in einer Zusatzklärung festgeschrieben, dass die Unterzeichnung des Abkommens keine Anerkennung Zyperns bedeute und sich die Haltung auch nicht ändern werde.

Das türkische Vorgehen ist eine schallende diplomatische Ohrfeige für die Europäische Union. Anstatt dem kleinen, jedoch strategisch wichtigen Partner Zypern volle Solidarität, ein Grundbaustein der Union, unter Beweis zu stellen, wird Zypern von den Großen nicht nur allein gelassen, sondern auch nochmals demonstriert, dass die Union auch ihre eigenen Werte und Grundsätze über Bord wirft, um ja unter allen Umständen der Türkei den Eintritt in die EU zu ermöglichen. Anstatt die Interessen der Union und aller ihrer Mitglieder mit Nachdruck zu vertreten, ist vor allem beim britischen EU-Vorsitz „appeasement“ angesagt.

Fortsetzung von Seite 1

Die Grenzen der Union

Engst und unlösbar verbunden mit Vorstehendem ist die Frage der Grenzen des in der Union organisierten Europa. Die Antwort hierauf wird entscheiden, ob das Ziel der Bildung einer empfundenen, politisch gelebten Identität und Solidarität realistisch ist. Nicht wenige meinen, dass dies schon für die Union der 25 Illusion bleibt. Eine Erweiterung über die noch außenstehenden Staaten Südosteuropas bzw. des Westbalkans hinaus müsste wohl jedenfalls die Chance verschütten, es zu verwirklichen und ein geeintes Europa mit nachhaltiger Handlungseinheit zu schaffen.

Die entscheidende und in der Wirkung unwiderrufliche Weichenstellung erfolgt mit der Frage einer Mitgliedschaft der Türkei. Die vieldimensionalen, profunden Verschiedenheiten, welche die Türkei in das europäische Projekt einbringen würde, müssen die Aufnahmekraft der Union übersteigen. Was bliebe, wäre allenfalls ein größer gewordener Markt mit fallweise gebildeten Allianzen und Kooperationen jeweils interessierter Mitgliedstaaten auf anderen Gebieten. Die Vision eines dynamischen Zusammenwachsens mit Willensbildung in supranationalen Institutionen und einer nachhaltigen echten Handlungseinheit nach außen wäre dahin. Nicht zu unterschätzen wäre aber auch das Risiko von Zerfallstendenzen als Folge der inneren Widersprüche, Interessengegensätze und Funktionsschwächen.

So zu tun, als wäre die Aufnahme der Türkei „business as usual“ und reihte sich ganz einfach in die bekannten Erweiterungsreihen ein, ist nicht verantwortlich. Nicht viel besser ist der ausweichende, nur politische Hilflosigkeit ausdrückende Verweis auf den Zeitraum, den der Verhandlungsprozess mit der Türkei beanspruchen würde. Denn allein das Führen von Verhandlungen mit dem Ziel des Beitritts wird die weitere Gestaltung der Union – und das Bild, welches sich die Bürger von ihr machen – überschatten und beeinflussen. Schließlich schafft sich die Union mit der bloßen Einleitung von Beitrittsverhandlungen ein weiteres, schwärendes inneres Konfliktpotential zwischen jenen, die den Beitritt aus Erwägungen, welche gar nicht Gegenstand der Verhandlungen sind, par-tout wollen, und den anderen, die ihn ebenfalls aus übergeordneten Gründen ablehnen.

Der so oft zitierte Europäische Bürger, der sein Unbehagen und Misstrauen in zwei Verfassungsreferenden gezeigt hat, hat ein Recht auf Klarheit, wenn es um Erweiterungen der Union geht. Integration ist kein politisch-diplomatisches Spiel, sondern ein gesellschaftlicher Prozess, der die Lebensumstände jedes Einzelnen auf Dauer prägt. Der Bürger soll und muss daher gefragt und seine Meinung berück-

sichtigt werden. Nicht zu Unrecht werden die bisherigen Türkeientscheidungen des Europäischen Rates als „Diktat“ empfunden, welches an dem Willen der Bürger vorbeiging. Und letztlich könnte für die Beziehungen zur Türkei nichts Schlimmeres passieren, als ein Scheitern eines künftigen Verhandlungsergebnisses in Referenden. Dies erst müsste die Türkeibeziehungen Belastungen mit unberechenbaren Folgen aussetzen.

