



Die Horizonte Europas. Perspektiven der EU-Erweiterungspolitik

*vorgelegt vom Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P),
Ludwig-Maximilians-Universität München*

*Strategiepapier für das 4. Deutsch-Spanische Forum
5.-6. Februar 2007, Würth Haus Berlin*

Veranstalter:  STIFTUNG WÜRTH  FUNDACIÓN
RAFAEL
DEL PINO

1. Europa an seinen Grenzen?

Die Europäische Union (EU) befindet sich in einer Phase der Unsicherheit. Ernüchterung bestimmt das tagespolitische Geschäft, die großen Errungenschaften der europäischen Integration scheinen konsumiert. In einem solchen Augenblick gilt es, eine neue Perspektive einzunehmen, ohne die großen historischen Erfolge der europäischen Einigung aus den Augen zu verlieren.

Nach Jahrhunderten leidvoller Erfahrungen und kriegerischen Gegnerschaften wurde die Bildung einer europäischen Gemeinschaft zur bewegenden Grundidee der Nachkriegszeit. Zwei große Vitalquellen lieferten dafür ungeahnte Kraftreserven: die Hoffnung auf Sicherheit zwischen den ehemals verfeindeten Staaten Europas und gegenüber der Bedrohung aus dem Osten sowie die Erwartung wirtschaftlicher Wohlfahrt durch den Gemeinsamen Markt. Beide Vorstellungen ließen sich realisieren und sind eindrucksvolle Belege der europäischen Erfolgsgeschichte.

Diese Erfolgsgeschichte hält an: Nach der Erweiterung um zehn neue Länder zum 1. Mai 2004 wurde die Wiedervereinigung des Kontinents mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU und Sloweniens zur Eurozone am 1. Januar 2007 fortgesetzt. Die geplante Erweiterung des Schengen-Raumes um zehn der neuen EU-Mitglieder im Herbst 2007 ist ein wichtiger Schritt für den Abbau der innereuropäischen Grenzen. Die tragende Rolle der EU bei der Stabilisierung Mazedoniens ist beispielhaft für die Wirkung der Union in ihrer direkten Nachbarschaft. Die anhaltende Attraktivität des Integrationsprojekts nach außen ist ein weiterer Beleg für die ungebrochene Relevanz der Union.

Gleichzeitig aber scheint die Integration Europas ins Stocken zu geraten – sowohl in interner als auch in externer Dimension. Gemeinsame Versuche zur Modernisierung der europäischen Volkswirtschaften im Kontext der Lissabon-Strategie tun sich schwer. Die Gegenwehr bei europäischen Fusionen und Unternehmensübernahmen sind Anzeichen eines neuen ökonomischen Nationalismus. Die Reflexionen über die Zukunft der Konstitutionalisierung der EU blieben bisher ohne konkrete Resultate.

In der Außendimension machen sich Erweiterungsmüdigkeit und Skepsis über die Vereinbarkeit von Vertiefung und Erweiterung breit. Die Fähigkeit der Europäischen Union, weitere Staaten aufzunehmen, wird in breiten Teilen von Politik und Öffentlichkeit angezweifelt. Auf den ersten Blick dreht sich die Debatte um die politische, institutionelle und finanzielle Integrationsfähigkeit der großen Union von 27 und mehr Mitgliedstaaten. Die Diskussion berührt jedoch auch die Tiefenschichten der europäischen Ratio – aufgeworfen ist die Frage nach der kulturellen und sozialen Aufnahmefähigkeit der Gesellschaften der Europäischen Union. Es geht um die Frage nach der Identität Europas.

Einen Stillstand kann sich die Europäische Union angesichts der drängenden globalen Herausforderungen jedoch nicht leisten. Daher gilt es, vermeintliche Grenzen zu hinterfragen und einen neuen ordnenden Rahmen zu entwerfen. Notwendig sind Konzepte zur Überwindung der inneren und äußeren Blockaden europäischer Politik. Die aktive Gestaltung der EU-Erweiterungspolitik wird dabei von besonderer Relevanz sein.

2. Von der Sechsergemeinschaft zur EU-30+

Ein Blick auf die Entstehungsgeschichte der Europäischen Union macht das Ausmaß der historischen Bedeutung eines annähernd vollständig wiedervereinigten europäischen Kontinents greifbar. Die ursprüngliche Sechsergemeinschaft von Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden, die mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1957 den Grundstein für die Europäischen Gemeinschaften legte, ist mittlerweile zu einer großen Union mit 27 Mitgliedstaaten und rund 500 Millionen Unionsbürgern angewachsen.

Als Richtschnur für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten dienen die Verträge der Europäischen Union. Europa, so wurde im Primärrecht der EU niedergelegt und in der Praxis in den „Kopenhagener Kriterien“ weiterentwickelt, ist nicht nur ein geographisches Gebilde, sondern eine Kombination aus territorialen Kriterien und kulturellen Werten, aus Auffassungen und normativen Elementen.¹

Die vertraglichen Grundlagen der EU-Erweiterungspolitik

Präambel EU-Vertrag:	Ziel ist „Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“
Artikel 6 (1) EU-Vertrag:	„Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit.“
Artikel 49 EU-Vertrag:	„Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“
Kopenhagener Kriterien (1993):	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilität von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der politischen Institutionen - Achtung der Grundsätze einer offenen und wettbewerbsfähigen freien Marktwirtschaft - Fähigkeit des Rechtssystems, den gemeinsamen Besitzstand der EU („acquis communautaire“) zu integrieren - Wahrung der Fähigkeit der EU, neue Mitgliedstaaten aufzunehmen und gleichzeitig die Dynamik des Integrationsprozesses nicht zu bremsen

