



Österreichisches Institut für Europäische Sicherheitspolitik

Schloss Hunyadi, Schlossgasse 6, A-2344 Maria Enzersdorf
Tel: +43 2236 41196, Fax: +43 2236 411969, institute@oeies.or.at

Arbeitspapier

Juni 2006

Erich Hochleitner/Manfred Scheich

Die Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union: Politische und institutionelle Grenzen

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR



EUROPÄISCHE SICHERHEITSPOLITIK

Für den Inhalt verantwortlich:

Dr. Erich Hochleitner

Direktor des ÖIES

Inhalt

1. Die Europäische Union in der Krise.....	5
2. Die Natur der EU.....	9
2.1. Das Homogenitätsgebot	9
2.2. Die Union der Bürger und Staaten	11
3. Identität und die Grenzen der Union	12
4. Die Europäische Vertrauenskrise	14
5. Zukunftsfähigkeit europäischer Solidarität	15
6. Das Demokratiedefizit.....	16
7. Die latente Funktionskrise.....	18
7.1. Der Vertrag von Nizza: Ein Reförmchen	20
7.2. Der unsichere Verfassungsvertrag	21
7.3. Der Europäischen Rat.....	23
7.4. Die Europäische Kommission	24
7.5. Ratspräsidentschaft.....	25
7.6. Der Europäische Außenminister	25
7.7. Mehr Supranationalität – ein Dilemma	25
8. Die große Erweiterung 2004 und ihre Folgen	26
9. Herausforderungen der erweiterten Union – Schlussfolgerungen	30
10. Die Aufnahme der Türkei, eine Schicksalsfrage für die Union	34
11. Conclusio.....	39
11.1. Schließlich noch eine Lehre aus der Geschichte: Fehler! Textmarke nicht definiert.	
12. Bibliographie.....	40

1. Die Europäische Union in der Krise

Die Europäische Union befindet sich heute in einer mehrdimensionalen Krise: einer Identitätskrise, einer zunehmenden Funktionskrise und vor allem einer tiefen Vertrauenskrise, die sich zu einer echten Legitimitätskrise entwickelt hat.

Wenn die eingetretene Krise und die Entfremdung der Bürger gegenüber dem europäischen Projekt nicht verschärft, sondern überwunden werden soll, dann erscheint eine Politik *business as usual*, wie sie von manchen politischen Verantwortungsträgern in Brüssel und in den Hauptstädten der Union propagiert wird, nicht angebracht. Eine realistische Bestandsaufnahme, wo die europäische Union heute steht und wohin sie sich entwickeln soll, ist unausweichlich. Eine Reihe wichtiger grundsätzlicher Fragen sind zu stellen, um zu beantworten, warum die Europäische Union, das bisher erfolgreichste politische Projekt der modernen europäischen Geschichte, in eine so schwere Krise geraten ist, die sich auch zu einer Existenzkrise der Union entwickeln kann.

Ausgehend von einem Zusammenschluss der sechs Gründerstaaten Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg und den Niederlanden, die 1951 beschlossen hatten, in Europa eine neue Friedensordnung aufzubauen und ihre Souveränität zur Gewinnung gemeinsamer Handlungsfähigkeit zu bündeln, entwickelten sich in den folgenden Jahrzehnten in Etappen zunächst 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und 1992 die Europäische Union, die zur prägenden politischen Entität Europas wurde. Die Union umfasst einen Binnenmarkt, eine Währungsunion und eine Reihe gemeinsamer Politiken. Die Union begann, eine gemeinsame europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu entwickeln und einen Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts zu schaffen. Eine Unionsbürgerschaft wurde geschaffen und die europäischen Grundrechte wurden kodifiziert. Das Europäische Parlament wurde geschaffen.

Zwischen 1951 und 1995 wurde die Europäische Union in drei Schritten auf 15 Mitglieder erweitert.

Praktisch alle Mitglieder der Union waren demokratisch ausgereifte und marktwirtschaftlich gefestigte, westeuropäische Staaten mit funktionierenden Zivilgesellschaften und einem gewissen Maß an sozialer Kohäsion. Die großen und bevölkerungsstärksten Staaten waren auch die stärksten und leistungsfähigsten Volkswirtschaften der Union. Die fünf größten Staaten der EU-15 EU-15 stellen nicht nur 79% der Unionsbürger sondern waren auch für 78,6% des BIP der EU verantwortlich.¹

Mit 1. Mai 2004 wurde eine nie da gewesene Erweiterung durchgeführt und acht Länder Mittel- und Osteuropas sowie zwei Mittelmeerländer wurden als Mitglieder in die EU aufgenommen. Damit wurde der in Luxemburg 1997 und in Helsinki 1999 eingeleitete Beitrittsprozess abgeschlossen. 2005 wurden schließlich auch die Beitrittsverträge mit Bulgarien und Rumänien unterzeichnet.

Die jüngste Erweiterung hat die Mitgliederzahl der Union praktisch verdoppelt und die innere Heterogenität der Union, was wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand, das Spektrum widersprüchlicher Interessen, aber auch historische Prägungen betrifft, sprunghaft erhöht. Die Union der 25 Mitglieder, die 2007 voraussichtlich auf 27 Mitglieder anwachsen wird, ist wesentlich heterogener als die alte EU-15. Dies ist keine Kritik an den neuen EU-Mitgliedern. Es ist auch ein Faktum, dass mit jedem Beitritt die Heterogenität der EU gewachsen ist und das Spektrum der divergierenden und widersprüchlichen Interessen breiter wurde. Doch mit

¹ Quelle Eurostat und WKÖ; Von den insgesamt 387, 2 Mio. Unionsbürgern der EU 15 lebten in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien 306, Mio., das sind 79 % der EU 15. Das BIP dieser Länder betrug 2004 7767, 8 Milliarden €, das sind 78, 5 % des BIP der EU 15 in der Höhe 9893, 5 Mrd. €,

der großen Osterweiterung wurde ein ganz wesentlicher Sprung an innerer Heterogenität gemacht.²

Die große Erweiterung wurde vollzogen, ohne diese ausreichend politisch und wirtschaftlich vorzubereiten.³ Logischerweise hätte sich die Union zuerst reformieren müssen, um zu einer so großen Erweiterung fähig zu sein. Die politisch beschlossene Vertiefung kam jedoch nicht zustande. Bei den Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza wurden zwar Reformbemühungen der Union unternommen, doch waren diese unzureichend, um die Union auf die bevorstehende Osterweiterung vorzubereiten.

Die Politik der EU, die Vertiefung und die Erweiterung gleichzeitig vollziehen zu wollen, hat sich als problematisch und nicht realisierbar erwiesen. Die EU hat sich in eine strategische Falle manövriert, indem sie hinsichtlich Beitrittsoptionen vielen zu viel versprochen hat, ohne ihre Strukturen und Instrumente entsprechend anzupassen.

Die durch viele Jahre nicht gelungene Vertiefung der Union sollte mit Hilfe des am 29. Oktober 2004 in Rom von den EU-25 unterzeichneten Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) bewerkstelligt werden. Der Verfassungsvertrag versucht, der Union, die immer mehr Aufgaben an sich zieht und immer mehr Mitglieder hat, einen neuen, zuverlässigen Ordnungsrahmen zu geben. Der VVE bringt echte Fortschritte und Verbesserungen. Die Charta der Grundrechte wird rechtlich verbindlich, die Rechte des Europäischen Parlaments werden erheblich gestärkt. Die Mehrheitsentscheidungen im Rat werden ausgedehnt, wenn auch nur unzureichend. Der Verfassungsvertrag versucht auch, das äußere Handeln der Union zu verbessern und kohärenter zu gestalten und setzt Schritte, die ESVP weiterzuentwickeln. Der Verfassungsvertrag stärkt im Rahmen der Union die Rechtsgrundlagen für eine verstärkte Zusammenarbeit der willigen Mitgliedstaaten. Im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik schafft der Verfassungsvertrag eine neue, bisher nicht vorhandene Rechtsgrundlage für eine strukturierte Zusammenarbeit.

Der Verfassungsvertrag, der das Ergebnis eines schwierigen Kompromisses unter den EU-Staaten ist, löst aber nicht alle Probleme, mit denen eine erweiterte Union konfrontiert ist, und lässt auch deutliche Schwächen erkennen. Eine Schwachstelle des Verfassungsvertrages besteht darin, dass im institutionellen Rahmen, entgegen dem objektiven Sachzwang, die Entscheidungsfähigkeit der stark erweiterten Union durch verstärkte Souveränitätsübertragungen an die Union zu stärken, die intergouvernementalen und nicht die supranationalen Ansätze gestärkt wurden. Das größte Manko der Verfassung ist die fehlende Ordnung der Kompetenzen, die in der Union bisher äußerst unübersichtlich geregelt sind.

Der Verfassungsvertrag ist zweifellos ein wichtiger Reformschritt in die richtige Richtung und würde für wichtige Probleme der Gestaltung des politischen Systems der erweiterten Union mit Blick auf die europäische Handlungsfähigkeit und Effizienz die zurzeit bestmögliche Regelung darstellen. Heute ist allerdings fraglich, ob der Verfassungsvertrag überhaupt in Kraft treten wird und damit ein adäquaterer Ordnungsrahmen für die Regierung einer erweiterten Union zur Verfügung steht, als der vom Unionsvertrag von Nizza geschaffene Ordnungsrahmen. Die Verfassung für Europa ist vorerst an der demokratischen Wirklichkeit gescheitert.

Die deutliche Ablehnung des Verfassungsvertrages bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden, zwei Gründungsmitgliedern der Union, hat eine tiefgehende Krise in der Union offen gelegt. Die Bürger dieser Länder haben nicht gegen Europa gestimmt, auch nicht gegen

² Scheich, Manfred: Referat beim 9. Europaforum des ÖIES am 18. November 2005 in Wien.

³ de Villepin, Dominique: Referat bei der Konferenz „*Sound of Europe*“ am 27. Januar 2006 in Salzburg.

den Text des Verfassungsvertrages, der kaum diskutiert wurde, sondern Ängste und Unwillen mit der Entwicklung und der Politik der Union in den letzten Jahren zum Ausdruck gebracht.

Mit dem Ergebnis der Referenden demonstrieren die Bürger der Union, dass die EU in ihren Augen ihre Legitimität verloren hat. Dies kommt auch in Meinungsumfragen in anderen EU-Ländern, die keine Referenden durchführten, deutlich zum Ausdruck.

„Der Wunsch der Bürger nach einer europäischen Politik, die Stabilität, Wohlstand und Beschäftigung sichert, wird nur unzureichend erfüllt. [...] Die Union erscheint der Bevölkerung undemokratisch, nicht gestaltbar und erfüllt die an sie gestellten Erwartungen nicht. Die Möglichkeiten zur Mitbestimmung werden als niedrig angesehen.“⁴

Die Bürger erwarten auch eine EU, die gerade im Zusammenhang mit den Herausforderungen der Globalisierung Wohlfahrt und ein gewisses Maß an sozialem Schutz garantieren soll. Viele der EU-Bürger fragen sich, ob die EU überhaupt in der Lage ist, ihre Erwartungen zu erfüllen.⁵

Die Unionsbürger fühlen sich von den Institutionen der Union, vor allem den Entscheidungen des Europäischen Rates im Zusammenhang mit der Erweiterung der Union, überrollt. Jede Veränderung der äußeren Grenzen einer politischen Gemeinschaft ist notwendigerweise mit einer Neudefinition ihrer inneren Identität verknüpft. Nicht nur die Franzosen und Niederländer, sondern die große Mehrheit der Bürger der gesamten EU lehnt die von den europäischen Entscheidungsträgern beim Europäischen Rat in Helsinki 1999 herbeigeführte Entgrenzung der Union und das Überschreiten der von den europäischen Bürgern anerkannten geografischen und kulturellen Grenzen Europas in den asiatischen Raum durch die Einräumung des Kandidatenstatus an die Türkei und den Beschluss, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, ab.

Die Beschlüsse des Europäischen Rates von Helsinki von 1999, die von strategischer Tragweite sind, kamen ohne eingehende Diskussion und Prüfung der Auswirkungen einer Aufnahme der Türkei in die Union und ihre weitere Entwicklung, nicht zuletzt unter starkem außenpolitischen Druck der USA zustande.⁶ Die Beratungen im Europäischen Rat in Helsinki dauerten gerade einmal drei Minuten.⁷ Auch der bisher bei allen Aufnahmen in die Union gemäß Art. 49 des Unionsvertrages zu erstellende Avis der Europäischen Kommission zur Aufnahme eines Landes in die EU wurde vom Präsidenten der Kommission weder beantragt, noch vom Rat in Auftrag gegeben. Auch dies hat bei den Bürgern den Eindruck, in dieser Angelegenheit mit Hast „überfahren“ zu werden, hinterlassen.

Werner Weidenfeld bemerkt dazu, dass mit den Erweiterungsbeschlüssen von Helsinki „erstmal nicht mehr nach einem europäischen Selbstverständnis als Kitt für die große Europäische Union gefragt“ wurde. Damit habe der Integrationsvorgang seinen Charakter verändert. Bemerkenswert erscheint ihm, dass ein politisches System seine Identität wechselte, ohne eine begleitende politisch-kulturelle Selbstverständigung seiner Bürger, nicht einmal seiner Eliten. Er weist darauf hin, dass der Abschied vom Versuch, europäische Identität zu vertiefen und damit eine kulturelle Grundlage für politische Handlungsfähigkeit

⁴ Schwarzer, Daniela: Lehren aus den gescheiterten Verfassungsreferenden, Die Europäische Union muss politisiert werden, SWP-Aktuell 23, Juni 2005, S. 2f.

⁵ de Villepin, Dominique.

⁶ Vgl. Goulard, Sylvie: *Le Grand Turc et la République de Venise*, Paris 2004, S. 123; Fischler, Franz/Ortner, Christian: *Europa - Der Staat, den keiner will*, Salzburg 2006, S. 147.

⁷ Vgl. Bolkestein, Frits: *The Limits of Europe*, Tiel 2004, S. 23.

zu schaffen, sich historisch als Achillesferse Europas erweisen werde.⁸ Die Beschlüsse von Helsinki wirkten in der Tat, wie auch der prominente französische Europapolitiker Alain Lamassoure im Rahmen eines Symposiums bereits im November 2004 aufgezeigt hat, wie eine fatale Zeitbombe für die Union und ihre weitere Entwicklung.⁹ Wie die Ergebnisse der Referenden in Frankreich und den Niederlanden demonstrieren, ist sie zunächst in der Union explodiert und der Verfassungsvertrag war ihr erstes Opfer. In Frankreich war für 35% der französischen Neinstimmen der Beitritt zur Türkei das Hauptmotiv.¹⁰

Die Europäische Union durchlebt seither eine sehr ernste Krise, die endlich dazu geführt hat, eine Debatte über die Zukunft der Europäischen Union zu eröffnen. Obwohl die breite europäische Öffentlichkeit bisher an einer solchen Debatte noch nicht wirklich beteiligt wurde, wurden die europäischen Verantwortungsträger und Eliten gezwungen, sich nicht nur mit den Tagesproblemen der Union, sondern auch mit strategischen Fragen der weiteren Entwicklung des europäischen Projektes zu befassen und Wege aus der Krise der Union zu suchen.

Im Zusammenhang mit der Erweiterungspolitik der Europäischen Union stellen sich eine Reihe von Schlüsselfragen, die heute nicht mehr übergangen werden können: Die Frage nach dem Ziel bzw. der Finalität und der Natur des europäischen Projektes, die Frage der Identität des sich entwickelnden Gemeinwesens und die wichtige Frage der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Union.

Im Sinne des Kopenhagener Kriteriums, dass bei der Aufnahme eines Mitgliedes auch auf die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei aber gleichzeitig die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, Bedacht genommen werden muss, ist jede Erweiterung aus zwei Perspektiven zu betrachten, einer Außen- und einer Binnenperspektive. Die Außenperspektive hat im Auge, ob der Beitrittsaspirant die festgelegten Kopenhagener politischen und wirtschaftlichen Kriterien erfüllt. Die Binnenperspektive hingegen richtet ihr Augenmerk auf die Auswirkungen einer Erweiterung auf die EU selbst, auf ihre innere Ordnung und inneren Zusammenhalt, Integrations- und Leistungsfähigkeit.¹¹ Der Historiker Christian Meier hat dies zusammenfassend in zwei Fragen gekleidet.

„Was ist das Europäische, das die Mitglieder der EU aufweisen sollen? Und wo verlaufen die Grenzen, über die hinaus die aus Gründen sowohl der inneren Ordnung wie ihrer Fähigkeit zu weltpolitischen Engagement nicht erweitert werden sollte?“¹²

Ziel dieser Studie ist es, wichtige zentrale Fragen im Zusammenhang mit der künftigen Entwicklung der Europäischen Union, vor allem die Grenzen der politischen, institutionellen und kulturellen Aufnahmefähigkeit der Union aufzuzeigen und damit einen Beitrag zur notwendigen Zukunftsdebatte der EU zu leisten.