Mehr Supranationalität – ein Dilemma

Die Konsequenzen der bisherigen Erweiterungsschübe, insbesondere der jüngsten umfassenden Runde, zeigen sich bereits heute. Objektiv betrachtet bedarf die erweiterte Union gestärkter supranationaler Strukturen, um ihre Fähigkeit, zu entscheiden und zu handeln, abzusichern. (Auch die Verfassung entspricht dieser Anforderung bei weitem nicht.) Hier stehen wir aber vor einem ernstem Dilemma. Die Regierungen, aber vor allem auch die Bürger, sind offenbar weniger denn je bereit, der Herausforderung weiterer Transfers an nationaler Souveränität an die Union zu entsprechen. Die Regierungen, nicht zuletzt jene der „alten“ großen Mitgliedstaaten, wollen sich ihre Hände durch die unberechenbarer und schwerer kontrollierbar gewordene Union nicht binden lassen. Die Bürger wiederum erkennen sich in der großen, in vieler Hinsicht heterogener gewordenen Gemeinschaft mit ihrem geringeren Identitätspotential nicht wieder und schrecken auch deshalb von der Hingabe weiterer nationaler Bewegungsräume zurück. Auch dies war einer der tieferen Gründe für die Ablehnung der Verfassung gerade in zwei der Gründerstaaten.

Die Entfremdung der Bürger von dem europäischen Projekt wird häufig mit einem bestehenden „Demokratiedefizit“ begründet, d.h. der mangelnden demokratischen Legitimation und Transparenz der Brüsseler Entscheidungen. Unbestreitbar und fast einhellig herrscht der Eindruck, von und in Brüssel einfach überfahren zu werden. Ein provokant wirkendes Beispiel mit großen Folgen – wie heute auch langsam zugegeben wird – waren, wie schon gesagt, die Entscheidungen im Zusammenhang mit einem Türkeibeitritt, wobei sich hierfür Europäischer Rat und Kommission die Verantwortung zu teilen haben. Tatsächlich wurde keine Rücksicht auf Stimmungslage und Meinung der sehr großen Mehrheit der Bürger genommen.

Demokratiedefizit?

Wie ist das „demokratische Defizit“ zu beheben? Im Lichte der Natur der Union als Zusammenschluss grundsätzlich souverän bleibender Staaten – auch wenn klar

umschriebene Teile der Souveränität zwecks gemeinsamer Ausübung an die gemeinsamen Institutionen übertragen werden – ist die Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments mit seinen strukturellen Schwächen keine Lösung. Die wesentliche Quelle demokratischer Legitimation sind und bleiben für die absehbare Zukunft die nationalen Parlamente. Ihre weitgehende faktische (Selbst-) Ausschaltung von den Brüsseler Vorgängen muss behoben werden – nicht nur durch innerstaatlich-rechtliche Vorkehrungen, die im Allgemeinen bereits vorhanden sind, sondern durch ihre effektive, kontinuierliche Nutzung. Dies schließt das Instrument bindender Vorgaben an die in Brüssel verhandelnden Regierungsvertreter ein, wenn es sich um grundsätzliche Entscheidungen handelt, wie es die Einleitung neuer Erweiterungsschritte ist. Erinnern wir uns, dass das im Jahre 2000 in Nizza formulierte Mandat für den späteren Reformkonvent vorsah, sich mit der stärkeren Position nationaler Parlamente in der „Unionsarchitektur“ zu befassen. In seiner Breite sollte der Auftrag später leider untergehen, mit Ausnahme des im Verfassungsvertrag den nationalen Parlamenten eingeräumten Rechts, für neue europäische Gesetzesvorlagen vorweg eine Subsidiaritätsprüfung mit Einspruchsrechten vornehmen zu können.

