

Die Bilanz der Europäischen Integration 2005

Werner Weidenfeld

Es ist viel von der Krise Europas die Rede. Die wachsenden Zweifel an der Ratifizierung der Verfassung nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden prägen die skeptischer werdende Atmosphäre. Dazu das Scheitern der Einigungsversuche über die mittelfristige Finanzvorausschau auf dem Frühjahrsgipfel am 22./23. März 2005 und die polarisierte Debatte über den Beitritt der Türkei. Wohl selten hat Europa intensiver über seine künftige Gestalt gerungen als heute. Obwohl diese großen Fragen der politischen Architektur der Zukunft¹ eigentlich dominieren, dürfen die übrigen Themen nicht übersehen werden:

Neue Politisierung

Für die Kultur der Institutionen war es von langfristiger Bedeutung, dass das Europäische Parlament seine Rechte bei der Bestellung der Kommission erstmals ernsthaft ausschöpfte.² Es winkte die Barosso-Kommission nicht einfach ab, sondern erzwang mit seinen Einwänden eine Korrektur des Personalangebots. Als Ende Oktober 2004 Barosso seinen Vorschlag für eine neue Kommission zurückzog, da war von der ‚Parlamentarisierung der Europäischen Union‘, vom ‚Machtzentrum Straßburg‘ die Rede.³ Das einzige direkt von den Bürgern gewählte Organ der EU verfügte bereits seit langem über das Recht, die Kommission in ihrer Gesamtheit zu bestätigen, bevor sie von den Mitgliedstaaten ernannt wird. Auch eine Ablehnung – wenn auch nicht einzelner Kommissare – ist damit prinzipiell möglich. Bisher hatte das Parlament diese Kompetenz jedoch noch nicht genutzt.

Warum war das Parlament erst oder gerade jetzt willens, von der Möglichkeit, die Kommission abzulehnen, Gebrauch zu machen? Sind einige Kandidaten im Kommissionskollegium tatsächlich ungeeigneter als ihre Vorgänger? Zweifellos kann man diskutieren, ob alle designierten Kommissare die sachliche Kompetenz, die notwendige Unabhängigkeit und das politische Urteilsvermögen besitzen, um ihr Amt auszufüllen. In einem Verfahren, wie es transparenter kaum sein kann, haben sich alle Kandidaten vom Parlament auf Herz und Nieren prüfen lassen müssen und das Urteil war nicht durchgehend positiv. Der zentrale Grund: Es begann bereits im Frühsommer 2004, als die Mitgliedstaaten den Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten benennen sollten. Vor dem Hintergrund der Wahlen zum Europäischen Parlament, die die Konservativen und Christdemokraten im Juni 2004 europaweit gewannen, stieg der Druck auf die Mitgliedstaaten, den künftigen Präsidenten der Kommission aus diesem Lager zu küren, da die Europäische Verfassung künftig vorsieht, dass die Mitgliedstaaten den Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten nur im

1 Ulrich Beck / Edgar Grande: Kosmopolitisches Europa, Frankfurt am Main 2004; Christine Landfried: Das politische Europa. Differenz als Potential der Europäischen Union, Baden-Baden 2005; Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch, Band 1: Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche, Band 2: Die Staatenwelt Europas; 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Gütersloh 2004; Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2005.

2 Siehe u.a. Richard Corbett / Francis Jacobs / Michael Shackleton: The European Parliament, London 2003; Julie Smith: Reinigorating European Elections. The Implications of Electing the European Commission, London 2005.

3 FAZ vom 28.10.2004.

Lichte der Wahlen zum Europäischen Parlament benennen dürfen. Die Entscheidung über den designierten Präsidenten Barroso griff dieser Bestimmung vor. In einer halböffentlichen Kampfkandidatur standen sich der belgische Ministerpräsident Verhofstede und der damalige Vizepräsident der Europäischen Kommission Patten gegenüber. Das Dilemma wurde aufgelöst, indem der portugiesische Ministerpräsident Barroso nominiert wurde.

Bereits der designierte Kommissionspräsident Barroso wurde von der Mehrheit der Linken im Parlament abgelehnt, konnte sich aber mit 413 Ja-Stimmen gegenüber 251 Gegenstimmen (und 44 Enthaltungen) behaupten. Diese Politisierung der Entscheidung über die Zusammensetzung der neuen Kommission brach sich dann endgültig Bahn in der „Causa Buttiglione“. Unabhängig davon, wie man diese Personalie letztlich bewertet, ist die Entwicklung hin zu einer „politischeren“ Europäischen Union grundsätzlich positiv zu bewerten. Denn sie macht europäische Politik kontroverser und damit für die Bürger interessanter. Was bedeutet der 27. Oktober 2004 aber für die Zukunft der Kommission und ihre Zusammenarbeit mit dem Parlament? Was die Person des Kommissionspräsidenten angeht, so hat Barroso mit seiner Bitte an das Parlament, die Abstimmung über seine Mannschaft zu verschieben, bis personelle Änderungen vorgenommen wurden, den politisch klügsten Weg gewählt. Dass das Europäische Parlament nicht nur Muskeln hat, sondern diese auch nutzen kann, wird das Parlament selbst ein wenig verwundert festgestellt haben. Und dies wird künftig nicht nur das Selbstverständnis der Parlamentarier prägen, sondern auch den Blick der Mitgliedstaaten nach Straßburg. Für die politische Emanzipation des Parlaments gegenüber den nationalen Regierungen war dies vielleicht ein Befreiungsschlag. Und letztlich hat auch das Europäische Parlament kein Interesse an einer schwachen Kommission. Ihm ging es vielmehr darum, die Muskeln auch gegenüber den Mitgliedstaaten spielen zu lassen, die immer noch die Fäden bei der Zusammensetzung der Kommission in der Hand haben. Ohne eine konstruktive Zusammenarbeit mit der Kommission wird das Parlament aber nicht auskommen – denn beide sitzen im selben europapolitischen Boot.

Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie

Der Versuch, Europas Wettbewerbsfähigkeit mit dem so genannten Lissabon-Prozess⁴ zu fördern, ist in den Ansätzen stecken geblieben. Das ehrgeizige Ziel, bis 2010 die Vereinigten Staaten von Amerika wirtschaftlich überrundet zu haben, erscheint inzwischen unreal.⁵ Mit dem Lissabon-Prozess hatte für die europäische Politik eine neue Ära begonnen: Große Ziele führen nicht mehr zu Kompetenzübertragung und zur Verankerung der Gemeinschaftsmethode mit der besonderen Rolle der Europäischen Kommission. Dennoch ist die Aufgabe der Kommission im Lissabon-Prozess wie in anderen künftigen Feldern der „offenen Methode der Koordinierung (OMK)“⁶ von zentraler Bedeutung. Die Mitglied-

4 Vgl. u.a. Wim Kok: Die Erweiterung der Europäischen Union. Errungenschaften und Herausforderungen. Bericht von Wim Kok an die Europäische Kommission, http://europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/report_kok_de.pdf; Rolf Caesar/Konrad Lammers / Hans-Eckart Scharer (Hrsg.): Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt? Eine Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie, Baden-Baden 2005.

5 Zum strategischen Kontext siehe auch Josef Janning: Zum langen Schatten von Jacques Delors. Sieben Aufgaben für die neue Kommission, in: Internationale Politik, Nr. 10/2004, S. 91-97; Peter Becker / Ognian N. Hishov: Der Lissabon-Prozess zwischen Anspruch und Wirklichkeit, SWP-Aktuell 7, Februar 2005.