⁸ Weidenfeld, Werner: Europa - Aber wo liegt es?, in: Weidenfeld, Werner: Europa-Handbuch, Band I, Die Europäische Union - Politisches System und Politikbereiche, 3. Auflage, Gütersloh 2004, S. 44.

⁹ Lamassoure, Alain: Die EU - Eine Zukunft ohne Grenzen, Rede beim 8. Europaforum des ÖIES am 25. November 2004 in Wien.

¹⁰ Vgl. Schild, Joachim: Ein Sieg der Angst - Das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, Europäische Integration 3/2005, S. 200.

¹¹ Vgl. Langenfeld, Christine: Erweiterung ad infinitum?, Zeitschrift für Rechtspolitik 3, April 2005, S. 73.

¹² Vgl. Meier, Christian: Wo liegt Europa?, in: Leggewie, Claus (Hg.): Die Türkei und Europa, Frankfurt/Main 2004, S. 32ff.

2. Die Natur der EU

Die Europäischen Gemeinschaften verstanden sich seit ihrer Gründung als eine politische Schicksalsgemeinschaft der europäischen Völker. So wurde in den Römischen Verträgen der Wille zum Ausdruck gebracht, dass durch diese die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker geschaffen werden soll. Das politische Ziel des europäischen Integrationsprozesses wurde damit bereits in den Römischen Verträgen verankert. Die Zusammenarbeit und Integration im wirtschaftlichen Bereich wurde nicht nur als ein Mittel gesehen, in Europa eine Zone von wirtschaftlicher Stärke und Wohlstand zu schaffen, sondern vor allem als eine neue, stabile europäische Friedensordnung.

Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Union konsolidiert und führt das Gründungskonzept weiter und bestimmt in Artikel 1, dass die Union eine neue Stufe der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt.

Die zentrale und geniale Grundidee der Gründungsväter war es, die politischen Konsequenzen aus den gemeinsamen, traumatischen Erlebnissen zweier Weltkriege, die zur Selbsterstörung Europas durch einen extremen Nationalismus geführt hatten, zu ziehen und in Europa eine neue Ordnung aufzubauen, welche die bis dahin vorherrschende Macht- und Interessenspolitik der europäischen Nationalstaaten überwindet und diese in ein gemeinsames europäisches Rechtssystem mit gemeinsamen europäischen Institutionen, Verfahren und Regeln einbindet.

Die Gründungsverträge und deren Weiterentwicklung, das daraus abgeleitete Unionsrecht und auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes haben einen gemeinsamen europäischen Rechtsraum geschaffen, der Mitgliedstaaten, Bürger und schließlich die Union insgesamt in ein gemeinsames rechtliches Netzwerk von gegenseitigen Rechten und Pflichten einbindet. Das Grundelement des geschaffenen europäischen Rechtsraumes ist der Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht.

2.1. Das Homogenitätsgebot

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat die Union als einen „auf eine dynamische Entwicklung angelegten Verbund demokratischer Staaten bezeichnet“.¹³ In diesem Staatenverbund sind die Mitgliedstaaten weiterhin die Herren der Verträge. Mit dem Begriff Staatenverbund wird aber auch ausgedrückt, dass die EU mehr ist als ein Verbund souveräner Nationalstaaten. Er wird durch den des Verfassungsverbundes ergänzt. Dieser Verbund ist gekennzeichnet durch das Zusammenwirken und die wechselseitige Durchdringung staatlicher und zwischenstaatlicher Ordnungen.¹⁴

„Die Europäische Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“

So sieht es Artikel 6 Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) seit seiner Änderung durch den Vertrag von Amsterdam 1997 vor. Aus dem Wortlaut dieser Vertragsbestimmung ist zu schließen, dass die EU, d.h. die Mitgliedstaaten untereinander wie auch in ihrem Verhältnis zur Union in Bezug auf ihre Verfasstheit bzw. auf bestimmte

¹³ BundVerfGE 89,155 (188)=NJW 1993,3047-Maastricht.

¹⁴ Vgl. Langenfeld, S. 75, April 2005; Callies, JZ 2004,1033(1041).

Strukturprinzipien gleichartig zu sein haben. Mit dem genannten Artikel hat die EU ein grundlegendes Ordnungsprinzip in ihre Rechtsordnung aufgenommen: das Prinzip der Homogenität.

Im Zusammenhang mit der Konkretisierung des Homogenitätsprinzips in der EU sind zwei Ebenen zu unterscheiden:

Die horizontale Homogenität bezieht sich auf das Verhältnis der Verfassungsstrukturen der EU-Mitgliedstaaten untereinander. Eine wesentliche Grundlage des europäischen Integrationsprozesses, der durch den Vertrag von Maastricht zur Gründung der EU geführt hat, war die gegebene Übereinstimmung der grundlegenden verfassungsrechtlichen Leitprinzipien in den Mitgliedstaaten der Union. Kein europäischer Staat wäre bereit zur EU-Integration gewesen, wenn die grundlegenden verfassungsrechtlichen Leitprinzipien nicht übereinstimmen würden. Die Homogenität in der Verfasstheit der Mitgliedstaaten des Staatenverbundes Europäische Union ist auch heute eine wesentliche Grundlage für den Bestand der Union.

Die vertikale Homogenität dagegen betrifft das Verhältnis der mitgliedstaatlichen Verfassungsstrukturen zu den Leitprinzipien der EU. Diese vertikale Homogenität wirkt in zwei Richtungen. So haben die Mitgliedstaaten einen Anspruch gegenüber der Union auf Einhaltung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips. Dies bedeutet, dass auch die Union und ihre Institutionen die Verpflichtung haben, den von ihr und den Mitgliedstaaten in den Verfassungs- und Rechtsordnungen erreichten Standard zu wahren¹⁵.

„Mit dem Fortschreiten der Einigung in Richtung auf eine Politische Union und dem Ausbau der institutionellen Strukturen hat die EU jedoch mittlerweile eine Verfasstheit erlangt, in der sie das Homogenitätsgebot aufnimmt und ihrerseits an die Mitgliedstaaten richtet.“¹⁶

Auf diesen Homogenitätsgrundsatz, wie er in Art. 6 Abs 1 EUV zum Ausdruck kommt, bezieht sich zum einen Art. 49 Abs 1 EUV, der den Beitritt zur EU von der Einhaltung der genannten Grundsätze abhängig macht und Art. 7 EUV, der vorsieht, dass Mitgliedschaftsrechte eines EU-Mitgliedsstaates ausgesetzt werden können, wenn dieser diese Grundsätze verletzt.

Im Zusammenhang mit der Festlegung der Voraussetzungen für den Beitritt eines europäischen Staates zur EU beschloss der Europäische Rat von Kopenhagen 1993 die Kopenhagener Kriterien, wobei mit Ratsbeschluss von Helsinki vom Dezember 1999 ausdrücklich festgelegt wurde, dass die politischen Kriterien von einem Beitrittswerber bereits vor der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erfüllt sein müssen. Diese politischen Kriterien müssen im Licht von Art. 6 Abs 1 EUV und dem darin enthaltenen Homogenitätsgebot interpretiert werden. Dies bedeutet, dass die Union und ihre Institutionen verpflichtet sind, bei

¹⁵ In diesem Zusammenhang erscheint der Artikel 23 des Bonner Grundgesetzes von Interesse, der bestimmt, dass die Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der „Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätze der Subsidiarität verpflichtet und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“. Art. 28 der griechischen Verfassung, der die Grundlage für die Teilnahme des Landes an der europäischen Integration ist, bestimmt, dass „Griechenland [...] einer Einschränkung der Ausübung seiner nationalen Souveränität nur zustimmt, wenn [...] die Menschenrechte und die Grundlagen der demokratischen Staatsordnung nicht angetastet werden [...]“.

¹⁶ Schorkopf, Frank: Vierzehn gegen Wien, Das Homogenitätsgebot der Europäischen Union und die Sanktionsdrohungen gegen Österreich – wer verletzt was?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Montag, 14. Februar 2000, S. 9.

der Anwendung der politischen Kriterien auf einen Beitrittsaspiranten den von den Mitgliedstaaten der Union auf dem Gebiet der Grundrechte, der Demokratie und des Rechtsstaates festgelegten und in der gesellschaftlichen Wirklichkeit gelebten Standard gegenüber den Beitrittsaspiranten einzufordern und durchzusetzen. Rabatte im Zusammenhang mit der Erfüllung der politischen Kriterien aus außenpolitischen und sonstigen politischen Überlegungen würden dem Homogenitätsgebot widersprechen und sind daher unzulässig.

Hand in Hand mit der Entwicklung des neuen Systems europäischer Rechtsstaatlichkeit entwickelte sich im der Rahmen der Europäischen Union nicht nur eine neue europäische Rechtskultur, sondern auch eine neue europäische politische Kultur des Miteinander.

2.2. Die Union der Bürger und Staaten

Ein weiteres Wesensmerkmal der Europäischen Union ist, dass sie nicht wie alle anderen internationalen Organisationen ein Zusammenschluss von Staaten, sondern eine Union der Staaten und der Bürgerinnen und Bürger Europas ist, deren Ziel es ist, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, wie dies auch Art. I-1 des Verfassungsvertrages zum Ausdruck bringt. Ein wichtiges politisches Ziel der EU ist es daher, nicht nur einen Staatenverbund aufzubauen, sondern eine europäische Bürgergesellschaft zu entwickeln. Der Beitritt eines Staates zur EU ist somit mehr als der Beitritt zu einer multilateralen Staatenorganisation, sondern auch ein Beitritt zur in Entwicklung befindlichen europäischen Gesellschaft.

Die Europäische Union ist folglich seit jeher:

- Eine Wertegemeinschaft der europäischen pluralistischen Demokratien,
- eine Rechtsgemeinschaft durch Schaffung eines europäischen Rechtsraumes,
- eine Solidaritätsgemeinschaft europäischer Staaten, von denen solidarisches Handeln erwartet wird, welches auch eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren und die Bereitschaft zum Teilen der Gemeinschaft ist,
- eine Interessengemeinschaft mit dem Ziel, die Interessen Europas und seiner Bürger auf globaler Ebene zu wahren, und
- eine Friedensgemeinschaft, welche es ermöglicht hat, alte nationale Rivalitäten unter den europäischen Staaten, welche die europäische Geschichte durch Jahrhunderte beherrscht hatten, zu überwinden.

Ein wesentliches Merkmal des bisherigen europäischen Einigungsprozesses ist die Schaffung eines politischen Gemeinwesens durch:

- den schrittweisen Ausbau der supranationalen und föderalen Strukturen und Elemente der Union mit dem Ziel einer „Politischen Union“, die entscheidungs- und handlungsfähig im Inneren und nach außen ist;
- die Schaffung einer möglichst homogenen europäischen Werte- und Rechtsgemeinschaft, die Mitgliedstaaten, Bürger und die Union in ein Netzwerk von gegenseitigen Rechten und Pflichten einbindet;
- die Schaffung einer Union, die von einem selbstverständlichen und klaren Identitätsbewusstsein ihrer Bürger getragen wird, welches auch die Voraussetzung für ihr nachhaltiges politisches und administratives Funktionieren darstellt.

Es ergibt sich daher bei einer Erweiterung die zu beurteilende Grundfrage, ob und wie die erweiterte und sich noch erweiternde Union die Gründungsidee der Gründungsväter – gemeinsamer Souveränitätsgewinn durch nationale Souveränitätsbeschränkung – weiterverfolgen kann¹⁷, das heißt, den schrittweisen Ausbau der supranationalen Strukturen und Verfahren, verbunden mit Souveränitätsübertragungen von den Mitgliedsstaaten auf die Union. Ziel dabei ist die sogenannte „Politische Union“, nicht nur als undefiniertes Schlagwort, sondern als föderale Wirklichkeit.

„Heutzutage genügt die wirtschaftliche Kraft alleine nicht mehr, um als lebensfähiges und vitales Gemeinwesen bestehen zu können. Die EU braucht eine festere Grundlage. Sie muss mehr und mehr das Produkt eines gemeinsamen demokratischen Willens werden (*l'Europe comme une volonté*) und dadurch die Visionen der Gründerväter vom Europäischen Integrationsprozess verwirklichen. Dies ist das, was nach Rifkin der „Europäische Traum“ sein könnte.“¹⁸

3. Identität und die Grenzen der Union

Mit der Frage nach der Identität ist das elementarste Konstruktionsprinzip moderner Gesellschaften thematisiert.¹⁹ Um existenzfähig zu sein, muss jede Gesellschaft ihre kollektive Identität entwickeln. Auch die Union als politisches System kann sich der Suche nach der eigenen Identität nicht entziehen.

Die europäische Integration kann sich nicht auf nationale Mythen stützen, um ein Zusammengehörigkeitsgefühl zu wecken. Im Falle der Union geht es vielmehr darum, die gemeinsamen Wurzeln zu entdecken und ins kollektive Bewusstsein zu rücken. Der Blick muss sich daher stärker auf den geistigen Horizont, auf die grundlegenden Antriebe und Hindernisse richten. Es ist die Frage der Europäer nach sich selbst, nach der geistigen und kulturellen Gestalt Europas. „Europa ist [...] ein kultureller und historischer Begriff.“²⁰

Die europäische Identität ist zunächst nichts anderes als die Herkunftseinheit Europas aus der gemeinsamen Geschichte: Herkunftsbewusstsein als konstituierendes Element von Identität. Auch die europäische Gegenwartskultur ist eine vom historischen Bewusstsein geprägte Kultur. Europäische Identität konstituiert sich auch aus der Erfahrung der Gegenwart, der Überwindung der inneren Zerrissenheit des Kontinents und der Konflikte zwischen Nationen, der Spaltung Europas, der Einbindung der Völker West- und nunmehr auch Mittel- und Osteuropas in ein gemeinsames Integrationssystem. Auch Zukunftserwartungen prägen die Identität Europas. Die Projektion von Absichten und Zielen werden auch ein Auswahlkriterium für die Gegenwart.²¹

Es besteht in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion um Europa allerdings die Neigung, Europa in erster Linie als Idee, als geistig-kulturelle Errungenschaft zu definieren und die religiös geprägten Wurzeln Europas und die Frage nach seiner geografischen

¹⁷ Vgl. Weidenfeld, Werner/Giering, Claus: Die Zukunft Europas, in: Weidenfeld, Werner: Europa-Handbuch, Band I, Die Europäische Union - Politisches System und Politikbereiche, 3. Auflage, Gütersloh 2004, S. 640.

¹⁸ European Ideas Network: Europas Werte und Identität, Betrachtungen für eine unausweichliche Diskussion, September 2005, Pkt. 32.

¹⁹ Vgl. dazu ausführlich: Weidenfeld, Werner: Die Identität Europas, Fragen, Positionen und Perspektiven, München 1985.

²⁰ Ratzinger, Josef Kardinal: Werte in Zeiten des Umbruchs, Die Herausforderungen der Zukunft bestehen, Freiburg/Breisgau 2005, S. 68.

²¹ Vgl. Weidenfeld, Europa – Aber wo liegt es?, S. 18 ff.

Begrenzung auszuklammern oder sogar irrelevant zu erklären.²² Für diese Thesen mag es gute Gründe geben, doch es kann keinen Zweifel geben, dass solche Vorstellungen an der gefühlten Lebenswirklichkeit der Menschen vorbeigehen. Befragungen der Bevölkerung nach ihren Assoziationen zu dem Wort „Europa“ ergaben, dass 46% bei Europa an „Abendland“ und „Wiege der Demokratie“ denken.

„Ein erheblicher Teil der Bevölkerung, selbst der konfessionslosen Befragten, stimmten ausdrücklich der These zu, dass zu Europa nicht nur Freiheit, Demokratie und Menschenwürde gehörten, sondern auch Religion und die christliche Glaubensstradition.“²³

Europa ist für die große Mehrheit der Befragten ganz selbstverständlich ein geografischer Begriff, ebenso wie die kulturelle Identität Europas von seiner christlichen Tradition nicht getrennt werden kann. „Wer erreichen will, dass sich die Bevölkerung mit der Europäischen Union und ihren Institutionen identifiziert, muss diese einfachen Tatsachen berücksichtigen.“ Europa kann daher nicht rein intellektuell definiert werden.²⁴

Trotz vorhandener unterschiedlicher Traditionen und Ausprägungen im Bereich der Politik, des Rechtssystems, der Kultur und der Religion besteht unter den vorhandenen und künftigen Mitgliedsstaaten der Union eine Basishomogenität aufgrund des gemeinsamen geistig-kulturellen Erbes. Diese Basishomogenität braucht jedes politische Gebilde, um auf Dauer bestehen zu können. Diese gemeinsamen geistigen und kulturellen Wurzeln – griechische Philosophie, römisches Recht, Christentum, Humanismus, Aufklärung und kritischer wissenschaftlicher Rationalismus – haben die europäische Gesellschaft geprägt und bestimmen trotz der gegebenen Vielfalt in hohem Maß die Identität der Europäischen Union, wie sie schrittweise ausgebaut wurde.

