



ANDRÁSSY
UNIVERSITÄT
BUDAPEST

ANDRÁSSY - ABHANDLUNGEN

Abhandlung Nr. 25

Prof. Dr. Elke Thiel
Herder-Professur für europäische Integration

**Europäische Integration wie bisher oder anders:
Bahnt sich eine Kurswende an?**

*Herder-Vorlesung an der Andrassy Universität Budapest am 15. April 2010
Überarbeitete Fassung*

Prof. Dr. Elke Thiel

Fakultät für Internationale Beziehungen

Herder-Professur für europäische Integration

***Europäische Integration wie bisher oder anders:
Bahnt sich eine Kurswende an?***

*Herder-Vorlesung an der Andrassy Universität Budapest am 15. April 2010
Überarbeitete Fassung*

Einleitung:

1. Integration "wie bisher"

Die europäische Integration entstand, vor mehr als 50 Jahren, als ein "offener Prozess". Bewusst offen gelassen wurde das Endziel. Aus den Verträgen geht jedoch deutlich hervor, dass die damaligen "Gründungsväter" eine wirtschaftliche und politische Integrationsvertiefung im Auge hatten. - Damals gab es übrigens nur "Väter"; heute gäbe es mit Sicherheit auch "Gründungsmütter"!

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

Von der "Zollunion" zum "Euro", von der Wirtschaftsgemeinschaft zur "Europäischen Union" und von der "EG-6" zur "EU-27". Das ist sicher mehr, als man bei der Gründung erwarten oder hoffen konnte. Es gab bisher vier große Erweiterungsrounds. Und es spricht für die Integrationskraft der EG/EU, dass sie jeden Erweiterungsschritt mit einem Vertiefungsschritt verbinden konnte.

2. Wo steht die Union "heute" - im Jahr 2010?

Die Integrationsvertiefung ist weit fortgeschritten. Die Europäische Union war Vorbild für andere regionale Zusammenschlüsse, die in verschiedenen Teilen der Welt entstanden sind. Aber keiner dieser Zusammenschlüsse weist eine solche Integrationstiefe und -dichte auf wie eben die Europäische Union.

Die Integration ist allerdings noch nicht abgeschlossen. Sie ist jedenfalls nicht abgeschlossen, wenn man die Europäische Union an den Handlungsmöglichkeiten der großen nationalen Akteure misst - wenn man die Union an ihren Herausforderungen und den damit verbundenen Erwartungen misst. Es gibt noch viele "Baustellen". Ebenfalls nicht abgeschlossen ist die Erweiterung der Europäischen Union: Es gibt eine Reihe potentieller Kandidaten und es gibt Beitrittsversprechen.

Die Europäische Union "2010" hat eine angefüllte europapolitische Agenda: die Umsetzung des Lissabon-Vertrags, die europäische Finanzmarktordnung, der Raum "Freiheit - Sicherheit und Recht", der "Ausstieg aus der Krise", die "europäische Außenpolitik" sowie die nächste Erweiterungsrunde.

Die Agenda wird mit den herkömmlichen Verfahren abgewickelt - mit den Instrumenten, die die EU eben hat. Erklärtes Ziel ist die Fortführung der Integration mit allen Mitgliedstaaten.

Es gibt jedoch Signale, die darauf hindeuten, dass sich die integrationspolitischen Voraussetzungen verändert haben: die Ambivalenzen des Lissabon-Vertrags, die "Nein" in den Vertragsreferenden, die Häufung von Opting-Out sowie die zunehmende Heterogenität der Mitgliedstaaten.

3. Bahnt sich eine Kurswende an?

Es gäbe ein Szenario für eine große "Kehrtwende": Europa schafft einen konstitutionellen Neubeginn. Und es gäbe auch ein "Krisenszenario": Die Europäische Union "fällt auseinander".

Wie stehen die Chancen für einen europapolitischen Neubeginn? EU-kritische Kommentatoren haben die Iren für ihr "Nein" zum

Verfassungsvertrag gelobt. Endlich hat sich ein "mutiges Volk" gegen ein Europa gewehrt, das "bürokratisch, technokratisch und undemokratisch" ist.¹

Europäische Föderalisten fordern schon lange ein demokratisches Europa, das vom Willen der Bürger getragen wird. Sie sollen in europaweiten Referenden über alle wichtigen integrationspolitischen Entscheidungen abstimmen können; Vorbild ist die Konsensdemokratie in der Schweiz. Die Verträge würden nicht mehr - wie bisher - von und in den Mitgliedstaaten ratifiziert, sondern von der Mehrheit aller "Unionsbürger".

Im Kern laufen diese Vorstellungen auf einen "europäischen Bundesstaat" hinaus. Für einen solchen Neubeginn sehe ich keine Unterstützung. Nach meiner Beobachtung bewegt sich das "Pendel" in die Gegenrichtung: nämlich von der "Supranationalität" zur "Intergouvernementalität".

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

Die Veränderungen, die ich beobachte, bahnen sich "unterschwellig" an, mit den Signalen, die ich genannt habe. Die Mitgliedstaaten neigen dazu, europapolitische Entscheidungen unter eng verstandenen nationalen Gesichtspunkten zu treffen. Sie sehen in der europäischen Einigung "an sich" nicht mehr ein "großes" Ziel - ein Ziel, das in ihrem ureigenen Interesse liegt.

Niemand will aus der Europäischen Union austreten, im Gegenteil! Die Unionsmitgliedschaft sichert Einfluss und Mitsprache. Mit dem "Opting-Out" behalten die "Opt-Outers" die Mitentscheidung; ausgenommen sind allein die Vorhaben, von denen sie sich selbst - freiwillig - ausgeschlossen haben.

Bisher nehmen sechs Mitgliedstaaten eine oder mehrere Opting-Out-Klauseln in Anspruch; Spitzenreiter ist Großbritannien. Die Anzahl von Ausnahmeregelungen dürfte mit dem Beitritt der "neuen" Kandidaten

¹ Vgl. Jürgen Habermas, Ein Lob den Iren. Süddeutsche Zeitung, 17. 6. 2008 sowie Burkhard Hirsch, Das Europa der Chefs, Süddeutsche Zeitung, 12./14. 7. 2008

ansteigen. Dies vor allem dann, wenn die Beitritte politisch beschleunigt werden.

Die Folge ist, die erklärten Grundprinzipien europäischer Integration werden zunehmend unterlaufen: Integration mit allen Mitgliedern, gleiche Rechte und Pflichten, kohärentes Handeln, insbesondere auch in den Außenbeziehung. Die wachsende Heterogenität der nationalen Interessen limitiert innovative gemeinsame "Problemlösungen".

Dies ist zunächst einmal ein Befund. Wie geht die Europäischen Union damit um, wie könnte sie damit umgehen? Diese Frage möchte ich im Weiteren untersuchen. Ich möchte - erstens - mit einigen Dilemmata der Europäischen Union beginnen, die bereits in den Gründungsverträgen angelegt waren. Daran schließt sich - zweitens - die Frage an: Wie wünschen sich die Mitgliedstaaten die Europäische Union? Hierfür ist der Lissabon-Vertrag aufschlussreich.

Drittens, die europapolitische Agenda ist angefüllt. Die Herausforderungen und auch die Erwartungen sind groß: Die Europäische Union soll mehr Wachstum und Beschäftigung bringen; sie soll sozialer und solidarisch sein; sie soll die Krisen in der Nachbarschaft beilegen; sie soll europäische Interessen in der globalen Kooperation wirksam vertreten. Sie soll als handlungsfähiger Akteur zur globalen "Problembewältigung" beitragen.