6 Caroline de la Porte / Philippe Pochet / Graham Room: Social benchmarking, policy making and new governance in the EU, in: Journal of European Social Policy 2001 11 (4), S. 291-307; Janine Goetschy: L'apport de la méthode ouverte de coordination l'intégration européenne. Des fondements au bilan, in: Paul Magnette (Hrsg.): La grande Europe, Bruxelles 2004, S. 141-167; Jonathan Zeitlin / Philippe Pochet (Hrsg.): The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies, Brussels 2005.

staaten benötigen eine Institution, die den Prozess des „benchmarking“ und des „monitoring“ steuert, die Berichte der Mitgliedstaaten kritisch bewertet und Initiativen zur Übernahmen von „best practices“ unternimmt. Vor inzwischen mehr als fünf Jahren, am 23./24. März 2000, waren die damals 15 EU-Mitgliedstaaten in Lissabon zusammengekommen, um ein neues strategisches Ziel für das Jahr 2010 zu formulieren: „Das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“⁷ Zur Umsetzung der Lissabon-Strategie wurde ein neues Instrument, die „offene Methode der Koordinierung“ benannt. Da die Lissabon-Agenda auch Bereiche umfasst, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen, war ein Rückgriff auf die Gemeinschaftsmethode nicht möglich und von den Mitgliedstaaten auch nicht angestrebt. In Anlehnung an den Leitlinienprozess in der Beschäftigungspolitik wurde die OMK als eine Zwischenform supranationaler Rechtsetzung auf der einen und intergouvernementaler Zusammenarbeit auf der anderen Seite konzipiert. Sie umfasst die Festlegung gemeinsamer Leitlinien, quantitativer und qualitativer Indikatoren und „benchmarks“, die Umsetzung dieser Leitlinien durch Nationale Aktionspläne sowie eine kontinuierliche Überwachung der Prozesse durch Syntheseberichte der Kommission.⁸

Auf der Basis der Beschlüsse von Lissabon hat sich bis heute ein dichtes Geflecht von Zielvereinbarungen, Leitlinienprozessen und Berichtssystemen in nahezu allen Tätigkeitsbereichen der EU entwickelt. In ihrem Bericht für den Europäischen Rat am 4./5. November 2004 stellte eine Hochrangige Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok jedoch fest, dass die Bilanz von Lissabon bisher enttäuschend ausfalle. Der Bericht nennt als zentrale Gründe eine überfrachtete Agenda, eine mangelhafte Koordinierung, konfligierende Prioritäten sowie fehlende Entschlossenheit der politischen Entscheidungsträger.⁹ Die Sachverständigen empfahlen aber eindringlich, an den Zielen von Lissabon als solchen festzuhalten.

Im Zentrum des Frühjahrsgipfels 2005 sollte daher zur „Halbzeit“ eine Reform der Lissabon-Agenda und ihrer Methodik stehen. Die Europäische Kommission hatte dazu am 2. Februar 2005 ihre Mitteilung an den Frühjahrsgipfel vorgelegt.¹⁰ Vor dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs fand darüber hinaus am 22. März 2005 der traditionelle dreigliedrige Sozialgipfel statt. Die europäischen Sozialpartner unterstützten in der Sitzung mit Kommissionspräsident Barroso und Ratspräsident Jean-Claude Juncker die Vorschläge der Kommission zur Neubelebung der Lissabon-Agenda. Die Halbzeitbilanz wurde jedoch in der Berichterstattung zum Gipfel letztlich von drei anderen Themen überlagert: der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der Diskussion um die so genannte „Bolkestein-Richtlinie“ zur Liberalisierung des Gemeinsamen Markts für Dienstleistungen und dem drohenden „Nein“ der Franzosen im Referendum zur Europäischen Verfassung Ende Mai 2005.

7 Siehe die Schlussfolgerungen des Vorsitzes, http://www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm

8 Claus Giering und Almut Metz: Versuchslabor der Integration. Chancen und Risiken der offenen Methode der Koordinierung, Reform-Spotlight 2/2004.

9 Vgl. den Kok-Bericht, a.a.O.

10 Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, KOM(2005) 24.

Die EU hatte sich mit der Agenda des Gipfels von Lissabon im Frühjahr 2000 viel vorgenommen. Was zur Jahrtausendwende unter dem Eindruck ökonomischer Aufbruchstimmung mit viel Pathos als Ziel für 2010 formuliert wurde, klingt fünf Jahre später mehr als vermessen, obgleich das Abschneiden der EU-Mitgliedstaaten durchaus differenziert betrachtet werden muss.¹¹ Kritiker verwiesen im Vorfeld des Gipfels immer wieder darauf, dass die Strategie von Lissabon mit ihren acht Haupt- und 120 Nebenzielen nahezu alle Tätigkeitsbereiche der EU umfasse. „Bei der Lissabon-Strategie geht es um alles und damit im Grunde um nichts. Verantwortlich ist jeder und damit im Grunde niemand.“ So hatten es die Sachverständigen um Wim Kok im November 2004 auf den Punkt gebracht. Ist es den Staats- und Regierungschefs gelungen, hier Abhilfe zu schaffen? Die Bilanz fällt gemischt aus.

Hinsichtlich der Ziele und Maßnahmen bleibt der Eindruck eines Gemischtwarenladens möglicherweise konkurrierender ökonomischer, sozialer und ökologischer Zielsetzungen erhalten. Aufgrund des wachsenden öffentlichen Drucks war die ursprünglich von Kommissionspräsident Barroso und Industriekommissar Günter Verheugen angestrebte Fokussierung auf Wachstum und Beschäftigung nicht durchsetzbar. Doch dies ist weniger ein Versagen der ehrgeizigen Strategie von Lissabon als ein Beleg dafür, dass das Integrationsprojekt tatsächlich weit mehr umfasst als Binnenmarkt und Wettbewerb. Ob die EU mit diesem Anspruch letztlich scheitern wird, oder sich gerade die Verquickung aller drei Pfeiler zum Erfolgsmodell mausern wird, ist allerdings heute noch nicht absehbar. Es ist jedoch zu begrüßen, dass sich die EU nicht frühzeitig von diesem integrierten Ziel verabschiedet hat, denn es gibt bei der Neubelebung der Lissabon-Strategie weitere Erfolg versprechende Anknüpfungspunkte: etwa die Optimierung des Instrumentariums.

In dieser Hinsicht ist die Straffung der Verfahren grundsätzlich zu begrüßen. Die gegenwärtig ca. 300 Berichte pro Mitgliedstaat und Jahr sollen künftig auf einen einzelnen Bericht reduziert werden. Der bürokratische Aufwand für die Kommission und die Mitgliedstaaten könnte auf diese Weise reduziert werden. Andererseits bleiben trotz dieser Neuerung die Anforderungen an die innerstaatliche Koordinierung bestehen, denn die Einzelaspekte müssen trotz abschließender Bündelung auch weiterhin an den verschiedenen Stellen zusammengetragen werden.

Das Ringen um den Stabilitätspakt

Das Ringen um die Erfüllung des Stabilitätspakts gutierte permanent die währungspolitische Debatte. Im Frühjahr 2005 sollte der seit langem schwelende Konflikt um die Einhaltung bzw. eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts gelöst werden. Einige Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland und Frankreich, hatten die Stabilitätskriterien seit einigen Jahren gebrochen, jedoch im November 2003 im ECOFIN eine anstehende Verschärfung des Defizitverfahrens gegen sich verhindern können.¹² Sie plädierten statt dessen unter dem Deckmantel einer „Neuinterpretation“ für eine Aufweichung der Kriterien, die den Mitgliedstaaten insbesondere ein höheres Defizit erlauben sollte. Die Liste der Ausgaben, die in der Defizitberechnung nicht berücksichtigt werden sollten, verlängerte sich aber durch die individuellen Wünsche der anderen Mitgliedstaaten immer mehr. Lediglich wenige Staaten –

¹¹ Siehe dazu Alasdair Murray / Aurore Wanlin: The Lisbon Scoreboard V. Can Europe Compete?, CER 2005, abrufbar unter <http://www.cer.org.uk/publications/602.html>.