Da die Union auch eine Union der Bürgerinnen und Bürger ist, kann die Frage der Auswirkungen des Beitritts eines Landes auf die europäische Gesellschaft und ihre Kultur nicht ausgeblendet werden.

„Wenn wir von einer Europäischen Zivilgesellschaft sprechen, meinen wir damit eine gemeinsame Kultur und Geschichte, gemeinsame Regeln und Gesetze (ob sie nun (verbal oder nonverbal) kommuniziert werden oder nicht), gemeinsame Interessen, Moralvorstellungen, Werte und Einrichtungen – also die unreflektierten strukturellen Voraussetzung für eine zukunftsfähige, auf Politik basierende Solidarität.“

Die EU ist mehr als ein politisches Konstrukt. Sie ist ein Komplex, eine „Kultur“ von Institutionen, Ideen und Erwartungen, Gewohnheiten, Gefühlen, Stimmungslagen, Erinnerungen und Aussichten die den Kitt bilden, der die Europäer zusammenhält. All dies sind die Grundlagen, auf der das politische Konstrukt gebaut werden muss. Dieser Komplex – man kann ihn die Europäische Zivilgesellschaft nennen – ist das Herz der politischen Identität. Er gibt die Bedingungen für eine erfolgreiche Europäische Politik vor.“²⁵

²² Zitat Jürgen Mittelstrass

²³ Petersen, Thomas: Die öffentliche Meinung, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch der europäischen Integration 2005*, Baden-Baden 2005., S. 296.

²⁴ Ebenda.

²⁵ European Ideas Network, Pkt. 14f.

Engst und unlösbar verbunden mit der Frage der Identität ist die Frage der Grenzen des in der Europäischen Union organisierten Europa. Kein politisches Gebilde kann sich grenzenlos erweitern. Kein politisches Projekt kann ohne Grenzen bestehen. Die Grenze definiert nicht nur einen Raum, eine Souveränität, die Grenzen stehen auch für Werte, für eine Kultur, für das kollektive Gedächtnis einer Gesellschaft und die Geschichte.²⁶ Frits Bolkestein, der frühere EU-Kommissar meint in seinem Buch über die Grenzen Europas, dass die politischen Entscheidungsträger Europas so sehr mit dem Abbau der inneren wirtschaftlichen Grenzen beschäftigt waren, dass sie die Bedeutung, welche die politischen Außengrenzen für viele haben, vergaßen. Grenzen existieren und man sollte sich nicht schämen diese Realität anzuerkennen.²⁷

Nicht wenige meinen, dass schon für die Union der 25 die Bildung einer empfundenen, politisch gelebten Identität ein schwieriger Prozess ist, der auch viel Zeit in Anspruch nehmen wird. Eine Erweiterung der Europäischen Union über die im Bewusstsein der europäischen Bürger verankerten geografischen und kulturellen Grenzen Europas hinaus in den Nahen Osten und damit in den asiatischen Raum, würde nicht nur den ohnehin schwierigen Prozess der europäischen Identitätsbildung unmöglich machen, sondern auch die Chance verschütten, ein geeintes Europa mit nachhaltiger Handlungseinheit zu schaffen.

4. Die Europäische Vertrauenskrise

Die erschreckend niedrige Beteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, die Stärkung europaskeptischer, wenn nicht sogar integrationsfeindlicher Parteigruppierungen und die Ergebnisse der Meinungsbefragungen sind seit mehreren Jahren ein Indiz für einen zunehmenden Verlust des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die europäischen Institutionen. Kommunikationskampagnen der Brüssler Institutionen unter dem Titel „Information“ haben diesen Trend weder aufgehalten noch verändert.

Mit der Ablehnung des Verfassungsvertrages in zwei wichtigen Gründungsmitgliedern wurde deutlich, dass die EU in den Augen der Bürger ihre Legitimität verloren hat.

„Die Union erscheint der Bevölkerung undemokratisch, nicht gestaltbar und erfüllt die an sie gestellten Erwartungen nicht. Die Möglichkeit zur demokratischen Mitbestimmung werden als niedrig angesehen.“²⁸

Die Union hat auch aus der Sicht der Bürger ihren Wunsch nach einer europäischen Politik, die Stabilität, Wohlstand und Beschäftigung sichert, nur unzureichend erfüllt. Der europäische Bürger erwartet eine EU, die Wohlfahrt und ein gewisses Maß an sozialem Schutz garantieren soll.²⁹

Das europäische Einigungsprojekt dient auch für eine wachsende Zahl von Unionsbürgern nicht mehr als Fokus für ihre Hoffnungen und Erwartungen. Die Union steht für viele Bürger für permanenten politischen Gestaltwandel, für unsichere äußere Grenzen, für eine Verschärfung der wirtschaftlichen Konkurrenz und eine Verlängerung negativer Globalisierungsfolgen nach innen, für sozialen Abstieg und den Verlust wohlfahrtsstaatlicher

²⁶ de Villepin.

²⁷ Vgl. Bolkestein, S. 23.

²⁸ Schwarzer, S. 3.

²⁹ Vgl. Schwarzer, S. 2f.; Weidenfeld/Giering, S. 636.

Absicherungen.³⁰ Angst vor verschärftem Wettbewerb auf den Waren- und Arbeitsmärkten, vor Unternehmensverlagerungen, vor einem ungezügelter Steuersenkungswettkampf und einer Konkurrenz nationaler Sozialmodelle besteht.³¹

Das Nein zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden war nicht ein Votum gegen Europa, auch nicht gegen die wesentlichen Inhalte des Verfassungsvertrages, sondern es war ein Votum gegen die Politik der Union, vor allem im Zusammenhang mit den Herausforderungen der Globalisierung und der Erweiterung der Union. Sie war aber auch ein Votum über die Art und Weise, wie in den europäischen Institutionen Politik gemacht wird. Der „Versuch, die mangelnde Legitimation der EU zu überwinden, ist an eben diesem Mangel an Legitimation gescheitert.“ Damit wurden Fortschritte in Frage gestellt, die sich mit dem Post-Nizza-Prozess angebahnt hatten.³²

5. Zukunftsfähigkeit europäischer Solidarität

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bedeutet die Teilnahme an einer Schicksalsgemeinschaft. Die Solidarität ist ein wesentlicher Baustein der Union als politisches Projekt. Es ergibt sich daher die Frage, welches Maß der Solidarrahmen Europas braucht. Wie weit reicht die innere Konsistenz der Union als politische Einheit und was ist zu deren Erhalt und Verdichtung nötig.

Solidarität kann nur entstehen und sich entwickeln, wenn sie von den Bürgern und den Zivilgesellschaften der Mitgliedstaaten der Union getragen wird.

„Die europäischen Entscheidungen müssen daher nicht nur durch die entsprechen institutionellen Arrangements effizient und demokratisch abgesichert, sondern sollten auch in ihren Konsequenzen von den Bürgern mitgetragen werden.“³³

Solidarität setzt voraus, dass eine Art Zusammengehörigkeitsgefühl besteht und sich in der Folge ein echtes Wir-Gefühl entwickeln kann, das auf einem Verständnis gemeinsamer Geschichte und eines gemeinsamen kulturellen Erbes aufbaut. Solidarität setzt aber auch voraus, dass wir auch gemeinsame Aufgaben und Ziele haben und bereit sind, zu deren Verwirklichung zusammenzuarbeiten.

Solidarität ist ein wesentlicher Ausdruck des kontinentalen europäischen Gesellschaftsmodells und im sozioökonomischen Bereich eine bewusste politische Entscheidung. Sie ist die Grundlage für die Korrektur von Benachteiligungen und Defiziten, die der Markt verursacht hat.

David Goodhart weist in einem Essay darauf hin, dass auch auf nationalstaatlicher Ebene Solidarität am besten in einer möglichst homogenen Gesellschaft mit gemeinsamen Werten funktioniert. Diversität und unterschiedliche Wertvorstellungen stehen in einem Spannungsverhältnis zur Solidarität.³⁴

³⁰ Vgl. Schild, S. 187.

³¹ Vgl. Ders., S. 197.

³² Vgl. Loth, Wilfried: Europa im Rückblick, 25 Jahre europäische Integration in historischer Perspektive, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2005, S. 53f.

³³ Weidenfeld/Giering, S.636.

³⁴ Vgl. Goodhart, David: Too diverse?, Prospect, Nr. 95, London 2004; Goodhart zeigt in seinem Essay das

Der Grundsatz der Solidarität hat in der Union politische und wirtschaftliche Konsequenzen. Im Wirtschaftsbereich kommt es im Wege der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds zu sehr großen Transferzahlungen von den reichen zu den ärmeren EU-Staaten, um diesen zu helfen, strukturelle Mängel zu beseitigen und die Chance zu geben, wirtschaftlich aufzuholen. Diese Leistungen sind rechtlich verbindliche Ansprüche aus der Mitgliedschaft in der Union.

Die Transferleistungen aus den beiden Fonds machen ca. 82 % des EU-Haushaltes aus.

Die Frage der Verteilung von Finanzmitteln ist in diesem Zusammenhang von besonderer Brisanz und birgt erhebliches Krisenpotential. Die Verhandlungen im Zusammenhang mit der finanziellen Vorausschau 2007-2013 waren stark von Thema Nettozahler und Nettoempfänger dominiert.

Die Debatte hat aus zwei Gründen an Brisanz gewonnen. Mit der Erweiterung 2004 traten nur ärmere Staaten der Union bei, damit stieg die Zahl der Nettoempfänger. Der als politische Konzession von Margaret Thatcher ausgehandelte Britenrabatt (ca. 5 Milliarden € pro Jahr) bleibt trotz gewisser Konzessionen aufrecht, „mit der Konsequenz, dass eines der reichsten EU-Länder nur einen sehr geringen Solidarbeitrag leistet.“³⁵

Die größeren Disparitäten und die Ausdünnung der sozioökonomischen Grundlagen der EU als Solidargemeinschaft haben bereits jetzt dem Verteilungskampf innerhalb der Union eine neue Dimension gegeben und die Zusammenarbeit im Rahmen der Union sehr stark belastet. Die Situation wird mit jedem neuem Mitglied wesentlich schwieriger werden.

Mit dem Aufgeben des Projektes Politische Union, als Folge einer territorial immer größeren, aber politisch, kulturell und wirtschaftlich heterogeneren Europäischen Union, würde die politische Grundlage der derzeitigen Solidaritätspolitik wegfallen. Die Zukunft der Solidarität hängt daher auch davon ab ob das Projekt der Politischen Union weiterentwickelt wird bzw. weiterentwickelt werden kann. In einer Art Freihandelszone *de luxe* sind rechtlich verbindliche Solidarbeiträge an Marktkonkurrenten politisch schwer argumentierbar.

6. Das Demokratiedefizit

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.

Die EU ist ein in der Tat ein übermächtiges System, das in fast alle politischen Lebensbereiche interveniert.³⁶ Sie benötigt daher dringend im Zeitalter demokratischer Ideen demokratische Legitimität. Die Referenden in zwei Gründungsstaaten der Union waren ein deutliches Signal, dass die EU in den Augen der Bürger ihre Legitimität verloren hat. Es ist daher eine dringende politische Aufgabe, ihr diese zurückzugeben.³⁷

Derzeit besteht die Situation, dass im Rahmen der EU, die ein Staatenverbund ist, der Rat, der aus Vertretern der nationalen Regierungen zusammengesetzt ist, die europäischen Gesetze

Dilemma auf, dass die große Diversität der britischen Gesellschaft die solidarische Teilung der Risiken des britischen Wohlfahrtsstaates zunehmend in Frage stellt und zu einer Situation wie in den USA führt. In der amerikanischen Gesellschaft, die durch große Diversität und Individualismus charakterisiert ist, fühlen sich die Menschen gegenüber den Mitbürgern wenig verpflichtet.

³⁵ Fischler/Ortner, S.46.

³⁶ Vgl. Weidenfeld, Werner: Bilanz der Europäischen Integration 2003/2004, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch der europäischen Integration 2003/2004*, Baden-Baden 2004, S.22.

³⁷ Schwarzer, S. 1ff.

beschließt, wobei in Gemeinschaftsangelegenheiten die Kommission das alleinige Vorschlagsrecht hat. Im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist der Rat allein exekutiv tätig. In den meisten Bereichen der europäischen Gesetzgebung hat heute das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht. Im Wesentlichen befindet sich so der Rat zusammen mit dem Europäischen Parlament über die von der Kommission vorgelegten Gesetzesinitiativen und setzt sie in gültiges europäisches Recht um.³⁸ Die in der Union entwickelte Form des europäischen Regierens unterscheidet sich daher stark von den demokratischen Regierungssystemen der Mitgliedstaaten, die als parlamentarische Demokratien auf einer Gewaltenteilung zwischen Legislative (Parlament) und Exekutive (Regierung) aufbauen.

Die Regierung der Union funktioniert daher anders als in den Mitgliedstaaten. Nur das Europäische Parlament wird direkt von den Unionsbürgern gewählt. Die demokratische Legitimation ist bei den übrigen EU-Gremien eine indirekte. Die Mitglieder des Rates sind national demokratisch legitimiert, da die Regierungen, die sie vertreten den Parlamenten der Mitgliedstaaten direkt verantwortlich sind.

Im Verfassungsvertrag wurden wichtige Maßnahmen gesetzt, um das Demokratieelement in der Union zu stärken. Die Rolle des Europäischen Parlamentes wurde erheblich gestärkt und damit dem Grundkonzept, dass die Europäische Union eine Union der Bürger und Staaten ist, besser als vorher Rechnung getragen. Diese Maßnahmen sind allerdings derzeit durch die Blockierung des Verfassungsvertrages vorerst nicht realisierbar. Die Stärkung der Demokratie in der EU verlangt aber dringend nach einem starken Europäischen Parlament, denn es ist das einzige Organ, das direkt von den Unionsbürgern gewählt wird. Seine derzeitigen Befugnisse, die überwiegend Mitbestimmungsrechte sind, tragen dem noch nicht ausreichend Rechnung. Das Europäische Parlament ist daher zu Recht bemüht, mehr Rechte einzufordern.

Das Europäische Parlament würde durch die Schaffung echter europäischer Parteien mit europaweiten Parteiprogrammen an Bedeutung gewinnen und sich besser in der Zivilgesellschaft als bisher verankern. In der Union wäre auch eine echte grenzüberschreitende europäische Debatte über die EU und ihre Politiken notwendig und damit könnte zunehmend auch so etwas wie eine europäische öffentliche Meinung entstehen. Damit würde die EU stärker politisiert werden und wäre besser als demokratisches Projekt in der Bevölkerung verankert. Eine offene und demokratische Auseinandersetzung, welche die gesamte Bevölkerung erreicht, ist in der Demokratie auch eine Voraussetzung dafür, dass Minderheiten Mehrheitsentscheidungen anerkennen.³⁹ Europaweite Debatten würden es auch schwieriger machen, mit europäischen Problemstellungen nationale Politik zu betreiben, und der Tendenz entgegenwirken, für unliebsame Entwicklungen überwiegend Brüssel verantwortlich zu machen.

Ein aufgewertetes Europäisches Parlament, das besser in der Zivilgesellschaft verankert ist und für das sich auch zunehmend Spitzenpersönlichkeiten jedes Landes als Kandidaten bewerben, wird auch mit einer größeren Wahlbeteiligung rechnen können, als derzeit, wo Wahlen zum Europaparlament entgegen ihrer eigentlichen Bestimmung von den Bürgern oft immer noch als „Sekundärwahlen“ genutzt werden, um nationale Regierungen abzustrafen.

Die Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments alleine löst das Demokratieproblem jedoch nicht. Die wesentliche Quelle demokratischer Legitimation sind und bleiben für die absehbare Zukunft die nationalen Parlamente. Ihre weitgehende faktische (Selbst-) Ausschaltung von den Brüssler Vorgängen sollte dringend behoben werden – nicht

³⁸ Fischler/Ortner, S.181 ff.

³⁹ Schwarzer, S. 4 ; vgl. auch Fabry, Elvire : La relance civique et politique de l'Union européenne, Fondation pour Innovation Politique, Paris, Januar 2006.

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 die Einleitung neuer Erweiterungsschritte.⁴⁰

Das im Jahre 2000 in Nizza formulierte Mandat für den späteren Reformkonvent sah vor, 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 Brüssler Vorgängen entgegenzuwirken, sollten die nationalen Parlamente und die Regierungen in Unionsangelegenheiten eine umfassende und kontinuierliche Debatte und Meinungsbildung durchführen bzw. zulassen. Zu diesen Debatten sollten die zuständigen Entscheidungsträger der EU-Institutionen und die Europaabgeordneten nicht nur eingeladen werden, sondern sollten auch das Rederecht haben.⁴¹ Europapolitik sollte auch Teil nationaler Politik und des nationalen Diskurses werden.