Der Lissabon-Vertrag ist mit der Erwartung verbunden, dass die Union an Handlungsfähigkeit gewinnt. Die "Signale", die ich beobachte, scheinen solche Erwartungen jedoch eher zu dämpfen. Die Dilemmata der Gründungsverträge bestehen fort. Was kann die Europäische Union "leisten"? Um sich ein Bild zu machen, erscheint es mir notwendig, die einzelnen "Agendapunkte" näher zu untersuchen.

I. Die "Dilemmata" der Gründungsverträge

Ich möchte vier Dilemmata herausstellen:

- die Identität der EU und ihre demokratische Legitimation,
- das Verhältnis von Supranationalität und nationaler Souveränität,
- das Verhältnis von Marktliberalismus und Sozialstaatlichkeit,
- die geographischen Grenzen der Europäischen Union.

1. Identität und Legitimation

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

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

Die Europäische Union hat daher ihre Legitimation immer auch aus ihren Erfolgen - aus dem "Output" - hergeleitet: Die Aussöhnung zwischen Deutschland und Frankreich, friedliche Beziehungen zwischen den Nachbarn, wirtschaftlicher Wohlstand, politische Stabilität, Sicherheit in der Ost-West-Konfrontation, und dann die "Wiedervereinigung Europas".

Die Erfolge waren zugleich "Identitätsstifter". Sie sind allerdings schnell zur Selbstverständlichkeit geworden. Und die EU tut sich schwer, mit immer "neuen" Erfolgen ihre Identität und Legitimität zu "rechtfertigen". So

² Art. 10 Abs. 2/3 EUV

verwundert es vielleicht weniger, wenn die Unterstützung in der Bevölkerung nachlässt!

2. Supranationalität und nationale Souveränität

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

Die Integration sollte jedoch zugleich "souveränitäts-schonend" sein. Dort, wo es möglich war, sollten "kooperative Lösungen" gefunden werden.³ Dies gilt unter anderem für den gesamten Bereich der Wirtschaftspolitik, auch nach der Euro-Einführung. Es besteht keine Bereitschaft, der Union tatsächliche wirtschaftspolitische Kompetenzen zu übertragen.

Es gibt keinen europäischen Bundesstaat und damit auch keine "Zentralregierung", die wirtschaftspolitische Verantwortung übernehmen könnte. Die Debatte über eine "Europäische Wirtschaftsregierung" kann darüber nicht hinweg täuschen. Dies hat Konsequenzen für die wirtschaftspolitische Koordinierung: Die Ergebnisse können kaum besser sein als die einzelstaatliche Wirtschaftspolitik.

3. Marktliberalität und Sozialstaatlichkeit

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

Man kann dagegen einwenden: Die Märkte blieben sich keinesfalls selbst überlassen. Mit der Markt deregulierung wurden auch die Gemeinschaftspolitiken verstärkt: Verbraucher- und Gesundheitsschutz, Klima- und Umweltschutz, Arbeitnehmerrechte, Bildungs- und Austauschprogramme -

³ Vgl. auch Heinrich Schneider, Fünfzig Jahre Römische Verträge. In: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 39-52 (44)

ohne diese Programme wären wir vermutlich heute gar nicht hier, an der Andrassy Universität.

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

Aber: Die Bürger vermissen das "soziale Europa". Dies hat die europapolitische Debatte in Verbindung mit dem französischen Referendum gezeigt.⁴ Die Griechen sind von harten Sparmaßnahmen getroffen - in anderen Ländern geht es einem großen Teil der Bevölkerung ähnlich. Und man kann verstehen, wenn sich die Betroffenen fragen, wieso kann die Union nicht "helfen"?

Diese Debatte lenkt allerdings von der sozialpolitischen Verantwortung der nationalen Regierungen ab. Sie weckt Erwartungen, die die Europäische Union nicht erfüllen kann.

4. Die geographischen Grenzen

Die europäische Integration begann als Sechsergemeinschaft. Aber die Erweiterung war "mitgedacht".⁵ Man könnte darüber spekulieren, ob nicht Ungarn - in einer günstigeren politischen Konstellation - bereits zu einem frühen Zeitpunkt ein Mitglied der Europäischen Gemeinschaften geworden wäre!

Mit der Norderweiterung von 1973 und dem Abschluss der Süderweiterung, 1986, schien der Erweiterungsprozess zunächst abgeschlossen zu sein. In Westeuropa beteiligten sich die EFTA-Staaten am europäischen Binnenmarkt. Sie konnten bzw. wollten damals jedoch - zumeist aus Neutralitätsgründen - keine EU-Mitglieder werden. Dies änderte sich schlagartig mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation.

⁴ Vgl. Joachim Schild, Ein Sieg der Angst - das gescheiterte französische Verfassungsreferendum. In: Integration 3/2005, S. 187-200

⁵ Vgl. Barbara Lippert, Alle paar Jahre wieder - Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses. In: Integration 4/2007, S. 422-439

Ich sage gerne: Nach der Wende hätte man die Europäische Union erfinden müssen, man hätte sie erfinden müssen, wäre sie nicht schon da gewesen!

- Für die ostmitteleuropäischen Staaten war der EU-Beitritt die "Rückkehr nach Europa"!
- Die neuen Mitgliedstaaten haben die wirtschaftliche und politische Systemtransformation in Anlehnung an das EU-System durchgeführt. Die EU wurde damit zu einer Art "Anker" für die Reformen.
- Nicht zu vergessen ist: Ostmitteleuropa war - in nicht zu ferner Vergangenheit - ein Schauplatz der Rivalitäten zwischen den "europäischen Mächten". Und es ist sicher nicht zuletzt die Existenz der Europäischen Union, die ein Wiederaufleben der "alten Konflikte" unterbunden hat.

Die europäischen "Großmächte" von damals sind - bis auf Russland - in die Europäische Union eingebunden. Die Mitgliedstaaten pflegen ihre nachbarschaftlichen und "traditionellen" bilateralen Bindungen. Bei der EU-Erweiterung 2004/2007 hatten die einzelnen Kandidaten jeweils besonders engagierte Befürworter, die sich erfolgreich für ihren Beitritt einsetzten. Die europäische Integration bietet den Rahmen, in dem "alte" und "neue" Mitgliedstaaten hoffen, ihre konfliktreiche Vergangenheit zu überwinden.

Die historischen Integrationserfolge - die Aussöhnung der Nachbarn - haben allerdings auch zu hohen Erwartungen verleitet: Zu der Erwartung, dass ein "Beitritt zur EU" alle Konflikte "lösen" kann. Und, mit dieser "Erwartung" steht die Europäische Union heute vor einem Dilemma.

II. Wie wünschen sich die Mitgliedstaaten die Europäische Union?

Der Lissabon-Vertrag trat am 1. Dezember 2009 in Kraft. Er wird die vorläufig letzte Vertragreform sein. Es sind Reformen, um die in der Union mehr als 10 Jahre gerungen wurde; nämlich seit dem Vertrag von Amsterdam⁶. Die Ratifizierung war noch mal eine "Zitterpartie". An dem "neuen" Vertrag lassen sich die Konsens- bzw. Konfliktlinien zwischen den Mitgliedstaaten ganz gut ablesen. Wie wünschen sich also die "Herren der Verträge" die Europäische Union?

Zwei Kollegen von der Universität Köln, Andreas Hofmann und Wolfgang Wessels, haben die Ambivalenzen im Lissabon-Vertrag herausgearbeitet. Sie konstatieren ein "Effizienz-Souveränitätsdilemma"⁷:

- Die Mitgliedstaaten anerkennen die Chancen, die die Unionsebene bietet, um Probleme (besser) gemeinsam zu lösen. Gleichzeitig sind sie jedoch bestrebt, die Kompetenzen der Union noch stärker als zuvor zu begrenzen.
- Die Mitgliedstaaten suchen nach effektiveren Entscheidungsverfahren, um die Handlungsfähigkeit der Union zu sichern. Gleichzeitig wollen sie sich aber die "letzte Entscheidungsmöglichkeit" vorbehalten.
- Das Europäische Parlament wird durch den Lissabon-Vertrag zwar gestärkt. Gleichzeitig werde aber auch die nationalen Parlamente stärker "ins Spiel gebracht", so bei der Subsidiaritätskontrolle. In Deutschland konnten Bundestag und Bundesrat - in den Begleitgesetzen - ihre europapolitischen Mitwirkungsrechte weiter ausbauen.