Um der „Entfremdung“ der Bürger gegenüber den Brüsseler Vorgängen entgegenzuwirken, sind die nationalen Parlamente und die Regierungen aufgerufen, in Unionsangelegenheiten eine umfassende und kontinuierliche Debatte und Meinungsbildung durchzuführen bzw. zuzulassen. Auch wenn es unbequem und riskant sein mag, wäre die Nutzung von Instrumenten der direkten Demokratie ein wichtiges Mittel der Gewinnung des Interesses und Engagements der Bürger.

Scheitern des Verfassungsvertrags

Die Verfassung für Europa ist als solche an der demokratischen Wirklichkeit gescheitert. Das mag man bedauern, soll es aber auch sagen. Sie hätte Fortschritte beinhaltet, es ist aber sehr fraglich, ob sie das effektive Funktionieren der erweiterten Union tatsächlich gesichert hätte. Nun soll man darangehen, wenn möglich Teilaspekte zu „retten“. Das wird politisch (Paketlösungen) und rechtlich (Vertragsänderungen mit Ratifikationspflicht) schwierig sein. Zwei dieser Aspekte wären für das künftige Funktionieren wünschenswert, wohl mehr als die Schaffung neuer Titel und Präsidentenpositionen. Es sind dies die Reform der Ratspräsidentschaft und die Verkleinerung der Kommission unter die Zahl der Mitgliedstaaten. Eine Kommission von 25 bzw. 28 Mitgliedern oder mehr ist hypotroph. Verdünnung der Portefeuilles, Kompetenzüberschneidungen,

Verlust an innerer Kohäsion und vor allem das Risiko einer „Nationalisierung“ des Kollegiums werden die Folgen sein. Daher ist die Reduktion der Zahl, verbunden mit einem Rotationssystem, zur künftigen Sicherung des Auftrages und der Rolle der Kommission, die nur dem gemeinsamen Interesse verpflichtet sein soll und muss, nach Ansicht der meisten Kenner der Brüsseler Verhältnisse erforderlich.

Das System der Ratspräsidentschaft wiederum berührt die Frage der Führungs-



funktion, deren Erfüllung in der erweiterten, heterogenen Union eine neue Dimension gewonnen hat. Das bestehende System der Einzelpräsidentschaft für nur jeweils 6 Monate überfordert deren Träger. Die Weiterführung dieses Systems ist mit der Gefahr verbunden, das Amt zu einer bloß protokollarischen Hülle werden zu lassen. Die Führungsfunktion als solche würde dann wohl einem informellen „Direktorium“ der Großen, unbehindert von der legitimen Präsidentschaft, übernommen werden. Entsprechende Denkansätze für ein Führungsgremium der Großen zirkulieren bereits (siehe die Vorschläge Sarkozy's).

Der Verfassungsvertrag hat daher richtigerweise eine „Teampräsidentschaft“ mehrerer Mitgliedstaaten für einen längeren Zeitraum vorgesehen. Ein solches Gremium kann der Anforderung der größeren Kontinuität und der Arbeitsteilung entsprechen. Es wäre auch nicht einfach, es durch eine exklusive und informelle Meinungsbildung zwischen Großen zu umgehen. Und es hätte den für das politische Vertrauensklima wesentlichen Vorteil, in die Führungsfunktion jeweils auch kleinere Mitgliedstaaten einzuschließen.

Die beiden obigen Aspekte seien besonders erwähnt, da sie in der öffentlichen Diskussion bisher unterbelichtet blieben, aber für das befriedigende Funktionieren wichtig sind. Es wäre wert, sie aus dem Nachlass der Verfassung zu „retten“.