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. Alle künftigen Vertragsrevisionen und Erweiterungsrunden sollten daher durch europaweite Referenden ratifiziert werden.⁴²

7. Die latente Funktionskrise

Eine Europäische Union, die immer mehr Aufgaben und Mitglieder an sich zieht, bedarf dringend verbürgter Zuverlässigkeit. Sie ist nicht mehr länger nur Gegenstand von Visionen, sondern Produzent von öffentlichen Gütern, an den harte Leistungserwartungen zu richten sind.⁴³ Die Bürger der Union erwarten von der EU Handlungsfähigkeit und Problemlösungskapazität. Wesentlich für die Rückgewinnung des Vertrauens und damit der Loyalität der Bürger in und für die Europäische Union wird daher ihre Funktionstüchtigkeit, d. h. ihre Fähigkeit zum effizienten Entscheiden und Handeln sein. Diese Fähigkeit der erweiterten und damit schon wesentlich heterogener gewordenen Union der 25 und bald 27 Mitgliedstaaten ist bei weitem noch nicht gesichert. Dem muss aber die erste Priorität gelten.

Institutionen und die in ihrem Rahmen angewandten Verfahren sind nicht anderes als die Werkzeuge zur Gestaltung der Politik; sind die Werkzeuge veraltet und stumpf, schlägt sich das in der Fähigkeit zu entscheiden und zu handeln sowie in der Qualität der Politik nieder. Die Union wird heute noch immer mit dem organisatorischen Grundgerüst regiert und arbeitet noch heute mit dem institutionellen Instrumentarium, welches für die Europäische Gemeinschaft der sechs Gründerstaaten entworfen und geschaffen wurde. Es ist daher nicht erstaunlich, dass der institutionelle Motor schon heute stottert und es oft großer Mühe bedarf, ihn nicht absterben zu lassen.

„Die Europäische Union war bereits vor der letzten Erweiterung eine zwar kaum umstrittene, aber doch von einem ganzen Bündel ernster Probleme

⁴⁰ Vgl. Scheich, Manfred: Die Zukunft der EU - fundamentale Fragen sind zu stellen, ÖIES-Newsletter 2/2005.

⁴¹ Vgl. Fabry.

⁴² Vgl. Schwarzer, S. 4.

⁴³ Vgl. Weidenfeld, Bilanz der Europäischen Integration, S. 21.

geplagte Organisation. Dabei standen insbesondere gemäß einer vorliegenden Analyse folgende Fragen und Kritikpunkte in der Diskussion:

- Mangelnde Transparenz und Bürgernähe, die mittelfristig zu Legitimationsproblemen führen könnten;
- Mangel an Demokratie und die Betonung bürokratischer und intergouvernementaler Entscheidungsfindung;
- Finanzielle Überlastung durch die EU-Agrarpolitik, sowie der Regional- und Strukturpolitik;
- Reformunfähigkeit in Schlüsselbereichen [...] aufgrund innerer Widerstände und des Besitzstandsdenkens nationaler Regierungen sowie von Interessensverbänden;
- Beharren auf nationalen Sonderwegen oder Betonung der nationalen Eigeninteressen auf Kosten der EU oder anderer EU-Partner;
- Schwerwiegende Probleme bei der Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), wie sie etwa in der Balkan- und Irakpolitik erkennbar waren;
- Entscheidungsprozesse, die – jenseits der formalen Verfahren – häufig auf einem komplexen Aushandeln von Geben und Nehmen und damit verbundenen „Kompensationsgeschäften“ beruhen, indem Länder oder Ländergruppen in bestimmten Politikbereichen Kompromisse eingehen und anderswo dafür entschädigt werden;
- Formale Entscheidungsprozesse, die sich häufig ebenfalls stärker durch Komplexität und Kompromissbildung als durch Effizienz auszeichnen würden.

All diese Probleme bestanden bereits vor der EU-Erweiterung von 15 auf 25 Mitglieder. Sie führten zusammengenommen zwar nicht zu einer tatsächlichen Lähmung der EU, aber doch zu einer Organisation, die Kritiker nicht selten am Rande ihrer Handlungsfähigkeit sahen. Die EU entwickelte so beträchtliche Fähigkeiten zur Bewältigung von Routineaufgaben und entwickelte ein zähes „Durchwursteln“ zu hoher Kunst, kreative Politikgestaltung oder grundlegende und nötige Reformen waren so aber kaum zu bewältigen: Die fein austarierten Kompromisse mussten oft höchst labil bleiben, und waren durch neue Herausforderungen, neue Interessen und veränderte Politiken leicht aus dem Gleichgewicht zu bringen.⁴⁴

Bei den Regierungskonferenzen von Amsterdam über Nizza wurden Bemühungen unternommen, die Institutionen zu reformieren und die EU für Neuaufnahmen fit zu machen und die Funktionstauglichkeit der Institutionen einer beachtlich größeren Union sicherzustellen. Die Reformanläufe von Amsterdam und Nizza griffen insgesamt gesehen zu kurz und beseitigten die immer sichtbarer werdenden institutionellen Schwachstellen und

⁴⁴ Hippler, Jochen: Die EU und ihre Probleme: eine kurze Bestandsaufnahme, September 2004, online unter: <http://www.bpb.de/>.

Defizite nicht. Auch die Maxime, wonach Erweiterung und Vertiefung Hand in Hand gehen müssen, ja einander sogar bedingen und fördern, wurde in der Praxis nicht umgesetzt und so entwickelte sich ein richtiger Reformstau.

Entscheidende Reformen und Modernisierung der Institutionen und Entscheidungsverfahren kamen nicht zustande. Dies, obwohl objektiv gesehen eine erweiterte Union mit ihrer wesentlich erhöhten inneren Heterogenität und dem breiter gewordenen Spektrum widersprüchlicher Interessen dringend stärkerer supranationaler Strukturen und Entscheidungsverfahren, die die Politikgestaltung durch Mehrheitsentscheidungen erleichtern, erforderlich machen würde, um die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit zu sichern und das Risiko der Lähmung der Union auszuschalten. Ohne entsprechende Reformen wird die erweiterte Union mit Lähmungserscheinungen konfrontiert und ihre Funktionsfähigkeit stark eingeschränkt sein.

7.1. Der Vertrag von Nizza: Ein Reförmchen

Die Regierungskonferenz 2000 zur Reform des Amsterdamer Unionsvertrages wurde mit dem Ziel einberufen, die Arbeitsfähigkeit der Institutionen auch in einer erweiterten Union zu gewährleisten. Ungleichgewichte sollten behoben und die Union sollte handlungs- und erweiterungsfähig gemacht werden. Die Fragen, über die in Amsterdam eine Einigung nicht möglich war, sollte geregelt werden: die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen, die Neuordnung der Stimmgewichtung und die Reorganisation bzw. Verkleinerung der Kommission.

Die Regierungskonferenz wurde von Auseinandersetzungen über die künftige Machtverteilung unter den Mitgliedstaaten, aber auch über die Machtteilung zwischen der Kommission als europäischem Organ und den nationalen Regierungen dominiert. Die Neuordnung der Stimmgewichte der einzelnen Mitgliedstaaten im Rat war zuvorderst durch nationales Prestigedenken und die Absicherung nationaler Interessen bestimmt. Die Fronten verliefen zwischen Großen und Großen, Kleinen und Großen und innerhalb der Gruppe der Kleinen. In Summe gab es dann eine Gewichtsverschiebung zugunsten der Großen. In den Diskussionen wurde dem politischen Klima in der Union und dem gegenseitigen Vertrauen kein guter Dienst erwiesen. Die im Vordergrund stehende Absicherung nationaler Interessen führte zu arithmetischen Manövern mit dem Ziel, die Schwelle für die Erreichung der qualifizierten Mehrheit möglichst hoch, jene für potentielle Sperrminoritäten möglichst niedrig anzusetzen. Versuche, das politische Gewicht der Kommission, das in den letzten Jahren zusehends dezimiert worden war, zu erhöhen, wurden von den Regierungen im Keime erstickt. Der Europäische Rat machte deutlich, dass er das Heft in der Hand behalten wollte und für die übrigen Organe nur eine dienende Funktion übrig bleiben könne.⁴⁵

Mit dem Unionsvertrag von Nizza vom 26. Februar 2001 kam daher nur ein Minimalergebnis zustande. Es gab zwar eine gewisse quantitative Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat, wobei in Schlüsselbereichen weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip aufrechterhalten wurde. Auch die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments wurden erweitert. Aber weder bei der Neugewichtung der Stimmen im Rat noch bei der Gestaltung der Kommission wurden Ergebnisse erzielt, die ein wesentlich effizienteres Arbeiten der Union sichern:

Im Rat wird künftig eine dreifache Mehrheit von Stimmen, Staaten und Bürgern notwendig sein, um Mehrheitsentscheidungen zu treffen, das ist

⁴⁵ Vgl. Weidenfeld, Werner: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit - die europäische Integration nach Nizza, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): Nizza in der Analyse, Strategien für Europa, Gütersloh 2001, S. 24f.

- Erstens, eine Mehrheit von 71 Prozent der gewichteten Stimmen im Rat, wobei sich der Prozentsatz bei einer Union der 27 auf 75 % erhöht,
- Zweitens, die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Union und
- Drittens, mindestens 62 % der gesamten Unionsbevölkerung.

Kurzum, auf der Grundlage des Unionsvertrages von Nizza wird in der großen Union der Zukunft die Erreichung der qualifizierten Mehrheit nicht leichter, sondern schwieriger und komplexer werden. Spiegelbildlich hierzu werden Möglichkeit und Risiko der Blockade von Entscheidungen erhöht. Das bedeutet, dass das Zustandekommen von Gestaltungsmehrheiten schwieriger und die Realisierung von Verhinderungsmacht begünstigt sein wird.⁴⁶ Der Stärkung der Problemlösungskapazität und Handlungsfähigkeit wird dies nicht dienen.

Nizza brachte weder eine Kompetenzregelung, noch eine Vereinfachung der Verfahren. Nach Nizza können Beschlussfassungen im Rat nach 14 verschiedenen Verfahren stattfinden, hinsichtlich der Mitwirkung des Parlamentes sind elf Varianten möglich. Entscheidungsprozesse sind daher wenig transparent und die Verantwortlichkeiten schwer zuordenbar.⁴⁷

Das Ergebnis hinsichtlich der Kommission bleibt sogar hinter Amsterdam zurück. Schon dort hatte man sich geeinigt, dass die großen Staaten auf den zweiten Kommissar verzichten, dafür ihr Stimmgewicht im Rat erhöht werden. Spätestens ein Jahr bevor die EU 20 Mitglieder erreicht, sollte eine grundlegende Reform der Kommission durch die Begrenzung der Kommissionsgröße durchgeführt wird. Nach den Beschlüssen von Nizza kann die Kommission bis auf 27 Mitglieder anwachsen. Erst nach Beitritt des 27. Mitgliedstaates hat die Zahl der Mitglieder der Kommission unter der Zahl der Mitgliedstaaten zu liegen, wobei die Kommissare auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation ausgewählt werden. Diese Regelung soll mit dem Amtsantritt der ersten Kommission nach Aufnahme des siebenundzwanzigsten Staates in Kraft treten. Dem Rat wurde die Aufgabe zugewiesen, nach Unterzeichnung des Beitrittvertrages des siebenundzwanzigsten Mitgliedstaates einvernehmlich die Zahl der Mitglieder der Kommission und die Einzelheiten der gleichberechtigten Rotation festzulegen.⁴⁸

Zusammenfassend kann daher im Zusammenhang mit dem Unionsvertrag von Nizza festgestellt werden: Mit den Ergebnissen von Nizza hat die Europäische Union kein angemessenes Regierungssystem für eine Gemeinschaft von mehr als 20 Staaten erhalten. Obige Feststellung ist heute relevanter als zum Zeitpunkt an dem sie gemacht wurde. Der Unionsvertrag ist nämlich bis zum unsicheren Inkrafttreten des Verfassungsvertrages der derzeit geltende rechtliche Ordnungsrahmen der europäischen Union.

7.2. Der unsichere Verfassungsvertrag

Die durch Jahre nicht gelungene Reform der Union sollte mit Hilfe des am 29. Oktober 2004 in Rom von den EU-25 unterzeichneten Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) bewerkstelligt werden, der auf einem von einem europäischen Konvent erstellten Vertragsentwurf aufbaut. Der Verfassungsvertrag soll der Union, die immer mehr Aufgaben

⁴⁶ Vgl. Ders., S. 24.

⁴⁷ Vgl. Loth, S 52.

⁴⁸ Vgl. Protokolle zum Vertrag von Nizza, A. Protokoll über die Erweiterung der EU, Art. 4.

an sich zieht und immer mehr Mitglieder hat, einen, neuen zuverlässigen Ordnungsrahmen für alle Dimensionen europäischen Handelns geben.

Der Verfassungsvertrag, der das Ergebnis eines schwierigen Kompromisses ist, bringt echte Fortschritte und Verbesserungen:

- Die Charta der Grundrechte wird rechtlich verbindlich, die Union wird eine Rechtspersönlichkeit und die derzeitige Dreisäulenstruktur wird formal abgeschafft, trotzdem bleibt es bei unterschiedlichen Verfahren für die einzelnen Sachgebiete.
- Die Rechte des Europäischen Parlaments, das ein Gewinner der Reform ist, werden erheblich gestärkt. Seine Mitbestimmungsrechte werden beträchtlich erweitert und das Mitentscheidungsverfahren wird zum Regelverfahren. Das Europäische Parlament wird den vom Europäischen Rat nominierten Kommissionspräsidenten nunmehr „wählen“ und nicht nur seiner Ernennung „zustimmen“. Mit diesen Maßnahmen wurde ohne Zweifel die demokratische Legitimität im Rahmen der EU gestärkt.
- Im Rat wird ein neues, einfacheres System der doppelten Mehrheit eingeführt, wobei die Quoren angehoben werden: Die qualifizierte Mehrheit erfordert, dass 55% der Mitgliedstaaten (zumindest 15), die 65% der Bevölkerung der Union repräsentieren, dem Beschluss zustimmen.
- Die Mehrheitsentscheidungen im Rat werden ausgedehnt, doch in Schlüsselbereichen gilt weiter die Einstimmigkeit.
- Der Verfassungsvertrag versucht auch, das äußere Handeln der Union zu verbessern und kohärenter zu gestalten und schafft die Funktion eines Europäischen Außenministers.
- Der Europäische Rat erhält einen permanenten Präsidenten.
- Die Zusammensetzung der Kommission bleibt während der ersten Funktionsperiode nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages unverändert. Die Zahl der Kommissionsmitglieder wird dann in der folgenden Amtsperiode auf 2/3 der Zahl der Mitgliedstaaten reduziert. Die Entscheidung über den notwendigen Rotationsmechanismus bleibt einem späteren, einstimmigen Beschluss vorbehalten.
- Der Verfassungsvertrag stärkt die Rechtsgrundlagen für eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der Union.
- Die ESVP wird weiterentwickelt und im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine neue, bisher nicht vorhandene Rechtsgrundlage für eine strukturierte Zusammenarbeit im Bereich der ESVP geschaffen.

Der Verfassungsentwurf stärkt allerdings, alles in allem genommen, weiter den intergouvernementalen Charakter, anstatt – wie es für das Funktionieren erforderlich wäre – die supranationalen Elemente, die das europäische Gemeinwohl zu vertreten haben, zu stärken. Die Machtbalance im Integrationsgefüge verschiebt sich weiter zugunsten des Europäischen Rates.

Ein wesentliches Manko, das auch durch den Verfassungsvertrag nicht beseitigt werden konnte, ist das Fehlen einer klaren Kompetenzregelung, die eine Aufgabenteilung und Zuordnung von Kompetenzen regelt. Jede Verfassung verfügt im Kern über eine solche Ordnung der Zuständigkeiten, Verantwortung, Zurechenbarkeit, Rechenschaft und öffentliche Kontrolle. Als der Auftrag zu einem Vertrag über die Verfassung erging, stand dieses Ziel im Zentrum. Es bleibt beim unseligen Prinzip der Einzelermächtigung – einer der Hauptgründe

für die Intransparenz. Dies hat zur Folge, dass nach zahlreichen vertraglichen Neuregelungen und Weiterentwicklungen in der EU heute kaum jemand weiß, wer in der EU eigentlich für was zuständig ist. Diese Situation ist nicht nur ein Problem des Regierens (*governance*) sondern vor allem auch ein Problem der Verantwortlichkeit für Maßnahmen und Akte der Union. Je mächtiger die EU in Zukunft sein wird, umso schmerzlicher wird dieses Defizit empfunden werden.⁴⁹

7.3. Der Europäischen Rat

Der Europäische Rat wurde einst als informelles „Kamintreffen“ von Helmut Schmidt und Valéry Giscard D’Estaing ins Leben gerufen. In den vergangenen Jahren avancierte er zu einem zentralen, mit großer politischer Autorität ausgestatteten Gremium der EU. Gemäß den Unionsverträgen von Amsterdam und Nizza hat er der Union, die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung vorzugeben. Der Verfassungsvertrag weist ihm zahlreiche Aufgaben und Rechte zu.