Klaus Hänsch (MdEP), hat im Präsidium des Europäischen Konvents am Verfassungsentwurf mitgearbeitet. Er stellt - mit offensichtlichem Bedauern - fest: Der Lissabon-Vertrag versucht zu verschleiern, was die Union eigentlich schon ist. Der Verzicht auf Staatssymbole und andere Streichungen, das ist "mehr als Vertragskosmetik". Die Streichungen zeigen, dass "für die

⁶ Der Vertrag von Amsterdam wurde im Juni 1997 vom Europäischen Rat in Amsterdam angenommen. Er trat am 1. Mai 1999 in Kraft.

⁷ Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels, Der Vertrag von Lissabon - eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen? In: Integration, 1/2008, S. 3-20 (6)

Bevölkerung in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten die Grenze der Integrationsbereitschaft erreicht ist."⁸

Der Verfassungsvertrag war bereits der "Abschied" vom europäischen Bundesstaat. Er bestätigt den "sui generis" Charakter der Europäischen Union. Um noch mal Klaus Hänsch zu zitieren: "Das Europäische Parlament ist nicht auf dem Wege ein 'richtiges' Parlament, also wie die nationalen Parlamente, zu werden. Die EU-Kommission ... ist nicht unterwegs zu einer parlamentarischen 'EU-Regierung'. Der Ministerrat wird keine 'zweite Kammer' des Europäischen Parlaments, sondern bleibt ein aus Vertretern der nationalen Exekutiven zusammengesetztes Legislativorgan."⁹

Wir müssen also umdenken: Was sich abzeichnet ist eine Verlagerung der institutionellen Machtbalance von der Europäischen Kommission zum Europäischen Rat. Die etablierten "Gemeinschaftsverfahren" werden weiterhin angewandt, insb. im Binnenmarktbereich. Für neue Vertiefungsschritte - bei den Zukunftsaufgaben - bevorzugen die Mitgliedstaaten "Koordinierungs-lösungen".

⁸ Klaus Hänsch, Ende gut – alles gut? Anmerkungen zum Reformvertrag. In: Integration, 4/2007, S. 499-502 (500)

⁹ Klaus Hänsch, Jenseits der Artikel – europäische Grundentscheidungen der EU-Verfassung. In: Integration, 4/2004, S. 320-327 (324)

III. Was folgt daraus für die europapolitische Agenda?

Ich möchte fünf Problembereiche aufgreifen:

- die Binnenmarktpolitik und den europäischen Rechtsraum,
- die "Erneuerung" der Lissabon-Strategie für stabiles Wachstum und Beschäftigung,
- den Ausstieg aus der "Eurokrise",
- die "europäische Außenpolitik" sowie
- die nicht abgeschlossene EU-Erweiterung.

1. Der europäische Binnenmarkt

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

Ich hatte vor ein paar Wochen Gelegenheit, an dem Simulationsseminar von Herrn Dr. Mühlen teilzunehmen, hier an der Andrassy Universität. Es ging um die Verabschiedung der Spirituosenverordnung der Union. Es waren handfeste "nationale" Wirtschaftsinteressen involviert.

Simuliert wurde die abschließende Beschlussfassung im Rat "Landwirtschaft und Fischerei" am 18. Dezember 2007. Der Rat musste mit qualifizierter Mehrheit beschließen. Wie mühsam selbst solche Mehrheitsbeschlüsse sind, dürfte allen Beteiligten klar geworden sein! Dabei gehört die Spirituosenverordnung doch wohl zu den "leichteren Fällen". Über die Rechtsform der Europäischen Aktiengesellschaft wurde jahrelang verhandelt, bis sie dann 2004 in Kraft trat.

Nach den Erfahrungen der Finanzkrise stellt sich die Aufgabe, die europäische Finanzaufsicht effizienter zu gestalten. Es sollen drei neue europäische Aufsichtsbehörden gebildet werden - für Banken, Versicherungen und Wertpapierbörsen. Sie sollen mit den jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten.

Die Konfliktlinie, die sich abzeichnet, ist: Hat die europäische Behörde lediglich "Koordinierungsaufgaben", oder kann sie den nationalen Aufsichts-

behörden - gegebenenfalls - auch "Weisungen" erteilen? Darf sie Weisungen geben, wenn dies für die Effizienz des "Gesamtsystems" erforderlich erscheint?

Einige Mitgliedstaaten lehnen eine Weisungsbefugnis strikt ab. Der Kompromiss dürfte in Richtung "Koordinierung" gehen. Vielleicht wird sich der eine oder andere Mitgliedstaat auch ein Opting-Out zusichern lassen.

Ein Projekt im Aufbau ist der Raum "Freiheit, Sicherheit und Recht". Der Europäische Rat hat im Dezember 2009 das sogenannte Stockholmer Programm gebilligt - das Arbeitsprogramm für die nächsten fünf Jahre, von 2010-2014. Es geht um höchst sensible Fragen der öffentlichen Sicherheit und der Strafverfolgung. Sie berühren unmittelbar einen Kernbereich der nationalen Souveränität, einen Bereich, in dem der Rat einstimmig beschließt.

Das Stockholmer Programm ist somit ein Testfall für das vorhin zitierte Dilemma zwischen "Problemlösungseffizienz und Souveränitätsreflex". Die Debatte, die in den Niederlanden in Verbindung mit dem "Nein" zum Verfassungsvertrag geführt wurde, hat jedenfalls signalisiert: Wenn es um die innere Sicherheit geht, trauen die Niederländer dem eigenen Staat mehr als der Europäischen Union.¹⁰

2. Die Erneuerung der Lissabon-Strategie

Die Europäische Union war in den letzten zweieinhalb Jahren von drei aufeinander folgenden Krisen betroffen: von der globalen Finanzkrise, von der zum Teil dadurch bedingten Wirtschaftskrise und von der Schuldenkrise im Euroraum.

Der "Ausstieg aus der Krise" wurde zum Stichwort für das Bemühen, die wirtschaftspolitische Koordinierung in der Union effizienter zu gestalten. Koordinierungsziele sind:

- die Sicherung der "Nachhaltigkeit" der öffentlichen Finanzen und die Rückführung der in der Krise übermäßig angestiegenen

¹⁰ Vgl. Alfred Pijpers, Neue Nüchternheit und kritische Offenheit - die Niederlande und die europäische Integration. In: *Integration* 4/2007, S. 449-462

Haushaltsdefizite im Rahmen der multilateralen Haushaltsüberwachung, sowie

- die Stärkung der Wachstumskräfte und die Verbesserung der Beschäftigung in der Union im Rahmen einer "Erneuerung der Lissabon-Strategie".

Die Ziele stehen in engem Zusammenhang und beide erfordern unpopuläre Sparmaßnahmen und Strukturreformen in den Mitgliedstaaten.

Im März 2010 hat die Europäische Kommission die Strategie "Europa 2020" vorgestellt.¹¹ Es ist ein ehrgeiziges wirtschaftspolitisches Programm für ein "intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum". Das Wachstum soll "intelligent", d.h. auf Wissen und Innovation gegründet sein, es soll "nachhaltig", d.h. emissionsarm und Ressourcen schonend sowie von einer "wettbewerbsfähigen" Wirtschaft getragen sein, und es soll "integrativ" sein, d.h. ein hohes Beschäftigungsniveau erreichen und den sozialen und regionalen Zusammenhalt in der Union fördern.

