

# Ein kritisches Plädoyer für die EU

Manfred Scheich

## ZUSAMMENFASSUNG

*Es gibt keine wünschenswerte Alternative zum Prozess der europäischen Integration, wie er sich im Rahmen der EU darstellt. Doch gerade weil die dynamische Fortentwicklung dieses Geschehens, insbesondere aber auch die Wahrung und Stärkung des Vertrauens der Bürger in das Projekt so bedeutend sind, soll und muss es laufend der kritischen Betrachtung und Analyse unterworfen werden. Propaganda, als Werbung und Information verpackt, und das Verdrängen von Schwächen und Fehlentwicklungen reichen nicht, ja sie sind riskant, da sie rechtzeitige Korrektur und Gegensteuern verhindern. Kritisches Hinterfragen von Zustand und Entwicklung der EU und der Dialog mit den Bürgern hierüber sind Bedingungen für eine gute Zukunft des Projektes.*

Groß und weit verbreitet in Medien und Öffentlichkeit war die Enttäuschung, als die Namen des Ständigen Präsidenten des Europäischen Rates und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik bekannt gegeben wurden. War dies berechtigt? Nein, wenn man Natur und Struktur der Union und die politische Realität im Auge hat. Beide ernannten Persönlichkeiten sollten gute Voraussetzungen für die Aufgabe in obigem Sinn mitbringen. Sie verdienen einen Vertrauensvorschuss. Diese beide Akteure sind gemäß dem Vertragstext Moderatoren und Konsensbildner. Sie sind jedoch nicht mit etwas ausgestattet, das man als „Führungssouveränität“ bezeichnen könnte. Diese liegt nach wie vor bei den Mitgliedsstaaten und ihren Vertretern im Europäischen Rat und im Rat der Außenminister. Der Fehler jedoch, der neuerlich zu einer Welle von Enttäuschung über die Union und ihre bestimmenden politischen Akteure geführt hat, und für den letztere und Medien vereint verantwortlich sind, ist eine gewisse semantische Vollmundigkeit, wie man sie immer wieder bei kleineren und großen Entscheidungen in der Union beobachten kann. Um „Erfolg“ zu projizieren und Schlagworte zu kreieren, werden Erwartungen geweckt, die dann rasch in Enttäuschung und, schlimmer noch, im Verlust von Vertrauen in das europäische Projekt münden. Bescheidenheit und Nuancierung in der Darstellung

der politisch komplexen Prozesse mit ihrem mühsamen Fortschreiten und dem unausweichlichen Kompromiss-Charakter von Entscheidungen wären angebracht und täten der Sache und dem Vertrauen der Bürger in die Glaubhaftigkeit der Union besser.

### Politische Parameter und ihre Änderung

Mühsames Fortschreiten ist ein Schlüsselwort, will man den Integrationsprozess beschreiben. Das hat objektive Gründe, die sich der Schuldzuweisung entziehen: Erstens sind es das Verschwinden, bzw. die Abschwächung der Antriebskräfte, die den Integrationsprozess in den ersten Jahrzehnten nach Ende des Zweiten Weltkrieges förderten. Zweitens die mit dem Vertrag von Maastricht beginnende neue Phase der Integration und schließlich die Erweiterungssprünge von den 6 Gründungsstaaten auf heute 27 Mitgliedsstaaten.

Die lebendige Erinnerung an die beiden „Europäischen“ Weltkriege und die akut gefühlte Bedrohung durch das kommunistische Gegensystem des Ostens wirkten als politische Katalysatoren zugunsten des Einigungsprozesses in Westeuropa und führten dazu, dass alles, was unter dem Titel „Einigung Europas“ beschlossen wurde, von der Bevölkerung grundsätzlich akzeptiert wurde. Die Erinnerung an die Kriege ist verblasst und

für die neue Generation Geschichte. Das Gefühl des Bedrohtseins wurde mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Zerfall der Sowjetunion Vergangenheit (die Bedrohungsszenarien der Gegenwart, vor allem der Terrorismus, haben bei weitem nicht die unmittelbare Wirkungsmacht, wie jene des kalten Krieges in Europa).