Politikreformen

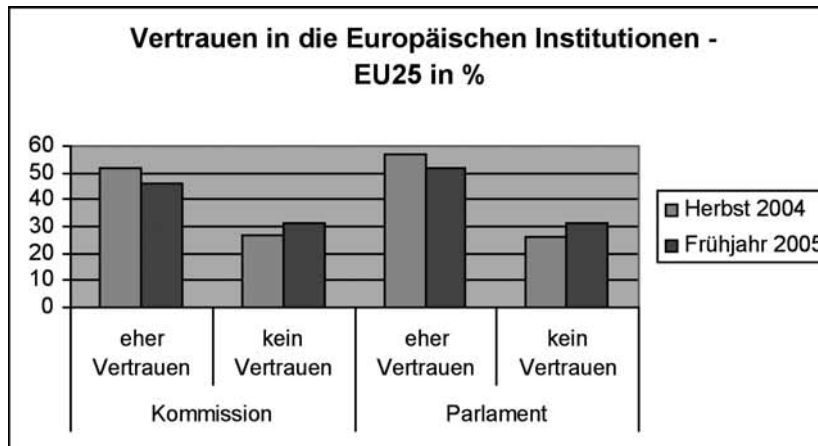
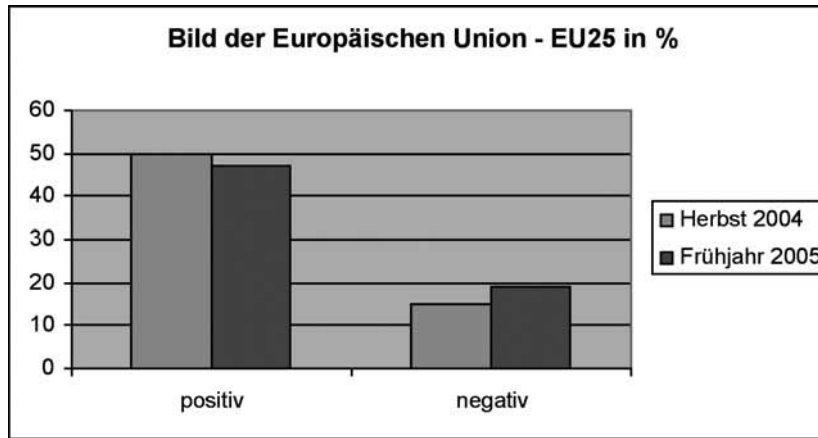
Neben den grundsätzlichen Fragen der Politik und der Strukturen der Union ist es wichtig, auch an die derzeitigen Inhalte einzelner gemeinschaftlicher Politiken offenen Auges heranzugehen. Entlastungen im Wege von partieller Renationalisierung einzelner Bereiche könnte die Transparenz, die Effizienz und nicht

*Die österreichische EU-Verhandlungsdelegation:
Staatssekretärin Dr. Ederer, BM Dr. Mock,
(damalige) BM Dr. Schüssel, Botschafter Dr. Scheich*

zuletzt die politische und finanzielle Verantwortlichkeit erhöhen. Das kann für Teile der Agrarpolitik, z.B. des Systems der Direktbeihilfen und das Dickicht der Strukturpolitiken, das heißt der Transfers von Reich zu Arm gelten. Es ist insbesondere in der erweiterten Union nicht mehr verständlich – wenn auch für die Nutznießer lukrativ –, dass Transferzahlungen für ärmere Regionen reicher Länder im Wege der fernen Brüsseler Bürokratie zur Verfügung gestellt werden. Die ausschließliche Konzentration auf Transfermittel auf die armen Mitgliedstaaten würde Durchblick und Verantwortlichkeit fördern.

Was die Gestaltung konkreter Politikbereiche betrifft, soll man sich endlich mit der Tatsache auseinandersetzen, dass es einer gemeinsamen Währung auf Sicht der Untermauerung engst koordinierter, wenn nicht gemeinsamer Wirtschaftspolitik bedarf, einschließlich Bereiche wie Fiskal- und Sozialpolitik. Sonst können Spannungen zwischen den teilnehmenden Staaten Sprengkraft erlangen. Der sogenannte „Stabilitätspakt“, heute schon recht entkernt, genügt auf Dauer nicht. Es ist hoch an der Zeit, eine eingehende Diskussion über die materielle und institutionelle Ausgestaltung der bisher nur verbal an die Wand projizierten Wirtschaftsunion zu beginnen. Sonst könnte auch der EURO einer langsamen Erosion der wirtschaftlichen Kohärenz des Währungsraumes und schließlich des Vertrauens ausgesetzt werden.