Anknüpfungspunkt ist die "Lissabon-Strategie" aus dem Jahr 2000. Auch sie war mit ehrgeizigen Zielen verbunden, die dann allerdings - bereits in der "mid-term review" von 2005 - zurückgenommen werden mussten.

Mit der Lissabon-Strategie eingeführt wurde die "Methode der offenen Koordinierung". Hinter diesem Begriff verbirgt sich ein grundlegendes Dilemma: Die "offene Koordinierung" ist unverbindlich, es gibt keine Durchsetzungsinstrumente, und daran wird sich kaum etwas ändern. Die Mitgliedstaaten achten streng darauf, dass die wirtschaftspolitische Koordinierung ihre Souveränität nicht antastet.¹²

Nur sehr zögerlich umgesetzt wurde die Lissabon-Strategie dort, wo von den Regierungen unpopuläre Reformmaßnahmen und Einsparungen erwartet wurden. Das verwundert nicht: Regierungen wollen schließlich wiedergewählt

¹¹ Europäische Kommission, Mitteilung, Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel, 3. 3. 2010, KOM (2010) 2020

¹² Vgl. Elke Thiel: Die offene Koordinierung als neue Form des europäischen Politikmanagements" In: Rolf Caesar, Konrad Lammers, Hans-Eckart Scharrer (Hg.): Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt? Nomos/Baden-Baden 2005, S. 257-270

werden! Was alles "versäumt" wurde, hat dann die "Wirtschaftskrise" aufgedeckt.

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

Die EU-Kommission hat den Terminus nicht verwendet - sicher aus gutem Grund! Was die Kommission für das "Europa 2020" vorschlägt, ist die "Stärkung der politischen Architektur". Stärker in die Pflicht genommen werden soll der Europäische Rat. Er soll nicht nur - wie bisher - die "Strategie" als letzte Entscheidungsinstanz absegnen. Er soll vielmehr für die gesamte "Steuerung der Strategie verantwortlich zeichnen".¹³

Die Staats- und Regierungschefs werden sich dann - unmittelbar - mit ihren jeweiligen Leistungen und Verfehlungen auseinandersetzen müssen. Sie werden sich - vielleicht - gegenseitig stärker in die "Pflicht" nehmen. Da jeder oder jede einmal in die gleiche Situation geraten könnte oder es bereits ist, werden die Staats- und Regierungschefs aber vielleicht - umgekehrt - gerne eher mal ein "Auge zudrücken". Man wird also gespannt darauf sein können, welche Gruppendynamik daraus entsteht.

3. Ausstieg aus der "Eurokrise"

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

Vorab ist zu sagen: Die Existenz des Euro hat Europa - zunächst - eine "europäische Währungskrise" erspart. Man muss sich kurz vorstellen, welche

¹³ Europäische Kommission, Mitteilung, a.a.O. S. 32

Auswirkungen die globale Finanzkrise von 2008 "ohne den Euro" gehabt hätte. Die italienische Lira, zum Beispiel, die Peseta oder die Drachme wären unter ganz erheblichen Abwertungsdruck geraten - wenn es sie eben noch gegeben hätte.¹⁴ Auch Ungarn wäre von der globalen Finanzkrise wohl ohne die EU-Mitgliedschaft noch härter getroffen worden. Für Island war die Finanzkrise der Anstoß, sich für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu "bewerben".

Die Krise hat aber ebenso deutlich gemacht: Mit dem Euro sind die Eurostaaten eine "Schicksalsgemeinschaft" eingegangen. Ein Staatsbankrott in Griechenland würde auch alle anderen in Mitleidenschaft ziehen. Damit stellt sich ganz unmittelbar die Frage: Solidarität im Euroraum oder Eigenverantwortung der Eurostaaten?

Niemand kann Griechenland die Aufgabe abnehmen, den Staatshaushalt - und die Haushaltsstatistik - bald in Ordnung zu bringen und die dafür notwendigen Sparmaßnahmen durchzuführen. Die "europäischen" Steuerzahler und Sozialempfänger würden rebellieren, wenn sie - für die Versäumnisse Griechenlands - "bezahlen" müssten.

Im Rahmen des Stabilitätspaktes wird das gesamte Haushaltsgebaren regelmäßig überprüft - und danach hätte es den "Fall" Griechenland eigentlich nicht geben dürfen! Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister hat "erst" im April 2009 festgestellt, dass Griechenland ein "übermäßiges Defizit" hat. Er hat dann Ende November festgestellt, dass keine effektiven Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden, und daraufhin im Februar 2010 mit der griechischen Regierung einen Sanierungsplan vereinbart, mit vorgegebenen Fristen für die Rückführung des Haushaltsdefizits unter die 3 %-BIP Marge.

Werden die Vorgaben nicht eingehalten, könnte der Rat (theoretisch) Sanktionen beschließen. Griechenland müsste dann eine unverzinsliche Einlage hinterlegen. Der Betrag richtet sich nach der Höhe des "übermäßigen Defizits"; bei einem Defizit von derzeit fast 13% BIP würde er beträchtlich sein. Sanktionen gegen Griechenland liefen allerdings Gefahr, die

¹⁴ Die Kehrseite ist allerdings, dass die in die Schuldenkrise geratenen Eurostaaten den Wechselkurs nicht mehr als Anpassungsinstrument einsetzen können.

Finanzmärkte erneut zu alarmieren, was die Eurostaaten ja gerade vermeiden wollen und müssen.

Um die Märkte zu beruhigen haben die Eurostaaten - zunächst nur für den Notfall - Griechenland Kredithilfen zugesagt. Im April/Mai 2010 stellte sich heraus, dass der griechische Staat von den Banken keine Kredite mehr erhielt, bzw. dafür hohe Risikoaufschläge zu zahlen hatte. Zugleich drohte die "Krise" auf andere Eurostaaten mit Verschuldungsproblemen überzugreifen, aktuell auf Spanien und Portugal.

Am 9. Mai 2010 wurde im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister ein "Krisenkreditmechanismus" über bis zu 750 Milliarden Euro beschlossen, an dem sich die Eurostaaten, die Europäische Union und der Internationale Währungsfonds beteiligen.¹⁵ Mit Griechenland wurde ein Darlehensvertrag über mehr als 100 Mrd. Euro abgeschlossen. Die Auszahlung der Kredittranchen ist an die Durchführung des griechischen Haushalts-sanierungsprogramms gebunden, die von der EU-Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds überwacht wird.

Die "Rettung" Griechenlands hat die Europäische Union hart an die Grenzen des "Erlaubten" gebracht. Die so genannte No-Bail-Out-Bestimmung (Artikel 125 AEUV) wurde "überstrapaziert", wenn nicht "gebrochen". Die Europäische Zentralbank kauft "marode" griechische Staatsanleihen auf, was mit der "Außerordentlichkeit" der Krise gerechtfertigt wird, aber dennoch mit dem im Vertrag verankerten Verbot der Staatsfinanzierung (Artikel 123 AEUV) kaum zu vereinbaren ist.¹⁶

¹⁵ Der Krisenmechanismus soll Gefahren im Euroraum abwenden und wurde zunächst für drei Jahre eingerichtet. Er kann grundsätzlich von allen Eurostaaten in Anspruch genommen werden. An der Finanzierung beteiligen sich die Eurostaaten mit Kreditbürgschaften über € 440 Mrd. Die Höhe der bilateralen Beiträge richtet sich nach den Kapitalanteilen an der Europäischen Zentralbank, für Deutschland 18,94% bzw. € 123 Mrd. Aus EU-Mitteln werden € 60 Mrd. beigesteuert; Vertragsbasis ist Art. 122 AEUV "außergewöhnliche Maßnahmen bei Notlagen". Bis zu € 250 Mrd. sollen vom Internationalen Währungsfonds kommen. Für EU-Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben, sieht der Unionsvertrag (Art. 144 AEUV) Zahlungsbilanzhilfen vor.