### Der Integrationsprozess hat sein emotionales Unterfutter verloren.

Der Integrationsprozess hat damit etwas wie sein emotionales Unterfutter verloren und muss nun allein rational erklärt und gerechtfertigt werden. Das ist nicht leicht und erschwert das Funktionieren der Union im Sinne ihrer Entscheidungs- und Handlungseffizienz.

### Neue Integrationsphase post-Maastricht

Mit dem Vertrag von Maastricht, der 1993 wirksam wurde, trat die Gemeinschaft in eine neue Phase der Integration ein. Bis Maastricht bestand sie im Wesentlichen in der Liberalisierung und Deregulierung des Gemeinschaftsmarktes flankiert von einer Gemeinsamen Wettbewerbs-

und Agrarpolitik. Zuerst ging es um die Verwirklichung der Zollunion und des Gemeinsamen Marktes, dann in den 80er Jahren um die Schaffung des Binnenmarktes mit seinen 4 Freiheiten – dem freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr. Mit dem Vertrag von Maastricht gab sich die Union den Anspruch und die Aspiration einer „Politischen Union“. Die Zielsetzung kreiste und kreist um zwei Projekte: Die Wirtschafts- und Währungsunion und eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Damit dringt die Union in strategische Kernbereiche nationaler Souveränität vor. Hier stellt sich die Frage gemeinsamer Politiken, verbunden mit dem Transfer entsprechender nationaler Kompetenzen an die Union und gar ihre Ausübung mittels supranationaler Verfahren (Mehrheitsentscheidungen) ganz anders dar, als im Bereich der Marktliberalisierung und -deregulierung.

Vor der Jahrhundertwende gelang es noch eine Hälfte des Projektes der Wirtschafts- und Währungsunion, nämlich den Euro, zu realisieren. Für die zweite Hälfte, die Wirtschaftsunion, d.h. zumindest engst konzentrierte makroökonomische Politiken und allenfalls gemeinsame Institutionen (Wirtschaftsregierung), fehlten Kraft und Bereitschaft. Es ist auch die Frage zu stellen, ob die gemeinsame Währung auf Dauer nicht der Verankerung in einer Wirtschaftsunion bedarf. Ein nicht unähnliches Schicksal hat bisher das Projekt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Seine Realisierung bleibt bruchstückhaft, bzw. bloß projektbezogen immer dort, wo im konkreten Fall Konsens zu erzielen ist. Beachtliche Fortschritte gibt es allerdings bei der Schaffung institutioneller Strukturen und Verfahren, zu ihrer vollen Anwendung mangelt es jedoch an politischem Willen. Von einer umfassenden Politik – wie sie der Begriff Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik projiziert – welche auf einer gemeinsamen Strategie und gemeinsamen Prioritäten beruht, die zu einem „Sprechen mit einer Stimme“ auf globaler Ebene führen, kann vorerst keine Rede sein. Man wird sich in absehbarer Zukunft mit bloßer Projektbezogenheit

begnügen müssen, dort, wo eben Konsens erzielbar ist.

Die institutionellen Neuerungen des Vertrags von Lissabon verbessern das Instrumentarium, machen es aber gleichzeitig komplexer. Die Übersetzung der Neuerungen in die Realität (Kompetenzabgrenzung zwischen den neuen und alten personellen Positionen, die Organisation des europäischen Auswärtigen Dienstes etc.) wird noch zu vielen heftigen Diskussionen zwischen den Mitgliedsstaaten führen. Die Nutzung des neuen Instrumentariums wird vom politischen Willen der Mitgliedsstaaten abhängen, dort liegt die crux.