¹² Ognian N. Hishov: Deutschland und der Euro-Stabilitätspakt. Deutsche Finanz- versus europäische Geldpolitik, SWP-Aktuell 50, November 2003. Zu den unterschiedlichen regionalen Konjunkturzyklen innerhalb der Währungsunion siehe: Sebastian Dullien / Daniela Schwarzer: Eurozone unter Hochspannung. Die regionalen Konjunkturzyklen in der Währungsunion müssen stabilisiert werden, SWP-Aktuell 21, Mai 2005.

darunter insbesondere die Niederlande und Österreich – lehnten eine Reform des Paktes grundsätzlich ab, weil sie durch den Versuch einer Lockerung des Stabilitätspaktknotens gleich seine Auflösung und damit die völlige Entwertung des Pakts befürchteten.¹³ Sowohl die Europäische Kommission als auch die luxemburgische Ratspräsidentschaft lehnten eine Reform des Pakts zwar ebenfalls ab, sahen sich jedoch gezwungen in ihrer Mittlerposition den reformwilligen Staaten entgegenkommen und ebenfalls in gewissem Umfang Änderungen befürworten zu müssen. Die Diskussion verschärfte sich zusätzlich, als im September 2004 bekannt wurde, dass Griechenland seit 1997 falsche, zu geringe Defizitzahlen an die EU gemeldet hatte.

Die luxemburgische Präsidentschaft hatte sich die Lösung des Problemfalls Stabilitätspakt zu einem ihrer Ziele gesetzt und drängte deshalb zum Jahresbeginn 2005 auf eine Einigung, die jedoch im ersten Versuch auf der Tagung des ECOFIN am 8. März wegen der Verhärtung der Fronten nicht zustande kam. Erst in einer Sondersitzung konnte ein Kompromiss für den Frühlingsgipfel des Europäischen Rats am 22./23. März gefunden werden. Dort kam es, wenn nicht zu einer Reform, dann doch zu einer Revision des Stabilitätspakts: So wurden die bestehenden Grenzwerte, z.B. das 3%-Defizit-Kriterium und die 60%-Schuldenstands-Marke, zwar nicht geändert, aber durch eine wesentlich lockere und nicht klar definierte Auslegung inhaltlich entleert. Eine Überschreitung eines Defizits von 3% führt in Zukunft nicht automatisch zu einem Verfahren; bei der Berechnung des Defizits sollen vielmehr eine Reihe von Ausgaben (z.B. für Forschung, Kosten für die Vereinigung Europas – und damit auch der deutschen Einheit – oder Nettozahlungen an die EU) mildernd berücksichtigt werden. Auf der anderen Seite wurde zwar der präventive Arm des Paktes durch die Verpflichtung auf Haushaltskonsolidierung in Zeiten des Wirtschaftswachstums gestärkt, aber auch hier bleibt die Definition des notwendigen Wachstums aus, so dass die Verpflichtung weitgehend unverbindlich bleibt.¹⁴ Bei der Revision des Paktes wurde also lediglich der Konflikt geschlichtet, der die Währung zu destabilisieren und die Finanzierungsverhandlungen der EU zu überschatten drohte. Ob der Kompromiss aber auch zukünftig geeignet ist, die Konsolidierung der Staatsfinanzen und damit auch die Stabilität des Euro zu sichern, bleibt abzuwarten. Letztlich haben sich Deutschland und Frankreich damit durchgesetzt, eine langfristig notwendige Regelung auf europäischer Ebene zugunsten der Rückgewinnung nationaler Handlungsspielräume zu demontieren.

Differenzierte Kooperation einer EU-30+

Die Mitgliedschaft von zehn neuen Staaten stellt eine nie da gewesene Herausforderung dar.¹⁵ Mit ihrer einseitigen Fixierung auf die Kosten befindet sich die Diskussion um die Erweite-

13 Eine Übersicht über die unterschiedlichen Positionen zur Reform des Stabilitätspaktes geben: Matthias Belafi / Roman Maruhn / Christine Schmid: Zwischen Neuinterpretation, Anpassung, Revision und Reform. Positionen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, Januar 2005, http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_swpeu.pdf.

14 Zur Bewertung des Gipfelkompromisses siehe Matthias Belafi / Roman Maruhn: Ein neuer Stabilitätspakt? Bilanz des Gipfelkompromisses. Positionen – Ergebnisse – Thesen, C·A·P-Position, April 2005, http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_swpeu2.pdf.

15 Vgl. Timm Beichelt: Die Europäische Union nach der Osterweiterung, Wiesbaden 2005; Michael Dauderstädt: Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer, in: APuZ, B 5-6/2004; Wolfgang Ismayr: Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich, in: APuZ, B 5-6/2004; Barbara Lippert: Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004; Ernst Piehl / Peter W. Schulze / Heinz Timmermann: Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau, Berlin 2005; Albrecht Rothacher: Die EU 25. Chancen, Risiken und politische Folgen der EU-Osterweiterung, in: APuZ, B 5-6/2004.

rung jedoch in einer Schiefelage – dies ist nicht nur eindimensional gedacht, sondern auch falsch. Die Osterweiterung beinhaltet insgesamt für die EU einen wirtschaftlichen Nutzen und jede glaubwürdige Kalkulation der Osterweiterung muss die positiven Effekte berücksichtigen.¹⁶ Trotz der positiven Bilanz wird in den nächsten Jahren ein enormes Maß an Konsolidierungsleistung erforderlich sein, um die neuen Mitglieder in die EU nicht nur wirtschaftlich, sondern auch kulturell zu integrieren.

Mit dem 1. Mai 2004 hat sich die Mitgliederzahl der EU, die einst als Bündnis von sechs demokratisch ausgereiften, marktwirtschaftlich gefestigten Staaten angefangen hatte, um 66 Prozent – von 15 auf 25 Mitglieder – vergrößert. Die neue kulturelle, politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Heterogenität wird von der trockenmathematischen Formel „15 plus 10 ist gleich 25“ notdürftig kaschiert. Der Beitrittsprozess mag seinen krönenden Abschluss gefunden haben – die Heranführung im eigentlichen Sinne wird aber weitergehen. Auch die amerikanische Begrifflichkeit der „EU expansion“ betont die gewiss vorhandene „imperiale“ Dimension Europas als Regionalmacht, übersieht aber die zähe Aushandlung neuer Arrangements in einer EU-25.

Die komplizierten Übergänge von der Diktatur zur Demokratie, von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft und von der Blockstruktur zur nationalen Eigenständigkeit waren und sind um 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. Zudem kommen Länder zur EU hinzu, die von großen historischen Brüchen gekennzeichnet sind. Zu denken ist dabei insbesondere an den Balkan, wo sich Spuren der jahrhundertelangen Konflikte zwischen Habsburger Reich, Osmanischem Reich, Zarenreich und Deutschem Reich finden, noch grundiert durch religiös-konfessionelle Konflikte.

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 Prozent der Bevölkerung bei nur 5 Prozent 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.

Gleichzeitig zu diesem notwendigen Konsolidierungsprozess wird der Erweiterungsprozess weiter andauern. Die erweiterte EU ist nicht auf 25 Mitglieder begrenzt, sondern bereits auf ein größeres Europa ausgerichtet. Von der europäischen Öffentlichkeit kaum bemerkt hat Brüssel über die bereits vollzogene große Erweiterungsrunde „plus zehn“ und die anvisierte kleine Erweiterungsrunde hinaus, die 2007/2008 aller Wahrscheinlichkeit Rumänien und Bulgarien als Nachzügler der Helsinki-Gruppe und Kroatien als Vorreiter der Zagreb-Gruppe umfassen wird, unumkehrbare Beitrittsperspektiven ausgesprochen. Die zeitliche Umsetzung der Beitrittsperspektive der Westbalkan-Staaten Serbien-Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Albanien lässt sich ebenso wenig eingrenzen wie die Dauer eventueller Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, über die im Dezember 2004 entschieden wurde. Eine Union, die ihren Versprechen nachkommt, könnte erst ab einer EU-30+ von „Vollendung“ sprechen. Der Erweiterungsprozess wird sich folglich auf lange Zeit nicht

16 Vgl. u.a. Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Jenseits der EU-Erweiterung*, Strategiepapier, Gütersloh 2001; Bertelsmann Stiftung und Forschungsgruppe Europa (Hrsg.): *Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union*, Gütersloh 1998.

abschließen lassen. Die Aufgabe, den Prozess der europäischen Integration aktiv zu gestalten, darf daher nicht von der Frage einer EU-25 oder EU-30+ abhängig gemacht werden. Schließlich wirft jede Erweiterung jenseits der 25 die Frage nach der Identität Europas neu auf; sie wird von den Bürgern der EU jedoch nicht primär an die Kommission oder die europäischen Institutionen adressiert, sondern an die nationalen Akteure und die dortigen Meinungsführer. Aus der Kombination dieser Beobachtungen resultierte für die neue Kommission ein Politikwechsel gegenüber der Prodi-Kommission. Die hohe Sichtbarkeit wie die Treiberrolle der Kommission in den vergangenen Jahren empfiehlt sich nicht für die kommende Phase der Erweiterungspolitik, sondern effektives Prozessmanagement auf der Verhandlungsebene.