¹⁶ Zur Kritik vgl. unter anderem Hans-Werner Sinn, Euro-Krise, ifo Schnelldienst 10/2010 (Sonderausgabe), München, 20. Mai 2010

Die "Eurokrise" wirft unmittelbar die Frage auf: Wie lassen sich solche "Fehlentwicklungen" in Zukunft vermeiden? Die Eurostaaten haben sich - bisher - nicht durch eine wirtschaftspolitische "Performance" ausgezeichnet, die besser ausfällt als in der EU insgesamt. Sie unterliegen zwar nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt strengeren Regeln mit Sanktionsmöglichkeiten. Das Sanktionsinstrument greift jedoch erst, wenn die "übermäßigen Defizite", die die Mitgliedstaaten vermeiden sollen¹⁷, bereits bestehen.

Die Mitgliedstaaten haben es bisher verstanden, sich solchen Sanktionen zu entziehen, über die im Rat entschieden wird. Eine Art Präzedenzfall war die Ablehnung der von der Kommission von Deutschland geforderten zusätzlichen Sparmaßnahmen im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister im Herbst 2003.¹⁸

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde 2005 "angepasst". Verstärkt werden sollten die präventiven Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten sollten stärker auf die Sicherung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen achten. Sie sollten die "strukturellen" Defizite zurückführen. Wie schon gesagt, hat die Haushaltsüberwachung letztlich die "Haushaltskrisen" nicht verhindern können.

Die Europäische Kommission hat am 12. Mai 2010 ihre Vorschläge für eine "Reform" der Koordinierungs- und haushaltspolitischen Überwachungsverfahren vorgelegt.¹⁹ Verstärkt werden soll die "ex ante" Koordinierung. Die auf EU-Ebene vereinbarten Eckdaten sollen in einem frühen Stadium in die nationale Haushaltsplanung einbezogen werden. Das wäre ein Eingriff in die Haushaltssouveränität, die die Regierungen und Parlamente wohl nur schwer akzeptieren dürften. Die Mitgliedstaaten sollen ferner die Ziele der Haushaltsdisziplin im nationalen Recht verankern.²⁰

¹⁷ Der für die Haushaltsüberwachung maßgebliche Vertragsartikel (Art. 126 AEUV) beginnt mit dem Satz: "Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite."

¹⁸ Zu den Hintergründen vgl. auch Elke Thiel, Muss der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden? SWP-Aktuell 49, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, November 2002

¹⁹ European Commission, Communication, Reinforcing economic policy coordination, Brüssel, 12.5.2010, COM(2010) 250 final

²⁰ Zu denken wäre zum Beispiel an die in Deutschland eingeführte "Schuldenbremse".

Verstärkt werden sollen die Sanktionsinstrumente und vor allem die Anreize im EU-Haushaltsüberwachungsverfahren, u. a. im Rahmen der Vergabe der Mittel aus dem EU-Kohäsionsfonds. Diskutiert wird auch die Aussetzung des Stimmrechts im Rat für anhaltende Haushaltssünder. Für solche Sanktionsmaßnahmen müssten allerdings zunächst die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, und zwar einstimmig.

Eine gerne hervorgehobene Neuerung des Lissabon-Vertrags besteht darin, dass die Kommission nun mehr eine "Verwarnung" unmittelbar an ein Mitgliedsland richten kann.²¹ Welche Konsequenzen eine solche Verwarnung nach sich ziehen könnte, wurde offen gelassen - auch ein Hinweis darauf, wie wenig die Mitgliedstaaten im Grunde bereit sind, die Haushaltsüberwachung mit tatsächlicher Durchsetzungskraft zu versehen.

Alle Mitgliedstaaten haben in den Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen²² die Rückführung der öffentlichen Defizite unter die 3 %-BIP Marge "zugesagt" - meist bis 2013. Die Programme sehen u. a. Steuererhöhungen, Kürzungen im Sozialbereich sowie im öffentlichen Dienst vor, bei denen man sich vorstellen kann, dass sie sich innenpolitisch nur mit großen Schwierigkeiten werden durchsetzen lassen. Die Demonstrationen in Griechenland haben das anschaulich dargelegt.

Zugleich muss man wohl davon ausgehen, dass die einmal alarmierten Finanzmärkte, die Ein- bzw. Nichteinhaltung der Stabilitätsprogramme beobachten und darauf gegebenenfalls reagieren werden. Die "Eurokrise" ist insofern noch nicht beigelegt! Die Haushaltskonsolidierung ist daher sicher eine der größten Herausforderungen, vor der die Union und die Mitgliedstaaten derzeit stehen.

4. Die "europäische Außenpolitik"

Die Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Union ist ein zentrales Anliegen des Lissabon-Vertrags. Es wurden zwei neue Ämter eingeführt, der "ER-Präsident" und die "Hohe Vertreterin der Union". Sie

²¹ Nach Art, 121, Abs. 4 AEUV kann die Kommission eine Verwarnung unmittelbar an den betroffenen Mitgliedstaat richten, wenn dessen Politik nicht mit den vereinbarten Zielen übereinstimmt. Bisher war dies nur über den Rat möglich.

²² Stabilitätsprogramme werden von den Eurostaaten, Konvergenzprogramme von den Mitgliedstaaten vorgelegt, die den Euro noch nicht eingeführt haben.

können die Union sichtbarer nach außen repräsentieren. Aber sie können nur das ausführen, was die Mitgliedstaaten erlauben. Und dass die Regierungen genau darauf achten wollen, hat bereits die "Besetzung" der Ämter deutlich gemacht.

Catherine Ashton ist zugleich Vizepräsidentin der Kommission; sie ist dort für die Außenbeziehungen zuständig. Ihr Amt ist beim Rat der Außenminister verankert. Damit wird der "gemeinschaftliche" Handlungsbereich stärker auf die "intergouvernementale" GASP orientiert. Gestärkt wird der Einfluss der Mitgliedstaaten.

Unterschiedliche Interessen der Mitgliedstaaten im Verhältnis zu den außenpolitischen Partnern verhindern häufig ein kohärentes außenpolitisches Handeln der Union, zum Beispiel in der Partnerschaftspolitik mit Russland und in der Energie-Außenpolitik. Und daran werden auch die neuen Ämter wenig ändern können.²³

5. Die nicht abgeschlossene EU-Erweiterung

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

Beitrittskandidaten sind derzeit die Staaten des westlichen Balkans und die Türkei sowie seit 2010 Island.²⁴ Mit der Türkei und Kroatien wurden im Oktober 2005 Verhandlungen aufgenommen.

Um eine Vorstellung von der "Dimension" zu bekommen: Wenn man nur die aktuellen Kandidaten zählt, kommt man bereits zu einer "EU-35". Die

²³ Vgl. hierzu die Fallstudien in Matthias Jopp, Peter Schlotter (Hg.), Kollektive Außenpolitik - Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden 2007, sowie in Annette Jünemann, Michèle Knodt (Hg.), Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union (European External Democracy Promotion) Baden-Baden 2007

²⁴ In Norwegen hat die Bevölkerung - zweimal - einen fertig verhandelten Beitrittsvertrag abgelehnt. Der Antrag der Schweiz ruht seit dem "Nein" der Schweizer zum Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum.

Union setzt auf den Zeitfaktor: Nach Kroatien soll es erstmal eine "Konsolidierungspause" geben!

Man sollte jedoch die Eigendynamik der Erweiterung nicht unterschätzen. Die EU hat - nach dem Kosovo-Krieg - den Balkanstaaten eine Beitrittsperspektive zugesagt. Die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft war das "letzte Mittel", um den Krieg zu beenden.