Der Europäische Rat hat sich zum politischen Machtzentrum der Union entwickelt, das sich nicht mehr nur darauf beschränkt, Leitlinien vorzugeben. Er begann, auch in das Mikromanagement der Union einzugreifen.

Die Mitglieder des Gremiums der Staats- und Regierungschefs sind zwar national legitimiert, aber als kollektives Organ besitzen sie nicht jene Legitimität, wie sie der Summe ihrer nationalen Legitimitäten entsprechen würde.⁵⁰ Der Europäische Rat ist zwar verpflichtet, dem Europäischen Parlament nach jeder Tagung einen Bericht vorzulegen, kann jedoch von diesem nicht für seine Entscheidungen zur Rechenschaft gezogen werden. Die Entscheidungen entziehen sich in der politischen Realität auch der Kontrolle nationaler Parlamente. Es ist schwierig und kaum möglich, einen Regierungschef, der im nationalen Parlament über eine Mehrheit verfügt, für Konsensbeschlüsse des Europäischen Rates im Nachhinein parlamentarisch zur Rechenschaft zu ziehen, auch wenn in einer wichtigen Sachfrage große Mehrheiten der Abgeordneten des Parlaments und der Bürger des Landes der Entscheidung des Europäischen Rates negativ gegenüber stehen. Der Regierungschef kann überdies auch Kritiken mit dem Argument überspielen, dass er einen Konsens im Europäischen Rat nicht blockieren konnte.

Der Europäische Rat verkörpert das Europa der verschlossenen Türen und unabwägbaren Entscheidungen.⁵¹ In der jetzigen Form ist er auch nur sehr bedingt in der Lage, die für eine positive Entwicklung der Union erforderlichen Impulse zu geben. Der Europäische Rat der 25 tritt vierteljährlich für ein bis zwei Tage zusammen, wobei ihm eine relativ große Tagesordnung vorliegt. Die Tagungen sind mit Detailfragen überlastet. Dazu kommt, dass er immer wieder mit aktuellen außenpolitischen Fragen befasst wird. Schon die Größe des derzeitigen Gremiums (mindestens 50 bis 60 Personen sitzen im Saal) erlauben keine in die Tiefe gehende Diskussion und Meinungsbildung. Zur eingehenden Behandlung strategischer Fragen ist kaum Zeit. Einigungen in strategischen europäischen Schlüsselfragen, wie Finalität und Weiterentwicklung der Union, Globalisierung, Sozial- und Wirtschaftsmodell, Erweiterungspolitik etc., sind auch deshalb schwierig, weil unter den Regierungen sehr unterschiedliche Meinungen vorhanden sind. Beim Europäischen Rat werden echte politische

⁴⁹ Vgl. Weidenfeld, Werner: Die Bilanz der Europäischen Integration 2005, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2005, S. 25.

⁵⁰ Vgl. Goulard, S. 53.

⁵¹ Vgl. Giering, Claus/Neuhann, Florian: Europäischer Rat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2005, S. 66.

Auseinandersetzungen in Sachfragen möglichst vermieden. Im Europäischen Rat ist daher ein deutlicher Hang zu außenpolitischen Themen feststellbar.

Die Ratstagungen werden auch von einem gewaltigen Medienrummel begleitet. Gleichzeitig sind die Vorgänge im Europäischen Rat wenig transparent. Das intransparente und in den Augen vieler Unionsbürger eher selbstherrliche Vorgehen des Europäischen Rates trägt auch zur Abwendung der Unionsbürger von der Europäischen Union bei.⁵²

Mit dem Verfassungsvertrag würde der Europäische Rat zukünftig einen ständigen Präsidenten haben, der für zweieinhalb Jahre gewählt wird und der für die Vorbereitung und Kontinuität der Arbeiten des Europäischen Rates zuständig ist und auch „auf seiner Ebene“ die Union nach außen vertreten würde. Mit dem Verfassungsvertrag würde der Europäischen Rat zum wahren Machtzentrum der Union. Dies geht auf Kosten der supranationalen und allein dem Gemeinschaftsinteresse verpflichteten Kommission und ihres Präsidenten, der überdies vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit dem Europäischen Parlament vorgeschlagen wird.

7.4. Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission, deren wichtigste Aufgabe es ist, die gemeinsamen Interessen der Union zu wahren, ist mit dem Risiko konfrontiert, ihre fundamentale *raison d'être*, nämlich Wächter der Verträge zu sein, zu verlieren. Sie übt nach Maßgabe der Verfassung Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus. Soweit in der Verfassung nicht anders festgelegt, dürfen Gesetzgebungsakte der Union wie bisher nur auf Vorschlag der Union erlassen werden. Die Kommission wird aber in der Praxis zunehmend durch eine intergouvernementale Dynamik überrollt und wird zunehmend zu einem Exekutivorgan des Europäischen Rates.⁵³

Im institutionellen System der Union kommt dem Präsidenten politisch weiter eine wichtige Rolle zu. Das Recht, ihn vorzuschlagen liegt beim Europäischen Rat, der bei seinem Vorschlag das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen hat. Das Europäische Parlament wählt dann mit Mehrheit seiner Mitglieder den Präsidenten. Die übrigen Mitglieder der Kommission werden im Einvernehmen mit dem Präsidenten vom Rat vorgeschlagen und nach einem Zustimmungsvotum des Parlaments vom Rat bestellt. Die Rolle der Europäischen Kommission hängt im großen Maß von der Persönlichkeit ab, die vom Europäischen Rat vorgeschlagen und vom Parlament gewählt wird. Seit Jacques Delors wurde die Wahl starker Persönlichkeiten vermieden.

Zur Sicherung des Auftrages und der Rolle der Kommission, ausschließlich die gemeinsamen Interessen der Union wahrzunehmen, ist es erforderlich, die Kommission zu verkleinern und die Zahl ihrer Mitglieder unter die Zahl der Mitgliedstaaten zu senken. Eine Kommission von 25 bzw. 27 Mitgliedern oder mehr ist hypertroph und weniger effizient als ein kleineres Kollegium. Eine große Kommission, in den jeder Mitgliedstaat eine Person entsendet, hat die Verdünnung der Portefeuilles, Kompetenzüberschneidungen und vor allem den Verlust an innerer Kohäsion zur Folge. Es entsteht vor allem das Risiko einer „Nationalisierung“ des Kollegiums.⁵⁴ Daher ist die Reduzierung der Zahl, verbunden mit einem Rotationssystem, dringend geboten. Der Verfassungsvertrag reduziert die Zahl der nach einem Rotationsprinzip zu bestellenden Mitglieder auf zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten, schiebt jedoch die Umsetzung der Regelung neuerlich um mehrere Jahre hinaus.

⁵² Vgl. Ebenda.

⁵³ Vgl. Scheich, Manfred: Vortrag an der Europaakademie des ÖIES am 14. Juli 2005 in Gumpoldskirchen.

⁵⁴ Vgl. Scheich, Die Zukunft der EU.

7.5. Ratspräsidentschaft

Das System der Ratspräsidentschaft berührt die Frage der Führungsfunktion der Union, die in der erweiterten, heterogenen Union eine neue Dimension gewonnen hat. Das bestehende System der Einzelpräsidentschaft für nur jeweils 6 Monate überfordert deren Träger und sichert keine Kontinuität. Die Weiterführung dieses Systems ist mit der Gefahr verbunden, dass das Amt zu einer bloß protokollarischen Funktion wird und die Führung der Union de facto von einem informellen „Direktorium“ der Großen übernommen wird. Entsprechende Denkansätze für ein Führungsgremium der Großen zirkulieren bereits. In diesem Zusammenhang wird auf die Vorstellung von Nicolas Sarkozy über die Schaffung eines Direktoriums der sechs großen Mitgliedstaaten verwiesen.

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 Umsetzung des Konzepts der Teampräsidentschaft wäre daher für das befriedigende Funktionieren wichtig.⁵⁵

7.6. Der Europäische Außenminister

Das vom Verfassungsvertrag geschaffene Amt des europäischen Außenministers sieht weitgehende Befugnisse vor als die Funktion des Hohen Vertreters für die GASP. Er hat den Titel eines Außenministers, sitzt dem Außenministerrat vor und hat in diesem das Initiativrecht. Trotz all dem ist er ein direkt den Regierungen verantwortliches Instrument der Mitgliedstaaten, er wird in seiner außenpolitischen Aktion weiter von einem Konsens im Außenministerrat abhängig sein. Er wird sich allerdings auf einen aufzubauenden europäischen Auswärtigen Dienst stützen können und als Vizepräsident der Kommission über die beachtlichen Instrumente und Mittel der Kommission verfügen können. Symptomatisch für die dem Außenminister eingeräumte Stellung ist jedoch, dass dieser für den Bereich der GASP ausdrücklich von der sonstigen, für Kommissionsmitglieder bestehenden Verpflichtung ausgenommen wird, in Unabhängigkeit von den Regierungen zu handeln. Dies zeigt deutlich, dass der Europäische Außenminister als Instrument der Regierungen anzusehen ist.

Da im Bereich der GASP weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip grundsätzlich anwendbar ist, wird der neue Außenminister die schwierige Aufgaben haben, die unterschiedlichen Ziele und Interessen der Mitgliedstaaten zu harmonisieren und einen Konsens in wichtigen außen- und sicherheitspolitischen Fragen herbeizuführen, eine, wie die Erfahrung zeigt, sehr schwierige und oft unmögliche Aufgabe.

7.7. 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 und Entscheidungsverfahren, um ihre Fähigkeit zu entscheiden und zu handeln, abzusichern. Hier stehen wir aber vor einem ernsten Dilemma. Die Regierungen, aber vor allem auch die Bürger, sind offenbar weniger denn je

⁵⁵ Vgl. Ebenda.

bereit, der Herausforderung weiteren Transfers 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.⁵⁶

Die Bürger der Union haben schon jetzt Schwierigkeiten, sich mit der großen, in vieler Hinsicht heterogener gewordenen Gemeinschaft zu identifizieren, und haben Ängste im Zusammenhang mit den unsicheren Grenzen und dem bisherigen permanenten Gestaltungswandel der Union. Die Bereitschaft, weiter nationale Souveränität an europäische Institutionen zu übertragen, die in den Augen der Bürger außerdem nicht ausreichend demokratisch legitimiert sind, ist äußerst gering. Auch dies waren wichtige Gründe für die Ablehnung der Verfassung gerade in zwei der Gründerstaaten.

Das größte Dilemma und Hindernis entsteht aber vor allem dadurch, dass die Grenzen der Europäischen Union bisher nicht festgelegt wurden und man nicht weiß, mit wem man in Zukunft die Souveränität teilen müssen. Dies gilt vor allem seit den Beschlüssen von Helsinki, wo der Europäische Rat beschlossen hat, die Grenzen der Union über den europäischen Kontinent hinaus bis in den Nahen Osten und nach Asien auszudehnen.

8. Die große Erweiterung 2004 und ihre Folgen

Das europäische Projekt wurde durch Jahrzehnte als ein Projekt zur Einigung Europas konzipiert und durchgeführt. Durch viele Jahrzehnte stand die Einigung der europäischen Länder und Völker und nicht wie heute der Begriff „Erweiterung“ im Vordergrund. Der Integrationsprozess wurde als Antwort auf den Niedergang der europäischen Staaten als Folge des Zweiten Weltkrieges in Gang gesetzt und durch die unmittelbar danach entstandene Bedrohung Westeuropas durch die Sowjetunion angetrieben.

Es waren vor allem fünf Motive, die die Europäer zum großen Integrationsprojekt angetrieben haben.⁵⁷

1. „Der Wunsch nach einem neuen Selbstverständnis: Nach den nationalistischen Verirrungen soll das integrierte Europa eine neue Gemeinschaftserfahrung bieten.“
2. „Der Wunsch nach Sicherheit und Frieden: Das neue Europa soll eine Friedensgemeinschaft sein [...] und zugleich Schutz vor der kommunistischen Expansion gewähren [...].“
3. „Der Wunsch nach Freiheit und Mobilität“ durch Abbau der Beschränkungen des Personen-, Güter- und Kapitalverkehrs.
4. „Der Wunsch nach wirtschaftlichem Wohlstand: [...] Ein gemeinsamer Markt soll den Handel intensivieren und effizientes ökonomisches Verhalten möglich machen.“
5. „Die Erwartung gemeinsamer Macht: Neben den Supermächten [...] nehmen sich die einzelnen europäischen Nationalstaaten zwergenhaft aus. So hoffen die Westeuropäer, durch ihre politische Einigung vieles von der Macht gemeinsam zurückzuerlangen, die sie als einzelne Staaten verloren hatten.“

Bis zur großen Erweiterung des Jahres 2004 wurden in die Europäische Union ausschließlich Länder aufgenommen, die trotz nationaler Unterschiede ein großes Maß an Ähnlichkeit und

⁵⁶ Vgl. Scheich, Die Zukunft der EU.

⁵⁷ Weidenfeld, Werner Europa – Aber wo liegt es?, S. 23 f.

vor allem hohe Standards der Freiheit, Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit hatten. Praktisch alle Mitglieder der Union waren demokratisch ausgereifte und marktwirtschaftlich gefestigte westeuropäische Staaten mit funktionierenden Zivilgesellschaften und einem relativ großen Maß an sozialer Kohäsion. Ein wesentliches Merkmal des bisherigen wirtschaftlichen Integrationsprozesses war auch die Tatsache, dass wirtschaftliche Bedürfnisse, Interessen und Ziele weitestgehend übereinstimmten und die Mitglieder der Union zunehmend miteinander verbanden.

Die großen und bevölkerungsstärksten Staaten waren auch die stärksten und leistungsfähigsten Volkswirtschaften der Union. Die fünf größten Staaten der EU-15 stellten nicht nur 79% der Unionsbürger sondern waren auch für 78,6% des BIP der EU verantwortlich. Im Rahmen der EU-15 gab es vier Kohäsionsländer⁵⁸, Griechenland, Spanien, Portugal und Irland, die 16,2% der EU Bevölkerung stellten und zum BIP der EU 10,2% beitrugen. Auch innerhalb der EU-15 existierten Unterschiede im Stand der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, dabei standen allerdings die Disparitäten unter den Regionen der Union im Vordergrund.

Nach dem Fall der Berliner Mauer und während der neunziger Jahre begann sich der Integrationsprozess zu verändern und die Idee der Erweiterung der Europäischen Union als eine erfolgreiche Friedens- und Stabilitätszone trat in den Vordergrund. Die Erweiterung der Union wurde zum zentralen Instrument einer Politik der Stabilisierung, Demokratisierung und Transformation der Länder im Umfeld der Union. Die Länder Mittel- und Osteuropas waren in einem Transformationsprozess. Sie sollten dabei unterstützt und an die Union und die von ihr etablierten Standards herangeführt werden. In Kopenhagen wurden politische und wirtschaftliche Kriterien für den Beitritt eines europäischen Staates zur Union festgelegt, die von den Beitrittsaspiranten zu erfüllen sind. Die politischen Kriterien – demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Achtung der Menschenrechte und Schutz von Minderheiten – sind zudem schon vor der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu erfüllen. In der politischen Praxis wurden allerdings gerade die politischen Kriterien von den zuständigen EU-Organen, vor allem dem neu ernannten Erweiterungskommissar eher großzügig interpretiert.⁵⁹

Die Funktion des Erweiterungskommissars wurde überdies erst durch die Prodi-Kommission geschaffen, denn früher wurden alle Beitrittsverträge vom Außenkommissar verhandelt, dabei standen immer die Wahrung der Interessen der Union und ihrer Mitglieder und nicht außenpolitische Ziele im Vordergrund. Beim Verhandlungsablauf wurde mehr Zeit zur Beschlussfassung des Verhandlungsmandates aufgewendet, als für die Verhandlung mit dem Beitrittskandidaten.

Man kann sich als Analyst oft des Eindrucks nicht erwehren, dass sich aus der Dynamik des Amtes eines Erweiterungskommissars auch das Amtsverständnis dieses Mitglieds der Kommission als strenge Hüterin der Verträge verändert hat. Die Erweiterung scheint zum Selbstzweck geworden zu sein, mit Vorrang vor der Wahrung der Integrität der Union und der Sicherung der politischen Natur der Union. In diesem Zusammenhang erscheint es auch notwendig, die Fragen danach zu stellen, wie in künftigen Verhandlungsprozessen die Interessen der Union als Gemeinschaft, sowie ihrer Mitglieder in der Praxis besser wahrgenommen werden können. Rechtlich sind Beitrittsverhandlungen übrigens Verhandlungen zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten und dem Beitrittswerber.