Die mittel- und osteuropäischen Staaten, die Balkanstaaten und die EU-Mitgliedstaaten sollten den Beitrittsprozess als Teil einer gesteuerten Differenzierung¹⁷ der Union verstehen, da nur eine differenzierte Integration die Union erweiterungsfähig macht und einen Assoziierungsstillstand überwindet. Eine weitere Differenzierung der Integration ist nicht als Niedergang der bewährten Gemeinschaftsmethode zu bewerten. Bereits heute existieren zahlreiche Beispiele differenzierter Integration, das sichtbarste ist die Wirtschafts- und Währungsunion. Bisher haben nur zwölf der 25 Mitgliedsstaaten den Euro als offizielle Währung eingeführt. Differenzierung bedeutet nicht, andere Mitglieds- oder Drittstaaten abzukoppeln, sondern in einer Gruppe voranzuschreiten, die offen ist für teilnahmewillige und -bereite Staaten. Auf diese Weise können auch Blockaden durch die Einstimmigkeitsregel umgangen und Majorisierungen bei Mehrheitsentscheidungen verhindert werden. Divergente sicherheitspolitische Interessenlagen lassen sich in differenzierten Kooperationsformen leichter miteinander vereinbaren. Differenzierung ist der Schlüssel für demokratisches und effektives Regieren im großen Europa.

Im Verhältnis von EU und Drittstaaten in ihrer Peripherie entfaltet die differenzierte Integration ein besonderes Potential. Erst eine Differenzierung ermöglicht eine flexible Einbeziehung der Westbalkan- und anderer potenzieller Kandidatenstaaten, indem sie die Grenze zwischen Mitgliedern, Nicht-Mitgliedern und Noch-nicht-Mitgliedern durchlässiger macht. Vor allem der Politikbereich Inneres und Justiz bietet sich für eine solche öffnende Differenzierungsstrategie an, da die EU-interne Kooperation hier in vielen Fragen noch intergouvernemental strukturiert ist und da intensive, vertrauensvolle Beziehungen gerade in diesem Bereich eine grundlegende Voraussetzung für weitere Integrationsschritte wie z.B. die Aufhebung der Visumpflicht darstellen. Im Rahmen einer engeren Zusammenarbeit sollten die Balkanstaaten nicht nur über bereits getroffene Entscheidungen unterrichtet, sondern schon in der Vorbereitung der Entscheidungen konsultiert werden und Mitwirkungsrechte erhalten. Eine so weitgehende Beteiligung stellt hohe Anforderungen an die EU-Mitgliedstaaten ebenso wie an die potenziellen Teilnehmer aus dem Kreis der westlichen Balkanstaaten. Die Mitgliedstaaten müssten den aus der EU-Mitgliedschaft abgeleiteten Exklusivitätsanspruch im Hinblick auf die Regelung bestimmter Politikbereiche aufgeben. Teilnahmewillige west-

17 Christian Deubner: Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union, in: *integration*, 4/04; Giovanni Grevi: Flexible Means to Further Integration, in: *Integrating Europe: Multiple Speeds, one Direction?* EPC Working Paper No. 9, April 2004, S. 38-65; Eric Phillipart: A New Mechanism of Enhanced Cooperation for the Enlarged European Union, in: *Research and European Issues* No. 22, *Notre Europe*, March 2003; Heinrich Schneider: Die Zukunft der differenzierten Integration in der Perspektive des Verfassungsvertrags und der Erweiterung, in: *integration*, 4/04; Daniel Thym: Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht. Die Einbettung der verstärkten Zusammenarbeit, des Schengener Rechts und anderer Formen von Ungleichzeitigkeit in den einheitlichen rechtlichen institutionellen Rahmen der Europäischen Union, Baden-Baden 2004.

liche Balkanstaaten müssten nachweisen, dass sie verantwortlich entscheiden und entsprechende Verpflichtungen erfüllen können. Die differenzierte Integration bedeutet nicht, wie häufig unterstellt, eine Abwertung der Mitgliedschaft für zukünftige Bewerber, sondern zunächst einen Gestaltwandel der EU selbst. Eine damit einhergehende „Dekonstruktion“ des Mitgliedstatus könnte die Steuerungskapazitäten der EU als System ökonomischer Entwicklung und demokratischer Stabilisierung für den gesamten Kontinent erhöhen.

Diversität ist ein Wesensmerkmal des Balkans ebenso wie Europas. Eine europäische Strategie für die Region muss dies berücksichtigen, indem sie die Differenzierung nach außen mit der Differenzierung nach innen verbindet. Die Beitrittsperspektive steht im Mittelpunkt dieser Strategie: Sie bildet den Anker zur Europäisierung der Region und das wirksamste Instrument einer gemeinsamen europäischen Politik. Europas Größe misst sich daran, ob seine Entscheidungsträger diese Perspektive strategisch einsetzen können.

Beitrittsverhandlungen mit der Türkei

Der Sonderfall des Türkei-Beitritts hat – wie kein anderes Thema – die öffentliche Debatte polarisiert.¹⁸ Die Staats- und Regierungschefs haben am 16./17. Dezember 2004 einstimmig die Einleitung von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei beschlossen. Die Verhandlungen, die laut Gipfel-Schlussfolgerungen auf einen Beitritt ausgerichtet sind, sollen am 3. Oktober 2005 aufgenommen werden. Der Europäische Rat ist damit der Empfehlung der Kommission gefolgt, die der Türkei im Oktober 2004 grundsätzlich eine positive politische sowie ökonomische Entwicklung bescheinigt und die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen hatte. Bevor die Verhandlungen jedoch eingeleitet werden können, muss die türkische Regierung ein Zusatzprotokoll zur Ausweitung der Zollunion auf die neuen zehn EU-Mitglieder unterzeichnen. Dies käme einer de facto Anerkennung der Inselrepublik Zypern durch die Türkei gleich – ein Schritt, den die griechisch-zypriotische Regierung als Vorbedingung für den Beginn von Verhandlungen vehement eingefordert hatte.

Mit der Entscheidung der Staats- und Regierungschefs ist der Beitrittsprozess der Türkei zur Europäischen Union in eine neue Phase getreten. Die Entscheidung des Europäischen Rats kommt jedoch keineswegs überraschend. Sie folgt vielmehr der Logik des bisherigen Heranführungsprozesses der Türkei an die EU. Die EG/EU hat der Türkei seit den frühen sechziger Jahren die Zugehörigkeit zu Europa mehrfach bescheinigt und einen Beitritt wiederholt in Aussicht gestellt. Im Dezember 1997 (Luxemburg) hatte der Europäische Rat bekräftigt, dass die Türkei für einen Beitritt zur Europäischen Union in Frage kommt. Zwei Jahre später (Dezember 1999) sprachen die EU-Staats- und Regierungschefs der Türkei sogar den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten zu. Damit haben die damals 15 Unionsländer Ankara die Möglichkeit eines Beitritts zur EU politisch zugesagt. Die Tür in Richtung Mitgliedschaft war somit offen.