---

### Institutionelle Vorkehrungen im Sinne kleiner Mitgliedstaaten.

---

Ein Phänomen, welches verständlicherweise gern übersehen und verdrängt wird, geht mit der Phase „post-Maastricht“ einher: Nämlich das verstärkte Gewicht der großen Mitgliedsstaaten. Konnte man im Prozess der Marktliberalisierung das Prinzip der „Gleichheit aller Mitgliedsstaaten“ aufrecht erhalten, so wird die Dominanz der Großen in der neuen Phase sichtbar. Hier kommt der Größe wesentliche Bedeutung, aber auch Verantwortung zu. Dies gilt für die Wirtschafts-, Währungs-, Finanzpolitik und im besonderen Maße für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dieser objektive Befund stellt keineswegs den Wert der Teilnahme an dem Integrationsgeschehen für die kleineren Staaten in Frage: institutionelle Vorkehrungen im Sinne der Kleinen können den Unterschied zwischen großen und kleinen Mitgliedsstaaten entschärfen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der Organisation der Führungsfunktion. Ihr kommt in der erweiterten und entsprechend heterogenen EU der 27 verstärkte Bedeutung zu. Eine im echten Sinne „vergemeinschaftete“ Führung, welche auch das Phänomen der Dominanz der Großen lösen oder

stark lindern könnte, gibt es nicht. Auch Lissabon bringt sie nicht.

### Erweiterung und innere Kohäsion

Nach der Änderung der historischen und politischen Parameter in Europa sowie der neuen Integrationsphase post-Maastricht sind es die konsekutiven Erweiterungsschübe, welche die Mitgliederzahl seit der Gründung fast verfünffacht haben und die das Funktionieren der Union im Sinne ihrer Entscheidungs- und Handlungseffizienz unter erschwerte Bedingungen stellen. Jedes neue Mitglied bringt eine neue historische und politische Prägung, seine sozio-ökonomischen Bedingungen und ganz besonders seine spezifischen Interessen in die Union ein. Dadurch wird die Union aber auch heterogener und ihre innere Kohäsion wird geschwächt. Das Spektrum verschiedener Interessen wird breiter, das Erzielen von Konsens schwieriger. Die jüngste sogenannte Osterweiterung, die fast zu einer Verdoppelung der Mitgliederzahl führte, stellt daher eine besondere Herausforderung dar. Besonders die wirtschaftlichen Gräben wurden weiter und tiefer, und das Erreichen des Vertragszieles der „wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion“ der Union ist schwieriger.

Diese Erkenntnisse sollen und dürfen die politische Logik und Richtigkeit der Erweiterungen - besonders jene nach dem Fall des Eisernen Vorhanges in Richtung Osten nicht in Frage stellen. Wir müssen aber eingestehen, dass entsprechende Anpassungen der Institutionen und Arbeitsverfahren, die nichts anderes als die Instrumente der Politikgestaltung sind, nicht in dem Maße vorgenommen wurden, wie es die erweiterte, heterogenere Union bedürfte. Die Herausforderung war in all den Reformbemühungen, welche vor der jüngsten Erweiterung von Anfang an in den Verträgen von Amsterdam und Nizza Niederschlag fanden und mit Lissabon fortgesetzt wurden, durchaus bekannt. Die Ergebnisse entsprachen jedoch nicht dem sachlichen Anspruch. Objektiv bedürfte es einer Stärkung der supranationalen Natur der Union und ihrer Arbeitsverfahren. Hierzu sei als

erstes die durchgezogene Anwendung des Mehrheitsprinzips im Entscheidungsverfahren genannt. Amsterdam und Lissabon brachten hier gewisse Fortschritte, doch wird kaum erwähnt, dass die für die Weiterentwicklung der EU entscheidenden Bereiche – nämlich die mit der Schaffung einer Wirtschaftsunion verbundenen Themen, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und der 7jährige Budgetrahmen – nach wie vor dem Gebot der Einstimmigkeit unterliegen. Und dass auch das grundsätzliche politische Klima in der Union dazu führt, dass Mehrheitsbeschlüsse selbst dort, wo sie vertraglich möglich wären, tunlichst vermieden werden, um in gegebenenfalls überstimmten Mitgliedsstaaten keine Akzeptanzprobleme zu schaffen.