⁵⁸ Kohäsionsländer sind Länder, deren durchschnittliches Einkommensniveau gemessen am nominellen BIP pro Kopf 90% des EU Durchschnitts beträgt.

⁵⁹ Straw, Jack: Bridging the Bosphorus, Turkey's European Future, Rede vor dem Institute of Public Policy Research am 8. September 2005 in London; Straw wörtlich: "We should remember that when some of the new member states began their negotiations they were a long way short of the standards for membership itself."

Mit 1. Mai 2004 wurde eine nie da gewesene Erweiterung der Europäischen Union durchgeführt und zehn neue Mitglieder in die EU aufgenommen. Mit der bevorstehenden Aufnahme Bulgariens und Rumäniens, wird die nun auf 25 Mitglieder erweiterte Union auf 27 Mitglieder anwachsen. Die große Erweiterung war für die Europäische Union eine historische Herausforderung und eine gebotene Korrektur der jüngsten Geschichte, die im Kalten Krieg zur Teilung des europäischen Kontinents geführt hatte. Der Weg zur großen Erweiterung der EU wurde beschritten, um Mittel- und Osteuropa nach dem Zerfall der Sowjetunion zu stabilisieren, die Transformationsprozesse der frei gewordenen mitteleuropäischen Völker zu unterstützen und die künstliche Spaltung Europas nach dem 2. Weltkrieg zu überwinden. Der Beitritt dieser Länder zur Europäischen Union ist legitim, denn diese Länder teilen die europäischen Werte und sind Teil der gemeinsamen europäischen Geschichte und Kultur. Sie haben daher zu Recht ihren Platz in einem Projekt, das das Zusammenführen und die Einigung der europäischen Völker und Menschen zum Ziel hat.

Die große Erweiterung 2004 hat die Mitgliederzahl der Union praktisch verdoppelt und die innere Heterogenität der Union, was wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand, das Spektrum widersprüchlicher Interessen, aber auch historische Prägungen betrifft, sprunghaft erhöht. Die neue Union der 25 ist wesentlich heterogener als die alte EU-15. Dies ist keine Kritik an den neuen EU Mitgliedern. Es ist aber ein Faktum, dass mit der großen Osterweiterung ein ganz wesentlicher Sprung an innerer Heterogenität gemacht wurde.

„Die Vergrößerung des Wirtschaftsgefälles und die Divergenz der Interessenlagen führen insgesamt zu einem heterogeneren und politischeren Europa. Die Erweiterung ist dabei zu vergleichen mit dem Prozess der deutschen Einheit, da in beiden Fällen 20% Bevölkerung bei nur 5% Wirtschaftskraft hinzukommen. Wenn man bedenkt, wie lange die Integration der beiden deutschen Staaten schon andauert, gewinnt man ein Gespür dafür, wie viel an Konsolidierungsleistung im Hinblick auf die Erweiterung gefordert ist. Die wirtschaftlichen Differenzen steigen immens vom ursprünglichen Europa der 15 von 1:3 zum Europa der 25 auf 1:10 und regional betrachtet sogar auf 1:30. Wenn es bei den bisherigen ökonomischen Daten bliebe, wird der hinzukommende Teil der EU etwa 50 Jahre brauchen, um auf den bisherigen Teil Europas aufzuschließen.“⁶⁰

Die neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten haben im Rahmen ihrer Transformationsprozesses nach dem Zerfall des sowjetischen Imperiums, wenn auch mit unterschiedlichen Ergebnissen, viel geleistet, jedoch weiterhin große Probleme zu bewältigen.

„Die komplizierten Übergänge von der Diktatur zur Demokratie, von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft und von der Blockstruktur zur nationalen Eigenständigkeit waren und sind zum Teil noch belastet durch eine Fülle ungelöster Probleme. Zu nennen sind etwa ökonomische Rückständigkeit, eine veraltete unterentwickelte Infrastruktur, gravierende ökologische Schäden sowie zivilgesellschaftliche Defizite, d.h. mangelndes Vertrauen in den Staat, in die Institutionen und das Rechtssystem.“⁶¹

⁶⁰ Weidenfeld, Werner: Europas Herausforderungen, ÖMZ 2/2003, S. 6. ?

⁶¹ Ebenda.

Die Qualität der öffentlichen Institutionen ist teilweise qualitativ schwach und liegt unter dem bisherigen EU Standard.⁶² Die Arbeitslosenrate in Polen, der Slowakei und den baltischen Staaten ist sehr hoch und liegt im Jahr 2004 über den Durchschnitt der EU-15 von 8,1 %.

Der Beitrittsprozess der neuen zehn Mitglieder wurde zwar mit Inkrafttreten der Beitrittsverträge am 1. Mai 2004 abgeschlossen, es werden allerdings gewaltige Anstrengungen durch viele Jahre nötig sein, um die neuen EU-Mitglieder echt und voll in die Union zu integrieren. Die neuen Mitgliedsstaaten erfordern auch ein hohes Maß an Konsolidierung und werden längerfristig auf Transferzahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt angewiesen sein.

Mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedern wurde die „politische Ökonomie“ der europäischen Integration schwieriger. Alle neuen EU Staaten sind NettoEmpfänger und ihr wirtschaftliches Niveau entspricht im Wesentlichen dem der Förderregionen der alten EU. Es gibt einfach mehr (ärmere) Mitglieder, unterschiedliche Interessen (Ansprüche) und der Verteilungskuchen ist kaum größer geworden. Hierzu kommt, dass wichtige Netto-Zahler, vor allem Deutschland, finanziell an die Grenzen geraten sind und sie auch die veränderte geopolitische Lage weniger großzügig werden lässt.⁶³

Die große Osterweiterung wurde politisch und wirtschaftlich nicht genügend vorbereitet. Im Zusammenhang mit der Erweiterung fand zwar eine sehr große Kommunikationskampagne statt, aber keine breit angelegte, europaweite Diskussion über die Auswirkungen der Aufnahme so vieler neuer Mitglieder in die Union. Die Unionsbürger der alten EU-Staaten fühlen sich daher von den Brüssler Institutionen, aber auch den eigenen Regierungen überfahren. Der Großteil der Bürger der ursprünglichen Union hat Probleme, sich mit der politisch, wirtschaftlich und kulturell heterogeneren, erweiterten Union der EU-25 zu identifizieren. Sie haben das Gefühl, dass auf die Anpassungsprobleme ihrer Unternehmen und Beschäftigten sowie auf die Leistungs- und Belastungsmöglichkeiten ihrer Wirtschaften nicht entsprechend Rücksicht genommen wurde.⁶⁴

Die ursprünglichen EU-Staaten, vor allem die Gründerstaaten, sehen sich auch in einer Position, die ihre Mitgestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten in der von ihnen aufgebauten Union zwar reduziert, aber die finanziellen Belastungen ihrer Länder erhöht.⁶⁵

Die Folgen und Wirkungen der erhöhten inneren Heterogenität der Union zeigten sich früher als erwartet. In der Irakkrise war die Union nicht in der Lage, eine gemeinsame Haltung und Politik zu konzipieren und umzusetzen. Die EU war als Akteur nicht vorhanden. Es finden auch immer häufiger Treffen von Gruppen der Mitgliedsstaaten außerhalb der Institutionen statt. Verschärfte Frontstellungen zwischen Groß und Klein, Neu und Alt, Reich und Arm, intergouvernemental und integrationistisch Gesinnten, „Atlantikern“ und „Europäern“ zeichnen sich ab. Die Trennlinien sind an sich nicht neu, aber die wesentlich erhöhten „kritischen Massen“, welche als Folge der Erweiterung jeweils hinter den einzelnen Positionen stehen, werden Lösungen und Kompromisse viel schwerer machen.

Insbesondere die Frontstellung Groß gegen Klein ist mit der jüngsten Erweiterung ausgesprochen akut geworden. Dies ist nicht erstaunlich, da auch objektive Fakten in

⁶² Siehe WEF-Index 2003 Öffentliche Institutionen, in: Quaisser, Wolfgang/Repegather, Alexandra: EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Osteuropa-Institut München, Working Paper Nr. 252, Januar 2004, S.25.

⁶³ Quaisser, Wolfgang: Die EU im Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung, Ifo-Schnelldienst 15/2005, München.

⁶⁴ de Villepin.

⁶⁵ Lang, Kai-Olaf/Majkowska, Joanna: Die Niederlande - Europas neue Neinsager, SWP-Aktuell, 26. Juni 2005, S.2.

Richtung der Dominanz der Großen wirken: Dem Projekt einer Gemeinsamen Außen-, vor allem Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist die Dominanz der Großen inhärent, da hier politische und militärische Muskelkraft entscheidet; die Entwicklung der Wirtschaftsintegration über Freihandel und Liberalisierung im Binnenmarkt hinaus zur Wirtschafts- und Währungsunion führt bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Währungspolitik zu einem ähnlichen Resultat, entfällt doch im Euro-Raum auf die drei Großen der Löwenanteil der Wirtschaftskraft; und schließlich muss die gewachsene Zahl der Kleineren und die erhöhte Schwierigkeit und Komplexität der Entscheidungsbildung die Tendenz der Großen verstärken, das Szepter in die Hand zu nehmen.

9. Herausforderungen der erweiterten Union – Schlussfolgerungen

Erste Priorität der Unionspolitik muss der Erhalt der Europäischen Union und ihrer Handlungsfähigkeit sein. Es geht auch darum, neben der wirtschaftlichen auch eine politische Union anzustreben.⁶⁶ Zentrale Aufgabe der nächsten Jahre ist es daher, die erweiterte Union zu konsolidieren und zu vertiefen. Zu diesem Zweck muss die EU auch die große Zahl der Neuaufnahmen des Jahres 2004 bewältigen und die neuen EU-Staaten voll in die Union integrieren. Dieser Prozess, der viele Jahre in Anspruch nehmen wird, hat erst begonnen.

Die zentralen Herausforderungen, mit denen die erweiterte Union heute konfrontiert ist, sind

- Die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit und Problemlösungskapazität.
- Die Entwicklung einer europäischen Identität und Solidarität.
- Die Stärkung der Demokratie und die Wiedergewinnung des Vertrauens der Bürger.
- Die Wahrung globaler Interessen und Übernahme von Verantwortung.

1. Die erweiterte Europäische Union macht Anpassungen des Ordnungsrahmens der Union erforderlich, um die Handlungsfähigkeit und Effizienz der Regierung der größeren Union sicherzustellen. Die Union hätte vor der großen Erweiterung vertieft und reformiert werden müssen, um erweiterungsfähig zu sein, doch haben die Differenzen unter den EU-Mitgliedern über Finalität der Union und die Weiterentwicklung der politischen Union die notwendigen Reformen verhindert. Der Reformstau konnte bei den Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza nicht überwunden werden.

Die durch Jahre nicht gelungene Reform der Union sollte mit Hilfe des am 29. Oktober 2004 in Rom von den EU 25 unterzeichneten Vertrages über eine Verfassung für Europa bewerkstelligt werden. Der Verfassungsvertrag ist zweifellos ein wichtiger Reformschritt in die richtige Richtung und würde für entscheidende Probleme der europäischen Handlungsfähigkeit und Effizienz die zurzeit bestmögliche Regelung darstellen, auch wenn damit nicht alle Probleme, mit denen die erweiterte Union konfrontiert ist, gelöst sind. Heute ist allerdings fraglich, ob der Verfassungsvertrag überhaupt in Kraft treten wird.

Mit dem derzeit anwendbaren Unionsvertrag von Nizza hat die Europäische Union jedenfalls kein angemessenes Regierungssystem für eine Gemeinschaft von mehr als 27 Staaten erhalten. Die Union der 27 wird heute im Wesentlichen noch immer mit dem organisatorischen Grundgerüst regiert, welches für die Europäische Gemeinschaft der sechs Gründerstaaten geschaffen wurde.

⁶⁶ Fischler/Ortner, S. 161.

Der EU muss der Schritt hin zu einer einem effizient organisierten, an einem übergreifenden Gemeinwohl orientierten föderalen Staatenverbund gelingen. Vor diesem Hintergrund müssen alle Kräfte auf die interne Konsolidierung der EU und auf die Herstellung und Bewahrung der Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit gerichtet werden.⁶⁷

Der Unionsvertrag von Nizza wie der Verfassungsvertrag haben, alles in allem genommen, eher den intergouvernementalen Charakter der Union gestärkt, anstatt – wie es für das bessere Funktionieren erforderlich wäre – die supranationalen Elemente, die das europäische Gemeinwohl zu vertreten haben.

Objektiv betrachtet bedarf die erweiterte Union gestärkter supranationaler Strukturen und Entscheidungsverfahren um ihre Fähigkeit, zu entscheiden und zu handeln abzusichern.

Supranationale Verfahren bedeuten, dass es notwendig wäre, verstärkt Mehrheitsbeschlüsse zu ermöglichen. In der heterogeneren Union wird es nämlich noch schwerer als vorher sein, einstimmige Beschlüsse zu fassen. Wenn man den Übergang zu Mehrheitsbeschlüssen nicht will, dann ist der Preis dafür die partielle Lähmung der Entscheidungsfähigkeit der Union.

Hier stehen wir aber vor einem ernsten Dilemma. Die Regierungen, aber vor allem auch viele Unionsbürger, sind offenbar heute weniger denn je bereit, der Herausforderung weiterer Transfers an nationaler Souveränität an die Union zu entsprechen. Dies gilt nicht nur für die alten großen Mitgliedstaaten, die sich ihre Hände möglichst nicht binden lassen wollen, sondern auch für den Großteil der neuen Mitgliedstaaten, die zwar institutionell zu Europa dazugehören wollten, aber relativ wenig Bereitschaft zeigen, die supranationale Integration zu stärken. Die Gründungsidee – gemeinsamer Souveränitätsgewinn durch Souveränitätstransfer – ist bei vielen von ihnen noch nicht angekommen. Ohne die Bereitschaft der jeweiligen Minderheiten, die Entscheidungen der entsprechenden Mehrheiten zu akzeptieren, kann eine große Europäische Union nicht existieren.⁶⁸

Das größte Dilemma wird aber erst dann überwunden werden können, wenn die Grenzen der Union politisch geklärt sind und die Regierungen und vor allem die Bürger wissen, mit wem sie in Zukunft nicht nur die Souveränität, sondern auch das Schicksal teilen werden.

2. Jede Veränderung der äußeren Grenzen einer politischen Gemeinschaft ist notwendigerweise mit einer Neudefinition ihrer inneren Identität verknüpft.⁶⁹ Eine zunehmend heterogenere Union, wie die erweiterte Union, wird zu einem schwierigeren Identifikationsobjekt. Obwohl die wirtschaftlichen Interessen und Bedürfnisse zwischen den ursprünglichen und neuen Mitgliedern stark unterschiedlich sind, besteht unter den Mitgliedsstaaten der erweiterten Union ein großes Maß an Gemeinsamkeit an Geschichte und Kultur. In der erweiterten Union ist trotz vorhandener unterschiedlicher Traditionen und Ausprägungen eine Basishomogenität aufgrund des gemeinsamen geistig-kulturellen europäischen Erbes gegeben. Es geht darum, diese Gemeinsamkeiten wiederzuentdecken und zu pflegen. Dies sind die Voraussetzungen dafür, dass sich auch in der erweiterten Union ein Zusammengehörigkeitsgefühl und eine europäische Identität entwickelt. Dieser Identitätsentwicklungsprozess braucht viel Zeit und darf nicht durch Aufnahme von Ländern, die einem anderen Kulturkreis angehören, gestört werden. Der Prozess der Identitätsstiftung ist ein wesentlicher Teil der notwendigen Konsolidierung der erweiterten Union und auch

⁶⁷ Vgl. Langenfeld, S. 75.

⁶⁸ Vgl. Weidenfeld/Giering, Die Zukunft Europas, S.640.

⁶⁹ Dies wurde von Stein Rokkan in seinen vergleichenden europäischen Forschungen stets betont; Vgl. Rokkan, Stein: Staat, Nation, Demokratie, Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora. Übersetzt von Elisabeth Fix, Frankfurt/Main, 2000.

eine wichtige Voraussetzung für den Bestand der in der EU gebotenen Solidarität. Eng und unlösbar verbunden mit der Identität der Union ist auch die Frage der Grenzen der Union. Grenzen existieren, sie sind notwendig und man soll diese Realität anerkennen.