Im Dezember 2002 beschlossen die Staats- und Regierungschefs Verhandlungen mit der Türkei „unverzüglich“ aufzunehmen, wenn der Europäische Rat auf der Grundlage des Kommissionsberichts feststellt, dass die politischen Kriterien erfüllt seien. Spätestens seit diesem Zeitpunkt lag es an der Türkei, die 1993 definierten Kopenhagener Beitrittskriterien zu

¹⁸ Zur Sache siehe Barbara Lippert: Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik, in: *Integration*, 2/05; Udo Steinbach: Die Türkei und die EU, in: *APuZ*, B 33-34/2004; Hans-Ulrich Wehler: Verblindetes Harakiri. Der Türkei-Beitritt zerstört die EU, in: *APuZ*, B 33-34/2004; Heinz Kramer: Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“, in: *APuZ*, B 33-34/2004; Bekim Agai: Islam und Kemalismus in der Türkei, in: *APuZ*, B 33-34/2004; Heinz Kramer / Hanna-Lena Krauß: Ein kluger Wegweiser. Der Türkei-Bericht der Europäischen Kommission, SWP-Aktuell 50, November 2004.

erfüllen. In den letzten Jahren hat Ankara entscheidende Reformschritte eingeleitet beziehungsweise vollzogen. Der innere Reformprozess hat unter der Führung der Regierung Erdogan gewaltig an Fahrt gewonnen. Die Ergebnisse sind zum Teil bemerkenswert. Das bedeutet nicht, dass die Türkei bereits heute die finale Beitrittsreife erlangt hat. Selbst die politische Klasse in der Türkei ist sich bewusst, dass der Transformationsprozess noch nicht abgeschlossen ist und dass zahlreiche Reformen zwar auf dem Papier verabschiedet, in der Realität aber noch nicht umgesetzt wurden. Dennoch sind die Staats- und Regierungschefs der Einschätzung der Kommission gefolgt, wonach die Türkei die politischen Kriterien in „ausreichendem Maße“ erfüllt und damit die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen beschlossen werden kann. Angesichts der inneren Reformdynamik in der Türkei erscheint diese Entscheidung gerechtfertigt. Die Staats- und Regierungschefs haben die Kommission aufgefordert, einen „Verhandlungsrahmen“ für die Verhandlungen mit der Türkei zu unterbreiten. Der Ministerrat wurde zudem ersucht, sich über diesen Rahmen zu verständigen, damit die Verhandlungen am 3. Oktober 2005 aufgenommen werden können.

Die türkische Führung hatte im Vorfeld des Gipfels der Staats- und Regierungschefs deutlich kommuniziert, dass sie auf alternative Angebote zu einer Aufnahme von Verhandlungen beziehungsweise zu einer EU-Vollmitgliedschaft nicht eingehen würde. Die Türkei ist schon heute eng mit der Union verbunden. Aufgrund der seit 1995 etablierten Zollunion, des intensiven politischen Dialogs und der engen Verflechtungen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU bereits äußerst ausgeprägt. Damit erscheinen Ideen wie die einer vertieften politischen und funktionalen Kooperation im Rahmen einer „privilegierten Partnerschaft“ oder ähnliche Konzepte aus türkischer Perspektive wenig attraktiv und zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht realistisch. Unabhängig davon, ob die Türkei Alternativkonzepte jenseits einer Mitgliedschaft akzeptiert, sollten die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei weiter intensiviert werden. Eine engere Anbindung würde nicht nur den Heranführungsprozess der Türkei an die EU erleichtern, sondern auch eine Absicherung für den Fall darstellen, dass der Beitrittsprozess ins Stocken geraten oder gar scheitern sollte.

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich einen Vorschlag der Kommission zu eigen gemacht und eine Ausstiegsklausel für den Verhandlungsverlauf vorgesehen. Danach können bereits begonnene Verhandlungen unter bestimmten Bedingungen ausgesetzt werden. Im Falle einer „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet“ (Freiheit, Demokratie, Wahrung der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit), kann die Kommission von sich aus oder auf Antrag von einem Drittel der Mitgliedstaaten die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Ein entsprechender Beschluss des EU-Ministerrats soll im Gegensatz zum Einstimmigkeitsgebot bei sonstigen Entscheidungen im Verhandlungsprozess mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. Damit kann ein Beschluss zur Aussetzung von Verhandlungen auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten im Rat beschlossen werden. Die Möglichkeit einer Aussetzung der Verhandlungen soll die Kritiker eines Türkei-Beitritts in den EU-Institutionen und in den Mitgliedstaaten beruhigen und zugleich der türkischen Führung signalisieren, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten im Verhandlungsprozess ein äußerst wachsames Auge auf die Nachhaltigkeit des türkischen Reformbemühungen richten werden. Vieles spricht dafür, dass die Beratungen zwischen der EU und der Türkei langwierig und äußerst kompliziert sein werden. So haben sich die Staats- und Regierungschefs bereits darauf verständigt, dass die Beitrittsverhandlungen erst dann abgeschlossen werden können, wenn die EU-

Mitgliedstaaten den Finanzrahmen für den Zeitraum nach 2014 festgelegt haben. Halten sich die Mitgliedstaaten an diese Vereinbarung, können die Verhandlungen mit der Türkei frühestens nach acht Jahren (2013) abgeschlossen werden.

Im Vergleich zu den Beitrittsverhandlungen mit den zehn neuen Mitgliedstaaten sowie mit Bulgarien und Rumänien erschwert die Festlegung neuer Verhandlungsregeln – die im Lichte der Erfahrungen vorangegangener Verhandlungsrunden definiert wurden – die Eröffnung und den Abschluss der einzelnen Verhandlungskapitel. So haben die Mitgliedstaaten einen Vorschlag der Kommission übernommen, wonach die Verhandlungen über einzelne Kapitel erst dann vorläufig abgeschlossen beziehungsweise aufgenommen werden können, wenn bestimmte von der Kommission vorgeschlagene und vom Ministerrat einstimmig festgelegte „benchmarks“ erfüllt worden sind. Damit soll vor allem sichergestellt werden, dass Gesetzesvorschriften der EU nicht nur in die nationale Rechtsetzung der Türkei übernommen, sondern auch umgesetzt werden.

Doch auch ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen wird nicht automatisch zu einem EU-Beitritt der Türkei führen. Der Beitrittsvertrag müsste zunächst vom Europäischen Parlament gebilligt und von allen Mitgliedstaaten sowie der Türkei gemäß den nationalen Ratifikationsbestimmungen verabschiedet werden. Scheitert die Ratifikation auch nur in einem Land, kann ein Beitritt der Türkei zur Union nicht vollzogen werden. Nicht ausgeschlossen werden sollte auch ein Stimmungsumschwung in der Türkei. Gegenwärtig ist die überwältigende Mehrheit der politischen Elite und der Bevölkerung für einen EU-Beitritt. Die Diskussionen über die türkische Strafrechtsreform im September 2004 waren jedoch Beleg dafür, dass die Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft noch nicht vollständig verinnerlicht wurden. Vertreter der Europäischen Union wurden aufgefordert, sich nicht in die inneren Angelegenheiten der Türkei einzumischen.

Dabei wird verkannt, dass die Mitgliedschaft in der Union unweigerlich mit der Abtretung von Souveränitätsrechten verbunden ist. Im Laufe des Beitrittsprozesses werden wiederholt Situationen aufkommen, in denen sich die Türkei dem Diktat der Europäischen Union unterwerfen muss, wenn sie im EU-Club aufgenommen werden möchte. Dabei wird die Türkei selbst entscheiden müssen, inwieweit sie bereit ist, in sensiblen Bereichen wie der Innen- und Justizpolitik, der Wettbewerbspolitik oder der Außen- und Sicherheitspolitik nationale Souveränitätseinbußen hinzunehmen. Ist dem nicht so, könnte eine Veränderung der Stimmungslage unter der Bevölkerung und vor allem unter den Eliten die Folge sein. Dies gilt umso mehr, wenn der Integrationsprozess in den Jahren bis zu einem potenziellen Beitritt zunehmend voranschreitet und die Türkei mit der Übernahme des rechtlichen Acquis weitere Souveränitätsrechte an Brüssel abgeben müsste. Der Fall Norwegens ist Beleg dafür, dass die Bevölkerung eines Kandidatenstaats bereits einmal in der Geschichte der Union in letzter Minute gegen einen EU-Beitritt votiert hat.