Zugegebener Weise gerät man mit der Forderung nach der Stärkung der föderalen oder supranationalen Struktur der EU in ein politisches Dilemma. Denn vermutlich war die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten zum konkreten Vorwärtsschreiten auf dem föderalen Weg noch nie so gering wie heute. Auch das hat unter anderem mit der Erweiterung zu tun: dadurch wurde das Zusammengehörigkeitsgefühl, welches wesentliche Voraussetzung für die Bereitschaft zur Abtretung nationaler Kompetenzen und ihrer Ausübung in supranationalen Verfahren ist, geschwächt. Ähnliches gilt innerhalb der EU 27 für die Kriterien der Übersichtlichkeit und Berechenbarkeit, damit aber auch des gegenseitigen Vertrauens. Die Kleineren fürchten allenfalls überrollt zu werden, die Großen wahren lieber ihre nationalen politischen Spielräume.

Mit dieser Grundsituation wird die Union leben müssen. Institutionelle Fortschritte in der föderalen Richtung stehen nicht auf der Tagesordnung. Mit der endlichen Durchsetzung des Vertrags von Lissabon hat sich die Reformkraft vorerst erschöpft. Der Preis, der hierfür gezahlt wird, liegt im Bereich der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Union. Lehren und Folgerungen sind aus dieser Situation jedoch für die künftige Politik der EU zu ziehen. Insbesondere darf ihre innere Kohäsion nicht weiter geschwächt werden. Im Gegenteil muss auf der Tagesordnung

dem Thema ihrer Stärkung und der Entwicklung eines den Integrationszielen entsprechenden europäischen Identitätsgefühles hohe Priorität eingeräumt werden.

### **Innere Kohäsion**

Der Begriff „innere Kohäsion“ hat viele Dimensionen: kulturelle, politische, sozio-ökonomische und nicht zuletzt jene der historischen Erfahrung und Prägung. Ein hoher Grad inneren Zusammenhaltes, wenn im Konkreten auch schwer definierbar, ist für ein multinationales Konstrukt wie die EU und sein Funktionieren, welches von dem souveränen Willen von 27 Mitgliedstaaten abhängt, von vitalem Interesse. Die These, welche auch von Organen in Brüssel zu hören war, und wonach das internationale Gewicht der Union in ihren Beziehungen zu bevölkerungsreichen Flächenstaaten wie China und Indien desto grösser wäre, je weiter die territoriale Ausdehnung und je grösser das Bevölkerungsvolumen der EU, führt daher gefährlich in die Irre. Vorerwähnte Staaten unterstehen einer Regierung, einer Verwaltung, kurz einem politischen Willen, während gemeinsames Handeln der Union vom Konsens zwischen 27 souveränen Akteuren abhängt. Sollte die oben erwähnte These als Richtschnur für die Erweiterungspolitik der Union dienen, liefe diese das hohe Risiko eines Überhandnehmens zentrifugaler Kräfte und der Lähmung ihre Handlungsfähigkeit, abgesehen von den Wirkungen auf das angestrebte europäische Identitätsbewusstsein.

---

### **Das Kriterium der Aufnahme- fähigkeit.**

---

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage nach dem Kriterium der Aufnahmefähigkeit der Union zu stellen. Konkret rechenbare Maßstäbe gibt es hierfür nicht. Doch kristallisieren sich gewisse Fragen heraus: Wie ist es um ein euro-