3. Die Europäische Union ist ein übermächtiges System, das in fast alle politischen Lebensbereiche der Staaten und Bürger eingreift. Die Union benötigt dringend demokratische Legitimität. Sie erscheint den Unionsbürgern undemokratisch, nicht gestaltbar und steht für unsichere Grenzen. Sie erfüllt auch ihre Erwartungen an Wohlstand und Sicherheit im Globalisierungsprozess nicht. Die Bürger der Union erwarten sich von EU auch Handlungsfähigkeit und Problemlösungskapazität. Der Verfassungsvertrag hat wichtige Maßnahmen gesetzt, um die Demokratie zu stärken, doch erscheinen diese noch unzureichend, wie die Ergebnisse der Referenden in Frankreich und den Niederlanden zeigen. Außer dem Mitspracherecht des Europäischen Parlaments sollte auch die Mitsprachemöglichkeiten der nationalen Parlamente in wichtigen Fragen, wie der Annahme einer Verfassung und der Aufnahme neuer Mitglieder, gestärkt bzw. effektiv wahrgenommen und ebenso die direkten Mitbestimmungsmöglichkeiten der Unionsbürger entwickelt werden.

Integration ist kein politisch-diplomatisches Spiel, sondern ein gesellschaftlicher Prozess, der die Lebensumstände jedes Einzelnen auf Dauer prägt. Aufnahmen in die Union sind heute nicht mehr Fragen der Außenpolitik, sondern primär Fragen der inneren Gestaltung der Union, d.h. der europäischen Innenpolitik.

Die Entscheidung, ein neues Mitglied in die Union aufzunehmen, kann und darf nicht von den Staats- und Regierungschefs und den Außenministern im Alleingang getroffen werden. Bereits vor der Aufnahme von Verhandlungen müsste nicht nur das Europäische Parlament befasst werden, sondern auf der Grundlage eines Avis auch den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer Stellungnahme und Grundsatzentscheidung gegeben werden. Dabei dürfte es bei den politischen Kriterien keine Rabatte geben.

4. Hoch auf der Tagesordnung der EU steht die Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sowie einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Union soll ein globaler Akteur werden, der in der Lage ist, die Interessen der Union und ihrer Mitglieder effizient wahrzunehmen und auch globale Verantwortung zu übernehmen. Es geht um die Herstellung der Handlungseinheit Europas gegenüber der Außenwelt. Europa soll auch mit einer Stimme sprechen. Innere Kohäsion ist eine Grundvoraussetzung für glaubwürdiges und wirksames außenpolitisches Handeln, denn nur eine Union, die politisch einig, kohärent und selbstbewusst ist, wird den Willen haben und in der Lage sein, die Rolle eines globalen Akteurs zu übernehmen.⁷⁰

Die Außen- und Sicherheitspolitik ist, wenn man von der Außenhandelspolitik absieht, keine Gemeinschaftskompetenz. Die GASP wird im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit entwickelt, wobei grundsätzlich das Einstimmigkeitsprinzip gilt. Wo immer die Union als außenpolitischer Akteur auftritt, bedarf es daher eines einstimmigen Beschlusses der Mitgliedstaaten. Mehrheitsbeschlüsse in wichtigen außenpolitischen Fragen, wie z.B. die europäische Haltung zum Irakkrieg, erscheinen den meisten Mitgliedstaaten heute schwer vorstellbar. Die Außenpolitik wird von den meisten EU-Staaten als besonderer Ausdruck ihrer Souveränität gesehen. Die effektive Souveränität, nämlich die

⁷⁰ Ron Asmus, Survival, IIS Vol 47, 3/2005 S. 99ff. Ron Asmus setzt sich für die Schaffung einer EU mit der Fähigkeit als globaler, strategischer Akteur aufzutreten, ein. Darüber hinaus zeigt er auf, dass eine solche Entwicklung auch in US-amerikanischem Interesse liegen würde.

Handlungsfreiheit auch im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik, ist aber für den einzelnen EU-Staat, auch für die größeren, in der Praxis sehr beschränkt. Auf globaler Ebene erscheinen auch die großen EU-Staaten wie Zwerge. Die Notwendigkeit und der Druck, sich zusammen zu tun, um mit anderen Regionen mithalten zu können, wird daher wachsen. Die grundsätzliche Aufrechterhaltung der nationalen Zuständigkeiten ist mit der Idee eines außenpolitisch starken Europa unvereinbar.

In der EU besteht ein Dilemma aus dem die EU bisher nicht herausgefunden hat. Ohne eine wirklich gemeinsame GASP wird die Union nie ein globaler *player* werden, der sie werden muss, will sie die Interessen ihrer Mitglieder machtvoller durchsetzen als jedes Land alleine. Irgendwann wird Europa mit der Entscheidung konfrontiert sein, ob es vorzieht, in der Welt entsprechende Macht zu haben, oder ob es den Einfluss eines mittleren Staates haben soll.⁷¹

Die Wahrung von Interessen erfordert, dass die Union die Macht und den Willen hat, diese durchzusetzen. Die Union hat im Dezember 2003 die Europäische Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ beschlossen. Diese ist aber mehr eine Orientierungshilfe, als eine Strategie im eigentlichen Sinn. Zu ihrer Weiterentwicklung wurden im Rahmen der Union bisher auch keine gemeinsamen Interessen definiert.

Die derzeitige Erarbeitung der GASP erweist sich somit als ein schwieriger Prozess, da unter den Mitgliedstaaten in wichtigen Fragen oft unterschiedliche Vorstellungen und Ziele bestehen und die Meinungsbildung bei der großen Zahl der Unionsmitglieder schwieriger wird.

Der in der Europäischen Verfassung vorgesehene „Europäische Außenminister“ könnte dazu beitragen, die Konsensbildung im Bereich der GASP zu fördern. Er hätte eine stärkere Stellung, als der derzeitige Hohe Beauftragte für die GASP. In seinem Handeln ist er aber weiterhin von einstimmig zu treffenden Entscheidungen der nationalen Regierungen abhängig.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Europäische Union in ihrer gegenwärtigen Verfasstheit und mit der großen Erweiterung 2004 die Grenzen ihrer Aufnahmefähigkeit erreicht hat.

Entsprechend der Logik der Erweiterungspolitik der letzten Jahre drängen noch zahlreiche Staaten Ost- und Südosteuropas in die Europäische Union, auch die Türkei, die geografisch, geschichtlich und kulturell nicht zum europäischen Kontinent gehört und ihre eigene Geschichte, Kultur und Identität hat.

Es wird immer wieder argumentiert, dass die Beitrittsperspektive zur EU für diese Länder der entscheidende Faktor zur Demokratisierung, Reform und Modernisierung, d.h. für den Weg zur westlichen Normalität sei. Dabei wird Risiko betont, dass diese Länder diesen Weg sofort verlassen würden, wenn es diese Beitrittsperspektive nicht gäbe. Diese Argumentation ist nicht überzeugend. Wenn Länder und Gesellschaften sich demokratisieren und verändern, müssen sie dies aus Eigeninteresse und mit Überzeugung tun.

Die Union hat keine missionarischen Aufgaben in dieser Welt. Dies bedeutet nicht, dass die Union diese Reformprozesse nicht unterstützen soll, aber dafür gibt es auch andere Mittel und Instrumente. Die Union muss zu diesem Zweck mit Dringlichkeit eine neue Form der Partnerschafts- bzw. Nachbarschaftspolitik konzipieren und diese konsequent umsetzen.

Wichtigste Aufgabe der Europäischen Union ist der Erhalt und die Fortführung des europäischen Projektes im Interesse der Mitgliedstaaten und Unionsbürger. Die Union sollte es vermeiden, Erwartungen zu wecken, die sie in der Zukunft nicht erfüllen kann.

⁷¹ Vgl. Fischler/Ortner, S. 62.

Außenpolitik ist nicht eine Angelegenheit des Nettseins, sondern eine Angelegenheit, die eigenen Interessen zu sichern.⁷² Weitere Erweiterungsbeschlüsse sollten auf die Zeit nach der Klärung der institutionellen Fragen und der Zukunftsperspektiven verschoben werden.⁷³

10. Die Aufnahme der Türkei, eine Schicksalsfrage für die Union

Der Europäische Rat von Helsinki hat im Dezember 1999 die Türkei als Beitrittskandidat zur Europäischen Union anerkannt. Im Oktober 2005 begannen Beitrittsverhandlungen mit der Türkei auf der Grundlage eines vom Rat beschlossenen Verhandlungsrahmens, der vorsieht, dass die Aufnahmefähigkeit der EU eine wichtige Grundbedingung für einen Beitritt zur Union darstellt.

Obwohl alle diese Beschlüsse von strategischer Tragweite für die Zukunft der EU sind, kamen sie ohne eingehende Diskussion und Prüfung der Auswirkungen einer Aufnahme der Türkei in die Union und ihre weitere Entwicklung zustande.

Nachstehend werden die möglichen Auswirkungen einer Aufnahme der Türkei in die erweiterte Europäische Union aufgezeigt. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Erhalt und die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union im Interesse der Mitgliedstaaten und Unionsbürger die wichtigste Aufgabe der Europäischen Union ist und Vorrang vor ihrer Vergrößerung aus geostrategischen Überlegungen hat.

Wie bereits in den vorhergehenden Abschnitten dargestellt wurde, hat die Europäische Union bereits heute die Grenzen ihrer Aufnahmefähigkeit erreicht. Die Union kann daher die Erweiterungspolitik der letzten Jahre nicht weiter fortsetzen. Die Grenzen dieser Erweiterungspolitik liegen dort, wo die Erweiterungen der Union die Funktionsfähigkeit der Union stark beeinträchtigen und die Union destabilisieren und damit das bisher erfolgreiche europäische Projekt überhaupt gefährden.

1. Das entscheidende Argument für die Union, die Türkei nicht in die EU aufzunehmen, ist eindeutig: Die heutige EU, aber auch die Union von morgen, wie sie der Verfassungsvertrag skizziert, ist nicht in der Lage, ein Land, das so verschiedenartig von den gegenwärtigen EU-Staaten ist aufzunehmen. Etwas anderes zu behaupten ist, völlig realitätsfremd.⁷⁴

In der EU existieren heute 19 kleine und mittlere Staaten und 6 größere. Die Türkei hatte 2003 71,3 Mio. Einwohner und wird 2015 über 82 Mio. Einwohner haben und wäre damit gleich groß, wenn nicht sogar schon größer als Deutschland. Unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung würde die Türkei mit 85,7 Mio. Menschen bereits 2020 weit größer als der derzeit größte EU-Staat sein, gegenüber 82,5 Mio. Deutschen, 63,6 Mio. Franzosen und 57,2 Mio. Italiener. 2050 würden 97,8 Mio. Türken 79 Mio. Deutschen, 64,2 Mio. Franzosen und 44,9 Mio. Italienern gegenüberstehen.

Der Beitritt der Türkei würde einen weiteren gewaltigen und sehr spezifischen Quantensprung an innerer Heterogenität und Interessendivergenzen für die Union bedeuten.

Mit der Aufnahme der Türkei würde die EU-Bevölkerung um mehr als 18% wachsen. Dies wäre eine größere Zunahme der EU-Bevölkerung, als bei der letzten großen Erweiterungsrunde. Die Türkei würde allerdings nur 2% - bei optimalster Wirtschaftsentwicklung etwa 2,9% - zur Wirtschaftsleistung der Union beitragen. Die

⁷² Vgl. Bolkestein, S. 23.

⁷³ Vgl. Loth, S.54.

⁷⁴ Goulard, S. 97.

sozialen und ökonomischen Disparitäten würden gewaltig zunehmen. Das BIP pro Kopf der Türkei beträgt nur ca. 22% des EU-15-Durchschnitts. Im Vergleich dazu trägt Deutschland mit rund 18% der EU Bevölkerung 22% zum EU-BIP bei.

Die Mitgliedschaft der Türkei würde erhebliche Rückwirkungen auf die Institutionen und internen Entscheidungsprozesse der EU haben: Die Türkei hätte aber im Parlament und im Rat die meisten Stimmen und entsprechend großen politischen Einfluss. Allein diese Fakten zeigen, wie sehr sich die Union, ihre Natur und Identität zu Lasten der derzeitigen Mitglieder verändern würde. Eine türkische EU-Mitgliedschaft würde nicht nur die Situation der großen EU-Staaten verändern, sondern auch die Stellung der kleinen und mittleren Staaten.

Wäre die Türkei, die sich als Großmacht fühlt und dementsprechend handelt und stark nationalistisch ausgerichtet ist, bereit, Souveränität auf der Grundlage der Gleichheit mit den Kleinen zu teilen?⁷⁵

Bleiben würde eine lose, umfassende, über die Grenzen Europas hinauswachsende Staatengruppierung, die auf Grundlage eines weiten, deregulierten Marktes steht, mit institutionalisierten, regelmäßigen Konsultationsmechanismen und partiellen Regelwerken mit mehr oder weniger Verpflichtungsdichte für andere Politik- und Lebensbereiche. Hohe Flexibilität und Variabilität würden anstelle von Einheit und innerer Kohäsion die Zusammenarbeit bestimmen. Damit ginge auch die Grundlage für die derzeitige politische und wirtschaftliche Solidarität verloren. Die Natur der EU würde damit gegenüber der Vision der Gründungsväter, die auch heute noch gilt und in den Zielen und Grundsätzen der Unionsverträge ausdrücklich festgehalten ist, fundamental verändert.

Neben den Kriterien von Kopenhagen, die als eine *hardware* gesehen werden können, existiert in der EU auch eine wichtige Art von *software*, die nirgends eingefordert wird, aber für das Funktionieren einer Gemeinschaft, in der Souveränität geteilt wird, existenziell ist, nämlich die Bereitschaft, sich mit seinen Nachbarn und Partnern zu versöhnen, die eigene Geschichte zu bewältigen und den supranationalen Charakter des europäischen Projektes zu akzeptieren. Diese *software* ist leider auch in gewissen EU-Staaten nicht ausreichend akzeptiert bzw. nur schwach verinnerlicht. Der türkische Nationalismus ist Staatsdoktrin und auf allen Ebenen sichtbar. Die Bereitschaft, die eigene Geschichte mit ihren Schattenseiten zu bewältigen, ist gering.⁷⁶

2. Bei den bisherigen Erweiterungsrounden der Europäischen Union ergab sich nie die Frage, ob der Prozess der europäischen Integration den geographischen und kulturellen Rahmen Europas sprengt. Trotz vorhandener unterschiedlicher Traditionen und Ausprägungen war unter den Mitgliedsstaaten der Union bisher eine Basishomogenität aufgrund des gemeinsamen geistig-kulturellen Erbes gegeben. Diese gemeinsamen geistigen und kulturellen Wurzeln haben die europäische Gesellschaft geprägt und bestimmen in hohem Maß die Identität der Europäischen Union.

Wenn die EU ein gelingendes und friedliches politisches Projekt werden soll, so darf unter keinen Umständen die notwendige soziokulturelle Homogenität verwässert werden.

Für die Zukunft der Union ist es unabdingbar, dass Europas Völker zusammenwachsen und aus den Bürgern der Union bewusste europäische Bürger werden. Ein echtes Wir-Gefühl im Rahmen der Union kann aber nur auf der Grundlage gemeinsamer geistig-kultureller Wurzeln

⁷⁵ Goulard, S. 102 ff.

⁷⁶ Goulard, S. 106 ff.

und gemeinsam erlebter Geschichte entstehen. Der schwierige Prozess europäischer Identitätsstiftung und der Schaffung einer echten europäischen Bürgergesellschaft darf nicht gefährdet werden. Gerade dies würde durch den Beitritt eines großen Landes wie die Türkei, das so ausgeprägte nationale Geschichte und Identität hat und einem anderen Kulturkreis angehört als alle anderen Mitgliedstaaten der Union, verhindert werden. Der wichtige Prozess der europäischen Identitätsbildung wäre blockiert. Die Aufnahme der Türkei würde daher zur Rückentwicklung der politischen Union führen und das europäische Projekt der Gründungsväter beenden.

3. Funktionstüchtigkeit: Institutionell ist die EU auf die Aufnahme eines so großen Landes nicht eingestellt. Die Aufnahme der Türkei würde die Union institutionell überfordern und die Funktionstüchtigkeit der Institutionen der EU beeinträchtigen. In einer Union, in der sich die Machtbalance zu Lasten der Mitglieder der ursprünglichen Union im großen Maße verschiebt, werden sowohl die großen als auch die kleinen bisherigen Mitglieder nicht bereit sein, mehr Souveränitätsrechte an eine unberechenbare und schwer kontrollierbare Union zu übertragen. Doch würde objektiv gesehen gerade die mit den vergangenen Erweiterungen viel heterogener gewordene Union zu ihrem Funktionieren und ihrer Weiterentwicklung, sei es zur vollen Wirtschafts- und Währungsunion, sei es zu einer Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, gestärkte supranationale Strukturen und Verfahren benötigen, um die schrittweise Lähmung der Entscheidungsprozesse zu vermeiden.

4. Soziale und wirtschaftliche Kohäsion: Die Frage eines EU-Beitritts der Türkei hebt im Lichte der Größe des Landes und seiner sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsstandes den Fragenkomplex „Finanzierung, grundsätzliche Verpflichtung zur Herstellung wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion im Integrationsraum, Solidaritätsverpflichtung“ in eine neue Dimension. Finanzleistungen, die im Rahmen der Kohäsions- und Strukturpolitik erbracht werden, sind im Falle der Mitgliedschaft vertragliche, gesetzliche Verpflichtungen.⁷⁷ Die politische und wirtschaftliche Bewältigung dieses Fragenkomplexes, insbesondere auch in Anbetracht der institutionellen Strukturen und Bedingungen der Union, wäre mit der Türkei nicht absehbar oder gar kalkulierbar.