Die Annäherung an die EU soll die demokratischen Kräfte in den Kandidatenländern unterstützen. Schiebt sich der Beitritt auf eine lange, ungewisse Zeit hinaus, "verpufft" die Wirkung. Die EU steht damit praktisch unter "Erfüllungszwang".

Hinzu kommt: Jeder Mitgliedstaat möchte seinen unmittelbaren oder "historischen" Nachbarn dabei haben! Auch das erzeugt einen gewissen Erweiterungsdruck.

Die Beitrittskandidaten haben die Transformation nicht abgeschlossen. Es sind zum Teil "unsichere" Demokratien. Minderheiten und Grenzkonflikte bestehen weiterhin. Vor dem Beitritt hat die EU noch Einwirkungsmöglichkeiten. Sie kann auf die Kopenhagener Kriterien verweisen. Nach dem Beitritt hat sie dieses Mittel nicht mehr.

Die Bevölkerung in den Beitrittsländern ist zum Teil selbst in der Frage der EU-Integration gespalten - in ein Ablehnungs- und ein Befürworterlager. Mit der "Europäisierung" könnte die gesellschaftliche Polarisierung zunehmen. Dies würde auch die Zusammenarbeit in der Europäischen Union belasten.

Es gibt zwei Hinweise darauf, wie die Europäische Union mit dem Beitrittsdilemma umzugehen versucht bzw. versuchen könnte:

- die Gewährung von Teilmitgliedschaften und
- die östliche Partnerschaft.

5.1. Teilmitgliedschaften

Bei der Aufnahme neuer Mitglieder hat die EU bisher immer darauf geachtet, dass der gemeinsame Acquis bereits vor dem Beitritt übernommen

wurde. Die dennoch notwendigen Übergangsregelungen sollten kurz und begrenzt sein. Das könnte sich mit der Aufnahme weiterer Mitglieder ändern, vor allem falls die Union den Forderungen nachgibt, die Beitritte der Balkanstaaten zu beschleunigen.

Mit Blick auf die Türkei hat sich die Europäische Union bereits die Option offen gehalten, "permanente Ausnahmen" zu vereinbaren. Sie betreffen die für die EU kritischen Bereiche: die Personenfreizügigkeit, die Struktur- und Agrarpolitik.²⁵ Ähnlich könnte die Union auch mit Blick auf andere Kandidaten verfahren, allein schon um die Zustimmung der Mitgliedstaaten für den Beitritt zu bekommen, insbesondere in den zu erwartenden Beitrittsreferenden.

Im Gegenzug müsste die Union dann wohl auch Beitrittskandidaten, die den Acquis nicht voll übernehmen können oder wollen, permanente Ausnahmen zugestehen. Das bestehende EU-System ist allerdings für solche "Teilmitgliedschaften" nicht geeignet.

5.2. Die östlichen Partnerschaft

Im Rahmen der östlichen Partnerschaft bietet die Europäische Union den Nachbarländern eine enge Kooperation in praktisch allen Bereichen an, in denen es gemeinsame Interessen gibt.²⁶ Es gibt hierfür auch ein Finanzprogramm. Die Partnerländer müssen den EU-Acquis nicht insgesamt übernehmen. Sie haben allerdings in der EU auch keine Mitbestimmungsrechte. Auf den ersten Blick scheint diese "Ersatzlösung" für Staaten, die den EU-Beitritt anstreben, nicht besonders attraktiv zu sein.

Zu bedenken ist jedoch auch: Ein EU-Beitritt dürfte sich noch über einen längeren, ungewissen Zeitraum hinziehen. Er hängt von politischen Entwicklungen in den Beitrittsländern und in der Union ab, die schwer vorauszusagen sind. Im Rahmen der östlichen Partnerschaft werden Projekte durchgeführt, die unmittelbare Vorteile versprechen.

²⁵ Barbara Lippert, Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik. In: *Integration* 2/2005, S. 119-135 (127)

²⁶ Staaten der "östliche Partnerschaft" sind Moldau, Ukraine, Belarus, Georgien sowie Armenien und Aserbaidschan.

Ich hatte im Februar Gelegenheit, den Außenminister von Belarus zu hören. Es war - wie man mir sagte - der erste Besuch dieser Art in Budapest, was man als "Zeichen" werten kann. Der Außenminister machte sehr deutlich: Für Belarus ist die EU-Mitgliedschaft keine Option.

Belarus hat enge Beziehungen zu Russland. Die Existenz der eigenen Industrie hängt von russischen Energie- und Rohstofflieferungen ab. Auf der anderen Seite ist die EU der wichtigste Absatzmarkt. Angestrebt werden gute Beziehungen zum östlichen wie zum westlichen Nachbarn. Interesse besteht insbesondere an einer projektbezogenen Kooperation mit der EU, u. a. beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Ähnliche Überlegungen könnten auch andere osteuropäische Staaten anstellen.

IV. Ein Ausblick: Europäische Integration wie bisher oder doch anders?

Um mit einem persönlichen Statement zu beginnen: Die europäische Integration hat Europa grundlegend verändert. Die Europäische Union ist - trotz aller Kritik - nicht zu ersetzen. Ich habe versucht, zu differenzieren: Was sind die Erwartungen? Was kann die Union leisten, und welche Mittel hat sie nicht?

1. Handlungsfähigkeit

Die Europäische Union bietet "Problemlösungen" an, die über das hinausgehen, was in der globalen Kooperation zu erreichen ist. Misst man die Europäische Union jedoch an der Handlungsfähigkeit der großen "nationalen" Akteure, so muss man sicher Abstriche hinnehmen, nicht nur "heute" sondern auch in "Zukunft".

Das "tägliche Geschäft" wird im "institutionellen Dreieck" mit gewohnter Routine weitergeführt - wie die erwähnte "Spirituosenverordnung". Manchmal wird wohl auch etwas zu viel "reguliert"! Wenn es um "innovative" Lösungen geht - Finanzaufsicht, Steuerrecht oder gar öffentliche Sicherheit - geht der Trend zu "kooperativen" Regelungen, auch wenn sie weniger "effizient" sind.

2. "Regierungsfunktionen" im Europäischen Rat

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

Der Europäische Rat übernimmt unmittelbare "Regierungsfunktionen", unter anderem in der Wirtschaftspolitik. Der Begriff der "Wirtschaftsregierung" sollte allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass es für die wirtschaftspolitische Koordinierung so gut wie keine Durchsetzungsinstrumente gibt, auch nicht im Lissabon-Vertrag. Die Koordinierungsverfahren - die Netzwerke - wurden und werden ausgebaut. Dahinter steht eine "gewaltige" Bürokratie. Die Ergebnisse können allerdings nicht besser sein als

die Politik in den Mitgliedstaaten. Und - vielleicht - ziehen diese ja doch einige Lehren aus der Krise. Notwendig wäre dies vor allem mit Blick auf die Eurogruppe.

3. Eurogruppe als "Stabilitätsgemeinschaft"

Die "Eurokrise" hat offengelegt, wie wenig sich die Eurogruppe - trotz der einheitlichen Währung - bisher konsolidiert hat. Die aus der Vor-Euro-Zeit bekannten Konflikte zwischen den sogenannten "Schwachwährungsländern" und den "Stabilitätsländern" sind neu aufgebrochen. Der Stabilitätskonsens, der seinerzeit - nicht zuletzt auf deutscher Seite - Grundvoraussetzung für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion war²⁷, hat der Krise nicht standgehalten. Insofern kann man der Einschätzung zustimmen, dass die Eurokrise eine "Integrationskrise" ist.

Die Erfolge des Euro sind eng mit seiner stabilitätspolitischen Ausgestaltung verbunden. Er hat insbesondere den früheren "Schwachwährungsländern" große Vorteile gebracht: eine stabile Währung und deutlich niedrigere Zinsen als in der Vor-Euro-Zeit. Für den europäischen Finanzmarkt war der Euro ein großer Entwicklungsschub. Der Euro ist - neben dem Dollar - die am meisten verwendete internationale Währung. All dies ist in Gefahr geraten.