Verhandlungen über die Agenda 2007

Auf eine unglückliche Weise wurde die mittelfristige Finanzvorausschau mit ihren tiefgreifenden Budgetkonflikten mit der Krise um die Ratifizierung der Verfassung verwoben. Es wurde bald die europäische Doppelkrise daraus, die von vielen Beobachtern als härteste politische Herausforderung der Integrationsgeschichte gewertet wurde. Worum geht es? Nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden sowie der damit verbundenen Verfassungskrise der EU, wurde – insbesondere durch das deutsch-französische Tandem Schröder-Chirac und den luxemburgischen Ratspräsidenten Juncker – eine Einigung

über die Finanzielle Vorausschau der Union für die Jahre 2007-2013 zum Beweis für die Handlungsfähigkeit der EU stilisiert. Doch diese Frage eignete sich nicht im geringsten für dieses Unterfangen, da die nationalen Interessen weit auseinander lagen und eine äußerst schwierige Konsensfindung zu erwarten war.¹⁹ Der Kommissionsvorschlag lag bei einer Ausweitung des Budgets auf 1,14 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU und war gegenüber der Ausgabenobergrenze von 1,24 Prozent bereits als Entgegenkommen an die Nettozahler zu betrachten, die im Dezember 2003 in einem gemeinsamen Brief eine Deckelung des EU-Budgets auf 1 Prozent zu erreichen suchten.²⁰ In dieser Situation schienen sich Deutschland und Frankreich eine Einigung zulasten eines Dritten vorzustellen, denn im Vorfeld des entscheidenden Ratsgipfels zeigte sich in ihren Stellungnahmen immer deutlicher, dass ein Kompromiss für sie in erster Linie ein Nachgeben Großbritanniens in der umstrittenen Frage des Britenrabatts bedeutete. Der britische Premierminister Blair machte im Gegenzug deutlich, dass er insoweit nachzugeben bereit sei wie es die anderen Staaten auch täten und stellte damit die Höhe der für Frankreich besonders wichtigen Agrarausgaben der Union in Frage, die durch den vom Rat abgesehenen deutsch-französischen Kompromiss aus dem Juni 2003 für die nächsten Jahre bereits festgelegt war und deshalb als unverhandelbar galt. Diese Zuspitzung auf die Frage des Britenrabatts und der Agrarausgaben war es schließlich auch, die den Gipfel am 16./17. Juni im Eklat scheitern ließen: Denn obwohl eine Einigung auf den Vorschlag der Ratspräsidentschaft von 1,055 Prozent des BNE zum Greifen nah schien, scheiterte der Gipfel doch aus grundsätzlichen Erwägungen. Die Ratspräsidentschaft kam Großbritannien weit entgegen und schlug vor, den Rabatt zunächst „einzufrieren“ und erst nach dem Jahr 2013 „abzuschmelzen“. Dennoch ging Blair nicht auf das Angebot ein, sondern knüpfte eine Einigung an die Bedingung, auch auf der Ausgabenseite eine Reform einzuleiten. Auch das Angebot, eine Änderung des Rabatts 2013 mit einer Überprüfung der Agrarausgaben zu verbinden, genügte ihm nicht. Neben Großbritannien blockierten aber auch die Niederlande eine mögliche Einigung: Ministerpräsident Balkenende stand nach dem negativen Verfassungsreferendum unter Druck, die Nettozahlerposition seines Landes abzuschwächen, und lehnte sogar das Angebot ab, den holländischen Beitrag zu halbieren.

Das Scheitern der Verhandlungen führte indes zu tiefen Verwerfungen innerhalb der Union: Der Ratsvorsitzende Juncker, aber auch Präsident Chirac und Bundeskanzler Schröder gaben den Briten und Niederländern unverblümt die Schuld am Scheitern und der damit verbundenen Krise, die sie durch den ohne Not verkündeten Zwang zur Einigung in dieser Frage selbst initiiert und durch die Unnachgiebigkeit bei den Agrarausgaben mitverursacht hatten. Mit den deutlichen Worten, in denen die Regierungschefs Premierminister Blair angriffen, wurde aber auch der nur wenige Tage später ins Amt kommende Ratspräsident demontiert, was eine zukünftige Versöhnung nicht gerade erleichterte.

Erfreuliches Zeichen des Europäischen Gipfels war lediglich das Verhalten der neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten: Sie hatten in letzter Minute den Gipfel noch zu retten versucht und in einer gemeinsamen Erklärung den anderen Mitgliedstaaten angeboten, in den kommenden Jahren auf einen Teil ihrer finanziellen Forderungen zu verzichten, wenn eine Einigung lediglich am Geld scheitern sollte. Die Ursache lag jedoch im Willen

¹⁹ Ausführlich zur Problematik der Agenda 2007 siehe Roman Maruhn / Janis A. Emmanouilidis: Agenda 2007 – Der Konflikt um den Finanzrahmen 2007-2013, Reform-Spotlight 01/2005, http://www.cap.lmu.de/download/spotlight/Reformspotlight_01-05_d.pdf.

²⁰ Zu den Auswertungen des Kommissionsvorschlags und des Ein-Prozent-Budgets siehe die Berechnungen bei Heinemann, Friedrich: EU-Finanzplanung 2007-2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Europa Vordenken, Juni 2005.

Blairs zu einer grundsätzlichen Diskussion über die Struktur und Zukunftsfähigkeit der EU-Ausgaben; Großbritanniens Ankündigung einer Einigung unter eigener Präsidentschaft wurde in der Folge durch das Agendasetting Londons abgeschwächt, beim Sondergipfel im Herbst 2005 lediglich in allgemeiner Form über ein europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell diskutieren zu wollen.

Die Verfassungskrise²¹

Alle diese großen Aufgaben und Herausforderungen wurden überstrahlt von der großen Auseinandersetzung um die Ratifizierung der Verfassung – mit dem Nein der Franzosen und Niederländer.²² Auf dem Gipfel von Brüssel im Juni 2004 wurde der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet. Was noch vor wenigen Jahren undenkbar erschien, wurde in einem für die europäische Integration verhältnismäßig kurzen Zeitraum seit der „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“ des Gipfels von Nizza im Dezember 2000 realisiert. Ein bislang beispielloses Ereignis, ein historischer Moment der europäischen Integration. Doch kaum war die Verfassung verabschiedet, da begann der Wettlauf der Kleinkrämer und buchhalterischen Mathematiker, die in virtuoser Detailversessenheit nach möglichen Schwierigkeiten im Kleingedruckten suchten. Selten wurden die Rechenschieber und Kleincomputer intensiver von Europa-Analitikern traktiert. Und darüber ging dann das Gespür für die architektonische Wucht der verfassungspolitischen Entscheidung weitgehend verloren.²³

Ein Europa, das magnetisch immer mehr Aufgaben und immer mehr Mitglieder an sich zieht, lechzt geradezu nach verbürgter Zuverlässigkeit. Es ist nicht länger bloß ein Gegenstand von Pathos und Vision, sondern Produzent von öffentlichen Gütern, an den harte Leistungserwartungen zu richten sind. Den Imperativ handlungsfähiger Zuverlässigkeit hat die Europäische Union in eine Verfassung zu gießen versucht. Dies gibt der Integration nicht nur Effizienz, es gibt ihr vor allem eine neue politische Dignität.²⁴

Die Verfassung lässt zu weiten Teilen das bisherige Wildwuchs-Europa hinter sich: die vielen verschiedenen Verfahren, die hohe Zahl von Einstimmigkeitserfordernissen. Qualifizierte Mehrheitsabstimmungen im Ministerrat werden deutlich ausgebaut. Zudem wird das Mitentscheidungsverfahren zum Regelverfahren, wodurch die Rechte des Europäischen Parlaments entscheidend gestärkt werden. Europa wird praktisch zum Zwei-Kammer-System, da das

21 Siehe dazu Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2005; vgl. auch Thomas Fischer: Eine Verfassung für das große Europa, in: Matthias Chardon / Siegfried Frech / Martin Große Hüttmann (Hrsg.): EU-Osterweiterung. Chancen und Perspektiven, Schwalbach/Ts. 2005; Peter-Christian Müller-Graff: Entwicklungslinien des Europäischen Verfassungsvertrags, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004; Ingeborg Tömmel: Eine Verfassung für die EU: institutionelle Anpassungen oder Systemreform, in: integration, 3/04; Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung, in: integration, 3/04; Antje Wiener: Die Verfassung Europas: Konturen eines europäischen Konstitutionalismus, in: integration, 3/04.