Es ist nicht vorstellbar, dass ein Türkeibeitritt ohne radikale Reformen der Förder- und Transferpolitiken und Strukturen möglich wäre. Diese Reformen aber haben zwischen den heutigen Mitgliedsstaaten einstimmig zu erfolgen, wobei vorerst die Union der 25 bzw. 27 Mitglieder ihre entsprechenden Probleme noch gar nicht bewältigt hat.

Als Folge der Aufnahme der Türkei würde sich die politische Machtbalance der Union weiter im erheblichen Maß zugunsten der ärmeren EU-Länder verschieben. Die Kohäsionsländer würden dann mit einem Anteil von 36% an der Bevölkerung 41% der Parlamentsstimmen und 43% der Ratsstimmen bei einem BIP-Anteil von nur ca. 9% auf sich vereinen. Die derzeitigen Nettozahler (Belgien, Deutschland, Großbritannien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden, Finnland) würden unter diesen Umständen nicht einmal mehr über eine Sperrminorität im Rat verfügen. Gewaltige und politisch kaum zu bewältigende Verteilungskämpfe sind damit vorprogrammiert, die durchaus zur Auflösung der Union bzw. zu Kernbildungen führen können.

⁷⁷ D.h. keine freiwilligen, vertraglich vereinbarten Leistungen wie im Rahmen der Nachbarschaftspolitik.

5. Außenpolitische Handlungsfähigkeit – GASP: Die Union von heute ist noch weit davon entfernt, den gemeinsamen politischen Willen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik umfassend und dauerhaft zu formulieren. Ein Beitritt der Türkei, in unmittelbarer Nachbarschaft zu den instabilen Regionen des Nahen und Mittleren Ostens und geleitet von den daraus resultierenden besonderen nationalen Interessen und Ambitionen, müsste das Ringen der Union um breiten außen- und sicherheitspolitischen Konsens illusorisch werden lassen und die Union überfordern.

Innere Kohärenz und klare gemeinsame Ziele und Interessen sind eine Grundvoraussetzung für wirksames und erfolgreiches außenpolitisches Handeln, und nicht territoriale Größe. Nur eine politisch einig, kohärente und auf einer selbstbewussten europäischen Identität aufgebauten Union wird in der Lage sein, ein echter globaler Akteur zu sein. Genau dies wird durch die Aufnahme eines Landes, das andere politische Erfahrungen der jüngeren und fernerer Geschichte hat als die übrigen EU Staaten und starke spezifische regionalpolitische nationale Interessen verfolgt, wesentlich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht.

Auch das oft zu hörende Argument, dass die Türkei als „Brücke“ gegenüber der islamischen Welt im Allgemeinen und den Nahen und Mittleren Osten im Besonderen nützen zu können, bleibt zweifelhaft. Denn einerseits ist die Glaubhaftigkeit der laizistischen Türkei, die sich in Verfolgung ihrer EU-Beitrittsambition betont weiter „verwestlicht“, die ein enger Allianzpartner der USA ist und enge Beziehungen zu Israel pflegt, in der islamischen Welt sehr fraglich. Die Türkei wird von großen Teilen der islamischen Welt eher als ein bedrohlicher Vorposten westlicher Interessen und Kultur gesehen. Andererseits muss man die Frage stellen, welche „gemeinsame“ Strategie und Politik das EU-Europa gegenüber der islamischen Welt und der Nahost-Region überhaupt verfolgen möchte. Dies wäre zu formulieren, bevor man Brücken ohne Pfeiler baut.

Die Frage stellt sich auch, ob der Türkei am besten dadurch gedient wird, dass sie Vollmitglied der EU würde. Ihre Rolle als Brücke zwischen Orient und Okzident, die sie anstrebt, würde sie damit verlieren. Brücke kann man auch nicht sein, wenn man Teil nur eines Ufers ist. Genau diese Rolle würde durch eine völlige Vereuropäisierung der Türkei, die Voraussetzung für eine Vollmitgliedschaft, falls sie überhaupt möglich wäre, unterminiert werden. Eine völlig europäisierte Türkei würde im Orient künftig als europäisches Bollwerk gesehen.

6. Demokratische Legitimierung von Erweiterungsschritten und Bürgerwille: Mit dem Beschluss, die Türkei als Beitrittskandidat zur Europäischen Union anzuerkennen, und mit der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im Oktober 2005 hat die Europäische Union die von den europäischen Bürgern anerkannten geografischen und kulturellen Grenzen Europas überschritten und eine Entgrenzung der Union herbeigeführt, die von der großen Mehrheit der Unionsbürger abgelehnt wird. Nicht zu Unrecht werden die bisherigen Türkeientscheidungen des Europäischen Rates als „Diktat“ empfunden, welches an dem Willen der Bürger vorbeiging. Die Bürger in zwei Gründerstaaten haben in zwei Verfassungsreferenden deutlich ihr Unbehagen und Misstrauen demonstriert und folglich befindet sich die Union in einer schweren Krise. Dennoch verhalten sich sowohl der Rat als auch die Kommission so, als wäre die Legitimität der Union und die bisherige Politik der Erweiterung von den Unionsbürgern nicht in Frage gestellt. Der so oft zitierte Europäische Bürger hat ein Recht. Der Bürger soll und muss daher gefragt und seine Meinung berücksichtigt werden. Und letztlich könnte für die Beziehungen zur Türkei nichts Schlimmeres passieren, als ein Scheitern eines künftigen Verhandlungsergebnisses in Referenden. Der derzeit gewählte Weg, zuerst jahrelang zu

verhandeln, dann den Beitritt durch Referenden zu vereiteln⁷⁸, scheint der falsche Weg. Es wäre daher im Interesse der EU, aber auch der Türkei ein Partnerschaftsabkommen mit Substanz anzustreben.

7. Schlussfolgerung: Die entscheidende und in der Wirkung unwiderrufliche Weichenstellung für die Zukunft der Union erfolgt mit der Frage einer Mitgliedschaft der Türkei. Die Aufnahme der Türkei würde die Natur und Identität der Europäischen Union verändern und ihre Funktionsfähigkeit im großen Maße lähmen. Die vieldimensionalen, profunden Verschiedenheiten, welche die Türkei in das europäische Projekt einbringen würde, müssen die Aufnahmekraft der Union übersteigen. Der Beitritt der Türkei würde den Weg der Einigung Europas gefährden bzw. beenden. 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.

Der Beitritt der Türkei würde den Weg der Einigung Europas gefährden bzw. beenden. Bleiben würde eine lose, umfassende, über die Grenzen Europas hinauswachsende Staatengruppierung, die auf der Grundlage eines weiten, deregulierten Marktes steht, mit institutionalisierten, regelmäßigen Konsultationsmechanismen und partiellen Regelwerken, mit mehr oder weniger Verpflichtungsdichte für andere Politik- und Lebensbereiche. Hohe Flexibilität und Variabilität würden anstelle von Einheit und innerer Kohäsion die Zusammenarbeit bestimmen. Damit ginge auch die Grundlage für die derzeitige politische und wirtschaftliche Solidarität verloren.

Die Mitgliedschaft der Türkei würde im Übrigen auch die Türe für ein weiteres Anwachsen der dann nur mehr sogenannten „Europäischen“ Union in den weiteren europäischen Osten (z.B. Ukraine etc.), in den kaukasischen Raum, wohl auch in den Nahen Osten und nach Nordafrika öffnen.

Dies wäre ein strategisches Großraumprojekt mit einem, wenn man will, europäischen, aber kaum noch geeinten Kern. Mit dem Einigungsprojekt „Europäische Union“ hätte es kaum noch etwas zu tun und der Wunsch nach empfundener und geübter Identifikation der europäischen Bürger mit einem solchen Konstrukt wäre Illusion. Es bliebe bei der nationalen Identifizierung der europäischen Bürger mit ihrem Staat und seinen nationalen Interessen. Bereits Errungenes würde vermutlich einer „Renationalisierung“ zum Opfer fallen, mit allen Risiken, die damit verbunden sind.

Der Preis für die türkische Mitgliedschaft ist daher gewaltig. Er ist nicht weniger als das Schicksal und die Existenz der Europäischen Union und Europas.⁷⁹

Gegner der Entwicklung einer politischen Union, wie Großbritannien, haben das Interesse, die Türkei als Hebel zu benutzen, um die Weiterentwicklung der Europäischen Union in Richtung einer verstärkten politischen Union zu verhindern.⁸⁰

So zu tun, als wäre die Aufnahme der Türkei „*business as usual*“ und reihte sich ganz einfach in den bekannten Erweiterungsreigen ein, ist nicht verantwortlich. Nicht viel besser ist der

⁷⁸ Vgl. Fischler/Ortner, S. 149.

⁷⁹ Vgl. Goulard, S. 109.

⁸⁰ Vgl. Fischler/Ortner, S. 147.

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, schwelendes inneres Konfliktpotential zwischen jenen, die den Beitritt aus Erwägungen, welche gar nicht Gegenstand der Verhandlungen sind, partout wollen, und den anderen, die ihn ebenfalls aus übergeordneten Gründen ablehnen.

11. Conclusio

Die erweiterte Europäische Union ist nicht nur in einer schweren Krise, sie steht an einer Wegscheide, die ein einfaches „Weiter so“ und die Verdrängung von Problemen nicht mehr erlaubt. Wichtige Zukunftsfragen, wie die Finalität der Union, ihre Regierung und Demokratisierung, Identität und Grenzen, ihre Stellung und Rolle in der sich veränderten Welt, können nicht mehr vor sich hergeschoben und nicht entschieden werden. Anzeichen für ein mutiges, radikales Überdenken dieser Fragen sind allerdings nicht sichtbar. Weder Vision noch Führungskraft zeichnen sich ab. Hoffnung für eine weiterhin dynamische Entwicklung des Integrationsprozesses kann man allenfalls aus dem objektiven Sachzwang schöpfen, 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, d.h. engste Konzertation, wenn nicht sogar Harmonisierung der makro-ökonomischen Politiken, die dem Euro eine dauerhaft feste Grundlage geben.

Die Gefahr der Überdehnung und des Auseinanderbrechens ist dann gegeben, wenn sich in der Union jene Kräfte durchsetzen, welche die europäische Union ohne Rücksicht auf Verluste möglichst rasch möglichst groß machen wollen und damit die Fortführung des Weges in Richtung einer zumindest föderalen Einheit zu versperren.⁸¹ Die Europäische Union gehört nicht der Generation, die heute in Europa an der Macht ist. Sie haben sie als Erbe der Gründergeneration erhalten, die den Krieg gekannt und den Frieden geschaffen hat. Wir müssen die Union für künftige Generationen bewahren und weitergeben und notfalls gegen Staaten verteidigen, die dem großen Projekt gegenüber gleichgültig sind und seine Ambitionen nicht teilen.⁸²

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.

Schließlich noch eine Lehre aus der Geschichte: Multinationale Staatengruppierungen, kontinentdeckende Reiche, treten in eine gefährliche, ihre Existenz in Frage stellende Phase, sobald sie

- Erstens, ein gewisses Maß territorialer Ausdehnung,

⁸¹ Vgl. Fischler/Ortner, S.162.

⁸² Vgl. Goulard, S. 25.

- Zweitens, einen bestimmten Grad an innerer Heterogenität, an innerer Divergenz überschreiten und
- Drittens, die institutionellen Strukturen und das Regelwerk, welche Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit sichern, der Herausforderung nicht mehr gewachsen sind.

Die Europäische Union ist nahe dieser Phase. Tritt sie ein, beginnen Abstieg und Verfall. Die Verantwortlichen in der Union sollten sich der Lehre der Geschichte bewusst werden.

12. Bibliographie

- Bolkestein, Frits: *The Limits of Europe*, Tiel 2004.
- Callies, Christian: Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, JZ 2004, S. 1033, (1041 f.).
- European Ideas Network: Europas Werte und Identität, Betrachtungen für eine unausweichliche Diskussion, September 2005.
- Fabry, Elvire: *La relance civique et politique de l'Union européenne*, Fondation pour Innovation Politique, Paris, Januar 2006.
- Fischler, Franz/Ortner, Christian: Europa - Der Staat, den keiner will, Salzburg 2006.
- Giering, Claus/Neuhann, Florian: Europäischer Rat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2005.
- Goodhart, David: Too diverse?, Prospect, Nr. 95, London 2004.
- Goulard, Sylvie: *Le Grand Turc et la Republique de Venise*, Paris 2004.
- Hippler, Jochen: Die EU und ihre Probleme: eine kurze Bestandsaufnahme, September 2004, online unter: <http://www.bpb.de/themen/HQAWSZ.html>.
- Lamassoure, Alain: Die EU - Eine Zukunft ohne Grenzen, Rede beim 8. Europaforum des ÖIES am 25. November 2004 in Wien.
- Lang, Kai-Olaf/Majkowska, Joanna: Die Niederlande - Europas neue Neinsager, SWP-Aktuell 26, Juni 2005.
- Langenfeld, Christine: Erweiterung ad infinitum?, Zeitschrift für Rechtspolitik 3, April 2005.
- Loth, Wilfried: Europa im Rückblick, 25 Jahre europäische Integration in historischer Perspektive, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2005.
- Meier, Christian: Wo liegt Europa?, in: Leggewie, Claus (Hg.): Die Türkei und Europa, Frankfurt/Main 2004.
- Petersen, Thomas: Die öffentliche Meinung, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2005.
- Quaisser, Wolfgang: Die EU im Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung, Ifo-Schnelldienst 15/2005, München.
- Quaisser, Wolfgang/Repegather, Alexandra: EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Osteuropa-Institut München, Working Paper Nr. 252, Januar 2004.
- Ratzinger, Josef Kardinal: Werte in Zeiten des Umbruchs, Die Herausforderungen der Zukunft bestehen, Freiburg/Breisgau 2005.
- Rokkan, Stein: Staat, Nation, Demokratie, Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora. Übersetzt von Elisabeth Fix, Frankfurt/Main, 2000.
- Scheich, Die Zukunft der EU – fundamentale Fragen sind zu stellen, ÖIES-Newsletter 2/2005.
- Scheich, Manfred: Vortrag an der Europaakademie des ÖIES am 14. Juli 2005 in Gumpoldskirchen.

- Scheich, Manfred: Referat beim 9. Europaforum des ÖIES am 18. November 2005 in Wien.
- Schild, Joachim: Ein Sieg der Angst - Das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, Europäische Integration 3/2005.
- Schorkopf, Frank: Vierzehn gegen Wien, Das Homogenitätsgebot der Europäischen Union und die Sanktionsdrohungen gegen Österreich – wer verletzt was?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Montag, 14. Februar 2000.
- Schwarzer, Daniela: Lehren aus den gescheiterten Verfassungsreferenden, Die Europäische Union muss politisiert werden, SWP-Aktuell 23, Juni 2005.
- Straw, Jack: Bridging the Bosphorus, Turkey's European Future, Rede vor dem Institute of Public Policy Research am 8. September 2005 in London.
- de Villepin, Dominique: Referat bei der Konferenz „*Sound of Europe*“ am 27. Januar 2006 in Salzburg.
- Weidenfeld, Werner: Die Identität Europas, Fragen, Positionen und Perspektiven, München 1985.
- Weidenfeld Werner 1997.
- Weidenfeld, Werner (Hg.): Nizza in der Analyse, Strategien für Europa, Gütersloh 2001.
- Weidenfeld, Werner (Hg.): Europa-Handbuch, Band I, Die Europäische Union - Politisches System und Politikbereiche, 3. Auflage, Gütersloh 2004.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2005.
- Weidenfeld, Werner: Europa - Aber wo liegt es?, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): Europa-Handbuch, Band I, Die Europäische Union - Politisches System und Politikbereiche, 3. Auflage, Gütersloh 2004.
- Weidenfeld, Werner/Giering, Claus: Die Zukunft Europas, in: Weidenfeld, Werner: Europa-Handbuch, Band I, Die Europäische Union - Politisches System und Politikbereiche, 3. Auflage, Gütersloh 2004.
- Weidenfeld, Werner: Bilanz der Europäischen Integration 2003/2004, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004.
- Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 2005, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2005.
- Weidenfeld, Werner: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit - die europäische Integration nach Nizza, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): Nizza in der Analyse, Strategien für Europa, Gütersloh 2001.
- Werner Weidenfeld, Europas Herausforderungen, ÖMZ 2/2003.

- BundVerfGE 89, 155 (188)=NJW 1993, 3047-Maastricht
- Protokolle zum Vertrag von Nizza, A. Protokoll über die Erweiterung der EU, Art. 4.