päisches Identitätsbewusstsein bestellt? Was würde ein Beitrittsaspirant für die innere Kohäsion der Union, die Bildung eines europäischen Identitätsbewusstseins und damit die Weiterentwicklung des Integrationsprozesses bedeuten? Wie steht es um die Reaktion bzw. Akzeptanz durch die Bürger? Welche Folgen könnte die Größe des Beitrittswerbers für die inneren Gleichgewichte der EU haben? Wie stellen sich seine sozio-ökonomische Situation sowie Entwicklungsstand und damit die Frage der Finanzierung allenfalls erforderlicher Transferleistungen dar, ein Aspekt, der wiederum von der Größe abhängt? Und nicht zuletzt stellt sich die Frage nach möglichen Wirkungen für die innere und äußere Sicherheit der Union. Würde diese gegebenenfalls Konflikte und Instabilität „importieren“, soll sie ihre Grenzen in Richtung instabiler Regionen vorschieben? Diese Fragen und ihre Berücksichtigung mögen einem häufig zu beobachtenden „Erweiterungsidealismus“ zuwiderlaufen. Ihre Beantwortung ist für die Zukunft des Integrationsprojektes jedoch von zentraler Bedeutung. Sie sollten daher in Zukunft Gegenstand eingehender und gewissenhafter Prüfung in den Institutionen der EU und in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten sein – und zwar gleichzeitig mit, wenn nicht sogar prioritär vor der Prüfung der klassischen Beitrittsbedingungen wie Demokratie, Rechtsstaat und Marktwirtschaft.

### **Nachbarschaftsabkommen als Beitrittsoption**

Eine Einsicht wird in der EU langsam mehrheitsfähig: Die Mitgliedschaft kann künftig nicht mehr als das vorrangige, wenn nicht sogar alleinige Mittel zur politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung des Umfeldes und zur Förderung demokratischer Reformen eingesetzt werden, will man nicht schrittweise das Funktionieren, die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Union aufs Spiel setzen. Neue Formen der Zusammenarbeit mit nahen und ferneren Nachbarn sind zu entwickeln. Damit treten Partnerschafts- bzw. Nachbarschaftsarrangements in den Vordergrund. Gegenüber den Staaten des Westbalkans, bei denen



es sich sämtlich um kleinere oder kleinste Länder handelt, soll und wird die Union ihr Engagement, die Tür zur Mitgliedschaft zu öffnen, zu erfüllen haben, sobald die Voraussetzungen gegeben sind. Bei dem neuen Instrument von Nachbarschaftsarrangements wird es sich um vertragliche Beziehungen zwischen der Union und einzelnen Nachbarn oder benachbarten Regionen handeln, die physisch nicht unbedingt an die EU grenzen müssen. Als regionale Beispiele seien das Baltikum, Osteuropa, das Schwarze Meer, der Kaukasus, der Nahe Osten und natürlich das Mittelmeer genannt. In ihrem sachlichen Inhalt sollen solche Abkommen den Partnern die Teilnahme an bestimmten Bereichen der EU-Integration und Kooperation eröffnen (z.B. Bereiche des Binnenmarktes). Sie sollen jeweils auf Grundlage der beiderseitigen, ausbalancierten Interessen „maßgeschneidert“ sein. Sie würden keinerlei Automatismus in Richtung eines späteren Beitrittes enthalten.

Ein, wenn nicht das politische Problem, wird wieder einmal im Institutionellen liegen. Zwei widersprüchliche Positionen werden hier aneinander stoßen. Einerseits das verständliche Verlangen des Partners, an der Gestaltung künftiger Entscheidungen in jenen Bereichen beteiligt zu werden, die Gegenstand der vertraglichen Zusammenarbeit sind, also z.B. Entscheidungen über die weitere Ausgestaltung des Binnenmarktes. Andererseits jedoch wird die EU strikt darauf achten müssen, ihre Entscheidungsautonomie zu wahren. Das Dilemma liegt darin, dass hinter beiden Positionen gewichtige, aber auch legitime Interessen stehen. Die Wahrung ihrer institutionellen Integrität und Entscheidungsautonomie muss für die Union eine „rote Linie“ darstellen, will sie nicht vom Regen in die Traufe geraten. Die Unterminierung dieser Autonomie durch weitergehende Mitgestaltungs- oder gar Mitbestimmungsrechte der Partner müsste geradewegs zu jener Situation führen, die durch Nachbarschaftsarrangements anstelle von Beitritten vermieden werden soll. Ein weiterer Aspekt ist hier zu beachten: die Union muss gegenüber den Partner grundsätzlich mit einer

Stimme sprechen, deren Tenor vorgängig zwischen den Mitgliedstaaten abzustimmen ist.