22 Vgl. Janis A. Emmanouilidis / Bettina Thalmaier: Non, Nee, Ne, Nie oder No - Konsequenzen, Optionen und Empfehlungen im Falle einer Ablehnung der Verfassung, EU-Reform-Spotlight 03/2005, abrufbar unter http://www.cap.lmu.de/download/spotlight/Reformspotlight_03-05_d.pdf; Forschungsgruppe Bertelsmann Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P): Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza. Eine Option aus der Verfassungskrise: Kernbestand der Verfassungsneuerungen retten, abrufbar unter <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2005/vertrag.php>.

23 Vgl. Werner Weidenfeld: Europas neues Gesicht, in: Internationale Politik, 7/2004.

24 Vgl. u.a. Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2004; Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation, Gütersloh, München 2003; Talia Einhorn (Hrsg.): Spontaneous Order, Organization and the Law. Roads to a European Civil Society, Baden-Baden 2003; Wolfgang Schäfer (Hrsg.): Zukunftsprobleme der Europäischen Wirtschaftsverfassung, Berlin 2004.

Europaparlament im normalen Gesetzgebungsverfahren künftig gleichberechtigt mit dem Ministerrat entscheiden soll, wenn dort mit Mehrheit abgestimmt wird. Daraus entsteht ein neues Maß an Vertrautheit, weil die Prozeduren sehr nahe an gewohnte Traditionen rücken.

Nun ließe sich eine lange Liste von positiven und negativen Punkten, von Licht und Schatten im Verfassungstext aufmachen: Das Dokument ist wieder zu sperrig, zu umfangreich, zu detailliert. Es existieren in einzelnen Nuancen Widersprüche. Etliche Einzelpunkte sind halbherzig formuliert, eher faule Kompromisse. Dies wird die Buchhalter der Integration umtreiben und die Herzen bürokratischer Problemlöser höher schlagen lassen. Für das Gesamtprofil der Integration bleiben solche Aspekte irrelevant – so sehr sie auch künftig diese alltäglichen Fingerübungen der Bürokratenheere vital halten werden. Für die historische Perspektive bleibt nur ein großes Manko der Verfassung wirklich relevant: die fehlende Ordnung der Kompetenzen. Jede Verfassung verfügt im Kern über eine solche Ordnung der Zuständigkeiten. Verantwortung, Zurechenbarkeit, Rechenschaft, öffentliche Kontrolle – vieles hängt an einer transparenten Kontrolle. Als der Auftrag zu einem Vertrag über die Verfassung erging, da stand dieses Ziel im Zentrum. Daraus ist nichts geworden. Es ist beim unseligen Prinzip der Einzelermächtigung geblieben – der Grund der Intransparenz. Je mächtiger Europa künftig sein wird, desto schmerzlicher wird dieses Defizit empfunden werden. Auf Dauer wird die Union diesem Druck, mehr Klarheit zu schaffen, nicht widerstehen können. Nach den negativen Ausgängen der Referenden in Frankreich und den Niederlanden kann man nun konstatieren: Das Desaster nimmt seinen Lauf. Einer der großen historischen Versuche, Europa eine zuverlässige politische Ordnung zu geben, dürfte damit gescheitert sein. Was lernen wir daraus?

Zunächst weisen die negativen Voten darauf hin, dass es den politischen Eliten an Überzeugungskraft fehlt. Mit großem politischem Aufwand war ja in Frankreich nicht nur von den beiden dominierenden Parteien für die Verfassung geworben worden. Chirac bekam kämpferische Schützenhilfe von vielen europäischen Staatsmännern – so auch von Bundeskanzler Schröder. Dies alles half nichts. Auch nicht die dramatischen Fernsehauftritte des französischen Präsidenten. Das Ergebnis zeigt, dass europäische Fortschritte nicht mehr als routinemäßige Selbstverständlichkeiten angesehen werden dürfen. Wer ehrgeizige Ziele setzt, muss diese gut begründen können und die Bürger auf den Europa-Kurs mitnehmen. Daran hat es elementar gefehlt. Die innenpolitische Schwäche der europäischen Akteure erweist sich als eigentliche Achillesferse unseres Kontinents. Verfassungen müssen einfach transparent sein. Der europäische Verfassungstext aber war von Anfang an mit einem schweren Webfehler behaftet: Er ist zu umfangreich, zu kompliziert, zu unverständlich. Deshalb konnte man als Gegner auch ungestraft alles Mögliche hineingeheimnissen. Als ob nun plötzlich der französische Staat seine Schutzfunktion verlöre. Als ob nun die französische Nationalökonomie Opfer der Globalisierung werde. Alles das, was ein französischer Nationalist beklagt, hat nichts mit der Verfassung zu tun. Aber wer sollte das präzise belegen können? Das Text-Monstrum lud geradezu ein, alle weiteren innenpolitischen Frustrationen anzudocken und draufzusatteln. Das „Nein“ war eine Absage an nationale Regierungen und mythologische Ängste. Der Verfassungstext war nur der äußere Anlass, dies zum Ausdruck zu bringen. Eine Absage an das historische Projekt einer europäischen Friedensordnung wurde hier nicht formuliert.

Es wäre unangemessen, das Verfassungsdesaster nun zu einer Anfrage an die Existenz Europas hochzustilisieren. Das Nein zu dem vorliegenden Text ist nicht das Ende der Geschichte. Ganz im Gegenteil: Es kann zum Weckruf für einen erschöpften Kontinent werden. So war es auch bei den bisher gescheiterten Versuchen, eine Grundorientierung für eine politische Union Europas zu verabschieden.

Bereits in den 1950er Jahren scheiterte eine europäische Verfassung in Frankreich. Der französische Ministerpräsident Plevin hatte die Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) vorgeschlagen. Sie sollte gemeinsam mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) von einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) auf der Grundlage einer Verfassung umrahmt werden. Alles war von den Regierungen unterzeichnet. Die Ratifizierung scheiterte 1954 in der französischen Nationalversammlung. Aber nicht eine politische Lähmung war die Konsequenz sondern ein großer Aufbruch: Es erfolgte sofort das Startsignal für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM). Die Römischen Verträge von 1957 waren die glanzvolle Antwort auf das Scheitern der ersten europäischen Verfassung. Anfang der 1960er Jahre wollte man erneut einen politischen Rahmen für Europa schaffen. Aber auch die so genannten Fouchet-Verhandlungen scheiterten. Aber wieder war nicht verzweifelte Ratlosigkeit die Antwort. Konrad Adenauer und Charles de Gaulle erarbeiteten als Antwort den Deutsch-Französischen Freundschaftsvertrag (1963). Ein neuer Motor der Integration war kreierte. Anfang der 1980er Jahre erarbeitete und verabschiedete das erstmals direkt gewählte Europäische Parlament eine ehrgeizige Europäische Verfassung. Aus deren Scheitern entstand unter der Federführung des herausragenden Kommissionspräsidenten Jacques Delors ein großer neuer Vertrag: Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) mit der Vollendung des Binnenmarkts.