Die Eurostaaten haben in der Krise erfahren, wie sehr sie von einander abhängen. Sie haben vor allem auch erfahren, dass sie ihre in der Union streng gehütete "Souveränität" de facto an die Finanzmärkte verloren haben. Könnten diese Erfahrungen nicht doch auch dazu beitragen, dass sich die Verhaltensweisen ändern?

Im Augenblick ist das noch schwer zu erkennen. Aber es gab im Verlauf der europäischen Integration durchaus "Verhaltensänderungen", die die "Beobachter" so nicht vorhergesehen hatten. Der Binnenmarkt 1992 und die

²⁷ Vgl. auch Elke Thiel, Der Weg zum Euro: Politische Hintergründe der Entstehung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. In: Heinz-Dieter Wenzel (Hg.): Integration und Transformation in Europa. Beiträge aus dem Forschungsschwerpunkt, Universität Bamberg, Forschungsforum 9/1999, S. 45-52

Währungsunion wären andernfalls gar nicht möglich gewesen.²⁸ Prognostizieren kann man das nicht, aber es wäre - in der Tat - eine zu begrüßende und für den Zusammenhalt in der Europäischen Union sehr notwendige "Kurswende".

4. Opting-Out als "letztes" Mittel

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

Erstmals mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführt wurde das Instrument der "verstärkten Zusammenarbeit" (Art. 326-334 AEUV). Danach kann eine Gruppe von Mitgliedstaaten in einem bestimmten Teilbereich oder Projekt eine engere Kooperation im Rahmen des EU-Systems "beantragen". Die "Zusammenarbeit" ist an eine Reihe von Bedingungen geknüpft; sie sollen die Kompatibilität mit dem "Besitzstand" und der Unionspolitik sicherstellen. Dieses Instrument wurde jedoch bisher nie angewandt, was wohl auch damit zusammenhängt, dass die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, die Möglichkeiten stark einschränken.

Mit den Opt-Outs findet eine "ungeordnete" Differenzierung an. Sie werden toleriert, um in festgefahrenen Situationen ein Integrationsvorhaben dennoch zu retten. Das Opt-Out-System ist wenig transparent. Es gibt - soweit ich weiß - keine Studie darüber, wie die sehr unterschiedlichen Opt-Outs im Einzelnen gehandhabt werden, was - ganz konkret - die integrationspolitischen Auswirkungen sind und wie die Union in Zukunft mit Opt-Out-Wünschen umgehen könnte. Das Opt-Out sollte jedenfalls nicht zu einer Art "Selbstbedienung" für weniger integrationsbereite Mitgliedstaaten werden.

²⁸ Der Binnenmarkt 1992 und die Währungsunion wurden erst durch einen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel möglich: Die Wende vom "Interventionismus" zur Markt deregulierung und von einer keynesianisch geprägten Wirtschaftspolitik zu einer Politik, die dem Ziel der Preisstabilität mehr Bedeutung zumisst.

5. Keine Teilmemberschaften

Mit der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten könnte es weitere Sonderregelungen geben. Das EU-System ist jedoch - wie schon gesagt - für "Teilmemberschaften" nicht geeignet. Um nur ein Problem zu nennen: Die einzelnen "Integrationsmaterien" sind eng miteinander verbunden. Es gibt Synergie- und Spill-Over-Effekte zwischen den verschiedenen Politikbereichen, die Teil der bisherigen Integrationsdynamik sind. Es gibt so genannte Querschnittpolitiken, deren Ziele in allen Politikbereichen zu beachten sind. Beteiligen sich einzelne Mitgliedstaaten nur "hier oder dort", geht der integrationspolitische Zusammenhalt verloren.

Im Rat haben Mitglieder mit Ausnahmeregelungen kein Stimmrecht, wenn es um einen Sachverhalt geht, für den die Ausnahmeregelung gilt. Sie sind aber an allen Beratungen beteiligt. Im Europäischen Parlament gibt es keine Differenzierungsmöglichkeiten; die Abgeordneten aller Mitgliedstaaten stimmen ab. Und ganz schwierig wird es, wenn man an die Arbeit der Kommission denkt, die mit ihren Berichten, Stellungnahmen etc. die Entscheidungen im Rat vorbereitet.

Für unterschiedliche Teilmemberschaften innerhalb der Union müssten ein - oder gar mehrere - zusätzliche institutionelle Rahmen geschaffen, d.h. neu verhandelt werden. Und man kann sich schwer vorstellen, wie sich die Unionsmitglieder darüber einig werden könnten. Schließlich wird sich kein Mitgliedstaat freiwillig in die "zweite Reihe" zurückversetzen lassen. Die Union wird daher die Integration letztlich mit allen Mitgliedstaaten weiterführen müssen, und sie wird deshalb auch insbesondere darauf achten müssen, dass sie Mitgliedstaaten, die neu hinzukommen, integrieren kann.

6. EU-Erweiterungsfähigkeit und "unerfüllte" Beitrittserwartungen

Die EU-27 und auch die Eurogruppe sind auf eine "neue" Erweiterungsrunde nicht vorbereitet. Die supranationalen Instrumente der Union werden durch den Lissabon-Vertrag nicht gestärkt, jedenfalls nicht in dem Maße, wie es notwendig wäre, um in einer Union mit 27 oder demnächst vielleicht 35 Mitgliedstaaten gemeinsame Politiken zu beschließen und durchzusetzen.

Die Mitgliedstaaten behalten sich die letzte Entscheidung vor, und je mehr Mitgliedstaaten es sind, desto schwieriger wird es, die unterschiedlichen

Interessen in einem Kompromiss zusammen zu bringen. Hinzu kommt: Die Solidarisierungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten, die sich im Integrationsverlauf herausgebildet und die Annäherung erleichtert haben, sind bei neuen Mitgliedstaaten - jedenfalls zunächst - noch weniger ausgeprägt. Sie haben eher das Gefühl, nach dem Beitritt nun (endlich) ihre eigenen nationalen Interessen besser zur Geltung bringen zu können.

Die Beitrittsperspektive, die die Europäische Union eingeräumt hat, hat Erwartungen geweckt - insbesondere bei den demokratischen Kräften in den Kandidatenländern - die die Union nicht erfüllen kann. Die Öffnung für eine Zusammenarbeit mit der EU kann sicher den politischen Wandel unterstützen, aber ein Beitritt macht die Kandidatenländer nicht unbedingt zu "besseren" Demokratien, insbesondere nicht, wenn er "rasch" vorgezogen wird.

Enttäuschungen darüber, dass die wirtschaftliche und politische Situation nach dem Beitritt nicht "schlagartig" besser geworden ist, tragen - umgekehrt - zu einer innenpolitischen Polarisierung bei. Auch die so genannt "Nach-Beitrittskrise" in einigen Mitgliedstaaten von 2004/2007 deutet darauf hin, dass die "Probleme" in dieser Phase unter Umständen schwieriger sein können als im "Vor-Beitritts-Prozess".

7. Europäische Projekte

Bietet sich eine Alternative zu dem gerade skizzierten Beitrittsdilemma an? Die "Zugehörigkeit zu Europa" wird gerne mit der Zugehörigkeit zur Europäischen Union gleichgesetzt. Diese Sichtweise geht eigentlich an dem vorbei, was sich nach der Wende bereits entwickelt hat. Alle europäischen Staaten sind durch die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und den anderen europapolitischen Organisationen - insbesondere Europarat und OSZE²⁹ - in das europäische Ordnungssystem integriert. Sie gehören zu Europa!

Zu gering bewertet werden in dieser Debatte vor allem auch die Vorteile, die die "Anwärter" im Zuge der Öffnung zur Europäischen Union haben, vor und auch ohne einen dann folgenden EU-Beitritt.