Die vor allem in Think Tanks bisher skizzierten Modelle für enge und institutionalisierte Nachbarschaftsarrangements, wie z.B. eine „Assoziierung plus“ oder eine „Teilmitgliedschaft“, sind wenig befriedigend, da sie mehr oder weniger auf eine Unterwanderung der Autonomie der Union in ihren Entscheidungsprozessen hinauslaufen. Es wird einiger politischer Fantasie und vor allem Entschlossenheit seitens der Union bedürfen, zu beiderseits akzeptablen Lösungen zu kommen. Geringschätzen oder technokratisch beiseiteschieben darf man die institutionelle Dimension künftiger Nachbarschaftsbeziehungen nicht.

Wie kann sich die Weiterentwicklung des Projektes der europäischen Integration und damit der EU gestalten, wie können die Ziele und Aspirationen verwirklicht werden, d.h. gemeinsame Politiken zur Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme im Inneren, gemeinsame Antworten auf die von außen herantretenden Herausforderungen und das Sprechen mit einer Stimme auf globaler Ebene? Zu dieser Frage wird insbesondere von europäischen Föderalisten das Konzept der Schaffung eines „Kerneuropa“ mit hoher bzw. höherer Integrationsdichte in die Debatte geworfen. Um den Kern könnten sich jene Mitgliedstaaten gruppieren, denen der Wille oder die Fähigkeit zur Teilnahme daran fehlt. Diese Idee mag für besonders Integrationsbewegte bestehend sein, ihrer Verwirklichung stehen aber größte, unter den gegebenen Umständen kaum überwindbare Hürden entgegen. Eine entsprechende Lösung müsste nämlich im Lichte der bestehenden vertraglichen Bedingungen im Konsens erfolgen, will man Erreichtes nicht gefährden und die Gemeinschaft spalten. Sie würde an dem Vorwurf scheitern, Mitgliedschaften erster und zweiter Klasse schaffen zu wollen.

Die EU wird daher in der überschaubaren Zukunft mit den Strukturen und institutionellen Instrumenten weiter leben müssen, wie sie zuletzt durch den Vertrag

von Lissabon ergänzt wurden. Sie kann das auf dem durchaus beeindruckenden Fundament des bisher Erreichten tun. Die schon bestehende Interdependenz und Interessenverflechtung im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich hat einen hohen Grad erreicht. Er ist in der EU der 27 zu konsolidieren. Wenn auch für die nähere Zukunft keine neuen großen und umfassenden Integrationsinitiativen zu erwarten sind, wie es zuletzt der Binnenmarkt und die gemeinsame Währung waren, so wird voraussichtlich Sachzwang, der aus dem Erreichten kommt, die Integration schrittweise vorwärtstreiben. Und schließlich werden auch künftig Herausforderungen, die von außen kommen, seien sie wirtschaftlich, ökologisch oder sicherheitsrelevant, gemeinsame Antworten erfordern und somit Anstoß und Katalysator für ein Mehr an Integration und gemeinsamen Handeln sein. Trotz aller Schwierigkeiten und Enttäuschungen, trotz des Auseinanderklaffens von geweckten Erwartungen und Realität, hat das europäische Projekt einen Grad erreicht, der nicht umkehrbar ist und dem Sachzwang im Sinne weiteren Fortschreitens innewohnt. Und - als *ceterum censeo* - teilen wohl alle Partner die Überzeugung, dass es für dieses Projekt keine wünschbare politische Alternative gibt.

*Manfred Scheich ist Senior Advisor am AIES*

Alle Rechte vorbehalten.  
Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet.  
Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2009.

Schlossgasse 6  
A-2344 Maria Enzersdorf  
Tel. +43 (0)2236 411 96  
Fax. +43 (0)2236 411 96-9  
E-Mail: office@aies.at  
www.aies.at

Gestaltung & Druck:  
Magoo Events & Marketing  
www.magoo.ag