Es gibt keinen Beleg dafür, dass dieses Mal aus dem Scheitern eines Vorschlags nicht eine neue dynamische Vitalität entstehen könnte. Zunächst ist eine Beobachtung wichtig: Keine der Kontroversen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat sich am wirklichen Kern der Verfassung festgemacht. Es waren – wenn überhaupt – eher die relativ spät in dem Verfassungstext geratenen Details der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Der wesentliche Fortschritt, den die Verfassung im Blick auf Handlungsfähigkeit und Effektivität Europas bringen sollte, wurde nirgends in Frage gestellt. Also bietet es sich an, den Vorgang zu entdramatisieren:²⁵ Aus dem provozierenden Großtitel der Verfassung sollte wieder die bescheidene Variante eines Vertrages werden. Man könnte in einem oder – besser noch – in mehreren Texten den dringend notwendigen Reformkern sichern, ohne polarisierende Plebiszite bemühen zu müssen. Es bietet sich an, auf diese Weise in schlichter Vertragsform Folgendes zu fixieren: die Verbindlichkeit des Grundrechtskatalogs, die Korrektur der Entscheidungsprozesse, die Schaffung einer gewählten Präsidentschaft, die Einrichtung eines europäischen Außenministers, die Methoden der verstärkten Zusammenarbeit und der offenen Koordination. Dies ist der eigentliche Kern, den die Europäische Union zu ihrer Handlungsfähigkeit für jene Kompetenzen dringend benötigt, die ihr längst übertragen sind.

Niemand kann ein Interesse daran haben, dass der politische und ökonomische Koloss Europa keine hinreichenden Instrumente zur Regelung seiner eigenen Dinge in die Hand bekommt. In der neuen Bescheidenheit könnte daher die Lösung liegen: In Verträgen jene Schlüsselfragen zu klären, die ein monströser Verfassungstext eher verstellt und vernebelt. So könnte für Europa erneut das Scheitern eines Projekts zum entscheidenden Aufbruch werden.

²⁵ Siehe den Vertragsentwurf der Forschungsgruppe Bertelsmann Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P): Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza. Eine Option aus der Verfassungskrise: Kernbestand der Verfassungsneuerungen retten, abrufbar unter <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2005/vertrag.php>, außerdem vorsichtig argumentierend und die verschiedenen Optionen erörternd: Mathias Jopp / Gesa-S. Kuhle: Wege aus der Verfassungskrise – Die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, in: *integration*, 3/05.

Weiterführende Literatur

- Franco Algeri: Europas Selbstbestimmungsprozess. Wie definiert sich die erweiterte EU gegenüber den USA?, in: Michael Staak/Rüdiger Voigt (Hrsg.): Europa nach dem Irak-Krieg. Ende der transatlantischen Epoche?, Nomos 2004.
- Franz-Lothar Altmann: EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg?, SWP-Studie S 1, Januar 2005.
- Steffen Angenendt: Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft, München 1997.
- Ulrich Beck / Edgar Grande: Das kosmopolitische Europa, Frankfurt am Main 2004.
- Timm Beichelt: Die Europäische Union nach der Osterweiterung, Wiesbaden 2004.
- Ulrich Böttger: Ansätze für eine ökonomische Analyse des Subsidiaritätsprinzips des EG Art. 5 Abs. 2, Berlin 2004.
- Esther Brimmer (Hrsg.): The European Union Constitutional Treaty. A Guide for Americans, Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University, Washington D.C. 2004.
- Fraser Cameron (Hrsg.): The Future of Europe: Integration and Enlargement, Routledge 2004.
- Matthias Chardon / Siegfried Frech / Martin Große Hüttmann (Hrsg.): EU-Osterweiterung. Chancen und Perspektiven, Schwalbach/Ts. 2005.
- Maria Green Cowles/Michael Smith (Hrsg.): The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival, Oxford 2000.
- Franz Cromme: Verfassungsvertrag der Europäischen Union. Entwurf und Begründung, Baden-Baden 2003.
- Franz Cromme: Spezifische Bauelemente der europäischen Verfassung. Grundstrukturen des Verfassungsrechts der EG/EU bis zum Konventsentwurf – wesentliche Besonderheiten gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht im Überblick, in: Europarecht, 1/2005.
- Udo Diedrichs/Mathias Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag: Innovationen, Experimente, Impulse, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005.
- Janis A. Emmanouilidis / Claus Giering / Almut Metz: Flexible Integration – Aktuelle Konzepte der europäischen Integration vor dem Erweiterungshintergrund, Centrum für angewandte Politikforschung (Wissenschaftliche Studie zum Thema: September 2004).
- Stefan Fröhlich: The Difficulties of EU Governance. What way forward for the EU institutions?, Frankfurt am Main 2004.
- Timothy Garton Ash: Freie Welt. Europa, Amerika und die Chance der Krise, München 2004.
- Heather Grabbe: The Constellations of Europe. How Enlargement will transform the EU, London 2004.
- Charles Grant: What If the British Vote No?, in: Foreign Affairs, May/June 2005.
- Ines Hartwig / Wolfgang Petzold (Hrsg.): Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau, Baden-Baden 2005.
- Marcus Höreth: Kontinuität oder Pfadsprung? Das institutionelle Dreieck in Europa nach dem Verfassungsvertrag, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 4/2004.
- Mir A. Ferdowski: Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Konzeptionen – Akteure – Regionen, München 2004.
- Michael Gehler: Europa. Ideen, Institutionen, Vereinigung, München 2005.
- Jürgen Gerhards (unter Mitarbeit von Michael Hölscher): Kulturelle Unterschiede in der Europäischen Union. Ein Vergleich zwischen Mitgliedsländern, Beitrittskandidaten und der Türkei, Wiesbaden 2005.

- Klaus Hemmo: Der weite Weg nach Europa. Die Deutschen und ihre slawischen Nachbarn, Düsseldorf 2004.
- Wolfgang Ismayer: Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen 2004.
- Josef Janning: Leadership coalitions and change. The role of states in the European Union, in: *International Affairs*, 4/2005.
- Mathias Jopp / Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005.
- Georg Kreis: Europa und seine Grenzen, Bern 2004.
- Christine Landfried: Das politische Europa. Differenz als Potential der Europäischen Union, Baden-Baden 2005.
- Mark Leonard: Why Europe Will Run the 21st Century, Fourth Estate 2005.
- Julian Lindley-French / Katja Flückiger: A Chronology of European Security & Defence 1945-2005, Genf 2005.
- Christoph Linzbach / Uwe Lübking / Stephanie Scholz / Bernd Schulte (Hrsg.): Die Zukunft der sozialen Dienste vor der Europäischen Herausforderung, Baden-Baden 2005.
- Barbara Lippert / Gaby Umbach: The Pressure of Europeanisation. From post-communist state administrations to normal players in the EU system, Baden-Baden 2005.
- Barbara Lippert (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004.
- Peter Ludlow: The Making of the new Europe. The European Councils in Brussels and Copenhagen 2002, Brüssel 2004.
- Hartmut Marhold (Hrsg.): Europa auf dem Weg zur Verfassung. Valéry Giscard d'Estaings Reden und Beiträge als Präsident des europäischen Verfassungskonvents, Baden-Baden 2004.
- Olga Ilona Niemi: Perspektiven der Ratspräsidentschaft in einer erweiterten Europäischen Union, Frankfurt am Main 2005.
- John Van Oudenaren: Uniting Europe. An Introduction to the European Union, Lanham 2005.
- Ernst Piehl / Peter W. Schulze / Heinz Timmermann: Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau, Berlin 2005.
- Elfriede Regelsberger: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003, Baden-Baden 2004.
- Manfred Sapper / Volker Weichsel / Agathe Gebert (Hrsg.): Die Einigung Europas – Zukgraft und Kraftakt, Doppelheft 5-6/2004 der Zeitschrift Osteuropa.
- Roland Sturm: Eine Verfassung für ein Land ohne Verfassung? Britische Europapolitik und der europäische Verfassungsvertrag, in: Klaus Beckmann / Jürgen Dieringer / Ulrich Hufeld (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, Tübingen 2005.
- Bettina Thalmaier: Die zukünftige Gestalt der Europäischen Union. Integrationstheoretische Hintergründe und Perspektiven einer Reform, Nomos 2005.
- Bettina Thalmaier: Optionen für einen Plan-B im Falle des Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages, C.A.P Working Paper März 2005.
- Hans Tietmeyer: Herausforderung Euro. Wie es zum Euro kam und was er für Deutschlands Zukunft bedeutet, München 2005.
- Eva Uppenbrink: Das Europäische Mandat – Status der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Berlin 2004.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2005.
- Werner Weidenfeld: Europas Herausforderungen, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)*, 2/2005.