Es gibt eine Reihe europaweiter Projekte, an denen Nicht-Mitglieder der Union bereits teilnehmen oder teilnehmen können. Zu nennen sind: der

²⁹ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Schengenraum, die europäische Verkehrsinfrastruktur, die europäische Energiepartnerschaft, der Bologna-Prozess, eine europäische Klimapartnerschaft sowie die grenzübergreifende regionale Zusammenarbeit, für die sich die ungarische Ratspräsidentschaft im Rahmen der Donaustrategie einsetzt, und die insbesondere auch bei den deutschen Donauanrainern großes Interesse findet. Entwickeln könnte sich eine Teilnahme der ost- und südosteuropäischen Staaten am Europäischen Wirtschaftsraum, der zwischen der EU und den EFTA-Staaten besteht.

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

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

Um nun auch mit einem persönlichen Statement abzuschließen: Ungarn war das erste Land, das den Lissabon-Vertrag ratifiziert hat. Ich sehe darin ein Zeichen dafür, dass Ungarn die europäische Integration grundsätzlich bejaht und weiterentwickeln möchte. Ungarn übernimmt am 1. Januar 2011 die "Triopräsidentschaft", das heißt den Vorsitz in den Fachräten. Viele Fragen, die ich angesprochen habe, werden dort behandelt und vermittelt werden müssen. Ich wünsche mir, dass die Präsidentschaft "Erfolg" hat.

Ganz persönlich: Ich bin sehr gerne hier, an der Andrassy Universität. Es ist für mich eine große Chance, Ihr Land besser kennen zu lernen - und ich habe schon vieles gelernt. Damit bedanke ich mich für Ihre Aufmerksamkeit.

BISHER ERSCHIENENE ABHANDLUNGEN:

- 2004/1.** em.o.Univ.-Prof. Dr.Dr.h.c.mult HERBERT SCHAMBECK
 (Präsident des österreichischen Bundesrates i.R., Linz-Wien)
 „Über dir akademische und europäische Verantwortung“
 ISBN 963 214 497 X
- 2004/2.** Dr. ANDREAS OPLATKA
 „Stephan Széchenyi 1813 - 1825 - vom Rittmeister
 zum Gründer der Akademie der Wissenschaften“
 ISBN 963 214 322 1
- 2004/3.** Dr. NORBERT LAMMERT
 „Deutsche Sprache und Kultur im zusammenwachsenden Europa“
 ISBN 963 214 323 X
- 2004/4.** Dr. KENGYEL MIKLÓS
 „Zeichen und Symbole in der Justiz Antrittsvorlesung 2003“
 ISBN 963 214 324 8
- 2004/5.** em.o.Univ.-Prof. Dr.Dr.h.c.mult HERBERT SCHAMBECK
 (Präsident des österreichischen Bundesrates i.R., Linz-Wien)
 "Zur Entwicklung der europäischen Integration - im Miteinander von Österreich und
 Ungarn - ein Beitrag auch zu einer Rechts- und Wertegemeinschaft?"*
 ISBN 963 214 707 3
- 2004/6.** Dr. REINHARD BETTZUEGE
 "Auf dem Weg zu einer Neuen Weltordnung Die Rolle von Nato,
 UNO und EU in den internationalen Beziehungen"
 ISBN 963 865 270 5
- 2004/7.** Dr. HEINZ FISCHER
 (Bundespräsident der Republik Österreich):
 "Das politische System Österreichs Rückblick und Ausblick"
 ISBN 963 865 271 3
- 2004/8.** Univ.-Doz. Dr. GEORG CAVALLAR
 "Die Europäische Union als Wertegemeinschaft:
 die EU-14 Maßnahmen gegen Österreich und der Kopftuchstreit"
 ISBN 963 865 272 1
- 2005/9.** Dr. WOLFGANG SCHÄUBLE
 "Herausforderungen für Europa"
 ISBN 963 865 273 X
- 2005/10.** VOLKER BOUFIER
 "Sicherheitspolitische Herausforderungen
 in der erweiterten Europäischen Union"
 ISBN 963 865 273 X
- 2005/11.** Dr. MICHAEL INACKER
 (Vice President, External Affairs & Public Policy
 DaimlerChrysler AG, Stuttgart)
 Außenpolitik durch Unternehmen?
 Die Ökonomisierung der internationalen Politik
 ISBN 963 865 276 4
- 2006/12.** Dr. REINHARD BETTZUEGE
 Der Auswärtige Dienst
 ISBN 963 865 277 2

- JEAN-DANIEL GERBER 2006/13.
 (Staatssekretär, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern, Schweiz)
 „Kann das internationale Wirtschaftssystem
 Die Herausforderungen der Zukunft meistern?“
 ISBN 963 865 279 9
- Dr. REINHARD BETTZUEGE 2006/14-15.
 „Zivilreligion im Euro-Atlantischen Raum“
 „Die Nato geht auf Globale Partnersuche“
 ISBN 963 873 010 2
 ISBN 963 873 011 0
- Dr. KLINGHAMMER ISTVÁN 2006/16.
 Begrüßungsrede
 Den 15.9.2006 Andrassy Universität Budapest
 ISBN 963 873 012 9
 (978-963-87301-2-1)
- Prof. Dr. LUDGER KÜHNHARDT 2007/17.
 Mentalität und Identität:
 Über die Europäisierung der Nationalstaaten und ihrer politischen Kultur
 ISBN 978-963-87301-4-5
- Kunst des Machbaren. Vielfältige Beziehungen 2007/18.
 zwischen Ungarn und Deutschland.
 Besuch der **BUNDESKANZLERIN ANGELA MERKEL**
 an der Andrassy Universität Budapest (21.08.2007)
Veröffentlicht mit Genehmigung der Bundesregierung Deutschlands
 ISBN: 978-963-87301-6-9
- Prof. Dr. REINHARD BETTZUEGE 2008/19.
 Der Fall Belgien
 Vortrag Andrassy Universität Budapest am 23.04.2008
 ISBN 978-963-87301-7-6
- Prof. Dr. REINHARD BETTZUEGE 2009/20.
 Europäische erwartungen an Präsident Obama
Vortrag an der Andrassy Universität Budapest am 20.02.2009
 ISBN 978-963-87301-9-0
- Prof. Dr. ANDRÁS MASÁT 2009/21.
 „Nationenbildung, kulturelles Gedächtnis und Fremderfahrung“
Vortrag an der Andrassy Universität am 05.11.2008 in Budapest
 ISBN 978-963-87301-8-3
- Prof. Dr. REINHARD BETTZUEGE 2009/22.
 Vortrag Andrassy Universität
 Jubiläumskonferenz des Vereins Deutscher Akademiker aus Ungarn am 25.04.2009
 ISBN 978-963-88373-0-1
- Ethik und Alltag 2010/23.
 Zwischen Wahrheit und Wirklichkeit
Vier Vorträge an der Andrassy Universität in Kooperation mit E.ON Hungaria Zrt., 2009
 Prof. Dr. ANDRÁS MASÁT (Hrsg.)
 ISBN 978-963-88373-1-8
- Prof. Dr. REINHARD BETTZUEGE 2010/24.
 Wem gehört der „Hohe Norden“ ?
 Der Wettlauf in die Arktis hat begonnen
 ISBN 978-963-88373-2-5

ANDRÁSSY - ABHANDLUNGEN

© 2010/25. **ANDRÁSSY UNIVERSITÄT**

H - 1088 Budapest, Pollack Mihály tér 3.

Tel.: + 36 1 266 31 01; Fax: + 36 1 266 30 99

Postanschrift: H-1464 Budapest, Pf.: 1422

E-Mail: bibliothek@andrassyuni.hu

Internet: www.andrassyuni.eu

ISSN: 1785-3907

ISBN: 978-963-88373-3-2