Fortsetzung auf Seite 4



Quelle: Eurostat, Eurobarometer 63

Fortsetzung von Seite 4

Differenzierte Integration als Bauelement

Welche Antworten auch immer auf die oben besprochenen Herausforderungen und Fragen gefunden werden, mit einem ist zu rechnen: Die für die Union noch heute im Grundsatz geltende Maxime der Einheitlichkeit und Homogenität der Integrationsprozesse und des Integrationsraumes wird fallen. Die inneren Divergenzen sind schon heute zu groß, um ein für alle geltendes Regelwerk auf allen von der Integration erfassten Gebiete zu schaffen. Der EURO gelte als Beispiel. „Variable Integrationsgeometrie“, Flexibilität, Diversifizierung etc. werden nicht mehr als bedauerte, zeitweilige Ausnahmen, sondern als Bauelemente der immer größer gewordenen und noch werdenden Union akzeptiert werden müssen. Dies wird institutionelle Folgen haben, nicht zuletzt für den Bereich der Mitbestimmung. Die große politische Herausforderung wird sein,

trotz der Diversifizierung die Kohäsion des Ganzen zu wahren. Hier könnte der Kommission eine neue Aufgabe zurückfallen. Es ist höchste Zeit, auf die Frage der „Flexibilisierung“ der Integration konzeptiv und umfassend einzugehen, sonst droht das Risiko des Wildwuchses.

Analog und verbunden mit dieser Entwicklung werden Formen projektbezogener Zusammenarbeit, die je nach Interesse und Fähigkeit von Gruppen von Mitgliedstaaten getragen sein werden, das Bild und die Entwicklung der künftigen Union prägen. Sie werden die Methode gesamtdeckender Integrations Schritte – wie es z.B. der „Binnenmarkt“ mit seinen vier Freiheiten ist – ablösen.

Die Europäische Union steht an einer Wegscheide, die ein einfaches „Weiter so“ und die Verdrängung von Problemen nicht mehr erlaubt. Anzeichen für ein mutiges, radikales Überdenken der Ziele, der Wege und der Instrumente sind allerdings nicht oder kaum ablesbar. Weder Vision noch

Führungskraft zeichnen sich ab. Hoffnung für eine weiterhin dynamische Entwicklung des Integrationsprozesses kann man allenfalls schöpfen aus dem objektiven Sachzwang, der aus dem bereits erreichten Integrationsstand resultiert und dessen Wahrung weitere Schritte zwingend erfordert. Als Beispiel gelte die gemeinsame Währung, die Schritte in Richtung der echten Wirtschaftsunion erfordert.

Das pessimistische Szenario aber könnte in einer „downward spiral“ als Folge wachsender Funktionsschwierigkeiten liegen, die bis zur Lähmung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit reichen. Sie wären begleitet von einer tiefer werdenden Entfremdung der Bürger gegenüber dem Integrationsprojekt.

Dies sollte mit aller Energie verhindert werden, ganz einfach deshalb, weil es für das europäische Integrationsprojekt keine vernünftige, wünschbare Alternative gibt. Bedingung aber bleibt, dass man die Probleme nicht verdrängt, sondern sich ihnen offenen Auges stellt.

Medieninhaber, Herausgeber und Offenlegung:
 Österreichisches Institut für Europäische Sicherheitspolitik, A-2344 Ma. Enzersdorf, Schloss Hunyadi, Schlossgasse 6
 Verantwortlich: Dr. Erich Hochleitner, Direktor des ÖIES. Der Newsletter erscheint periodisch und dient der unabhängigen Sachinformation über Fragen der europäischen Sicherheit.
 Produktion: Studio Oranje Werbegrafik GmbH, 2371 Hinterbrühl
 02Z033477M P.b.b. Erscheinungsort Maria Enzersdorf Verlagspostamt A-2346 Maria Enzersdorf/Südstadt

Einzelpreis: € 1,10