Quelle: Eigene Darstellung

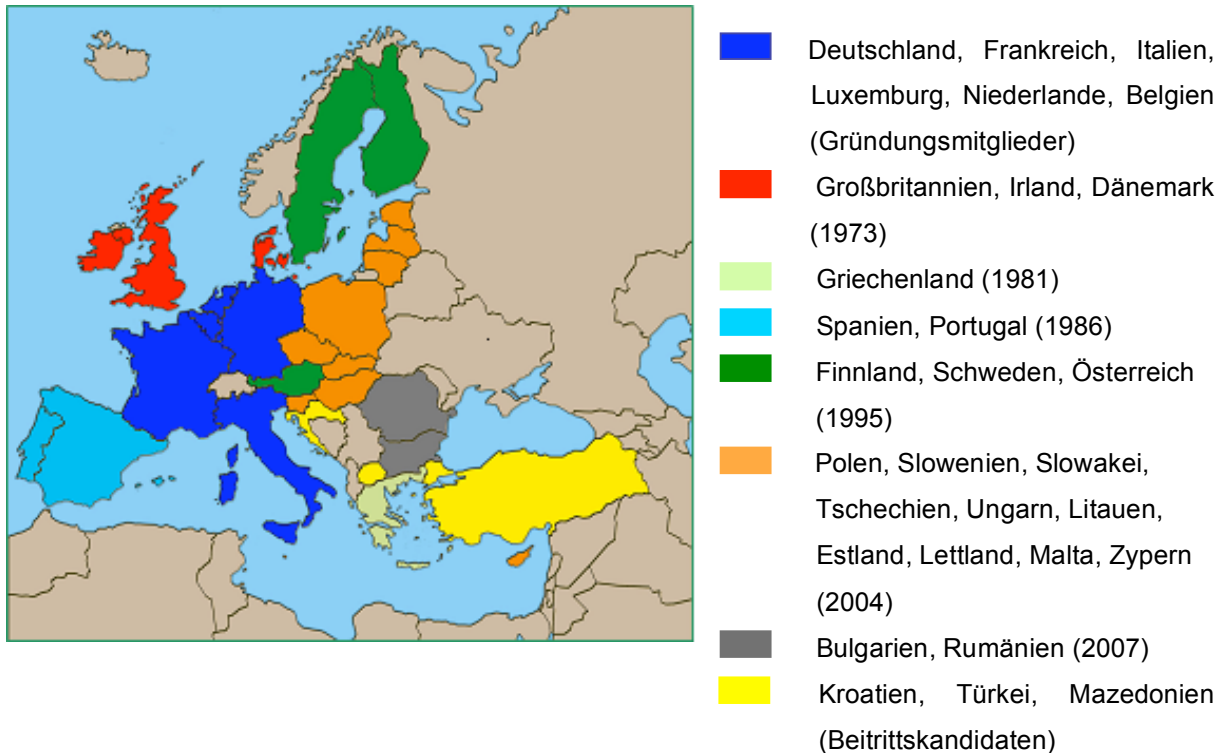
In vier Erweiterungsrunden wuchs zunächst Westeuropa durch die Beitritte von Großbritannien, Irland und Dänemark (1973), Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986) und Österreich, Finnland und Schweden (1995) zusammen. Die Beitrittsprozesse der Schweiz und Norwegens wurden beide aufgrund von negativen Bürgervoten ausgesetzt, dennoch sind beide Staaten sowie Liechtenstein und Island eng mit dem politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kooperationsgeflecht in Europa verwoben.

Die epochale Dimension der Erweiterung 2004, der größten Aufnahmewelle in der Geschichte der Europäischen Union, offenbart sich, wenn man auf die Jahrhunderte der kriegerischen Verwüstungen auf dem europäischen Kontinent zurückblickt. Mit der Osterweiterung hat die Europäische Union die Spaltung Europas hinter sich gelassen und das Fundament für die Einigung Gesamteuropas gelegt. Der Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, der

¹ Vgl. dazu Rehn, Olli (2006): Europe's Next Frontiers. Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung, Band 14, München.

Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern war ein zentraler Beitrag zur Stabilisierung Europas. Mit der Aufnahme von Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007, deren Beitrittsprozesse sich aufgrund fehlender Beitrittsreife verzögert hatten, ist die größte Erweiterungsrunde der EU nun vollendet.

Die Erweiterungen der EG/EU



Kaum war die große Erweiterung nach Osten vollzogen, nahm die Europäische Union nach kontroversen Debatten im Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen mit der Türkei auf. Noch am selben Tag eröffnete die EU die Verhandlungen mit Kroatien, dessen Beitritt noch vor Ende dieser Dekade Realität werden könnte. Kurz darauf erhielt Mazedonien den Status eines Beitrittskandidaten. Auch die übrigen Staaten des Westbalkans – Albanien, Serbien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina – sind durch den Abschluss von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen eng an die Europäische Union gebunden und haben eine konkrete Beitrittsperspektive.

Die Europäische Union hat sich damit klar zu einer Fortsetzung der Erweiterungspolitik bekannt, eine EU der 30 und mehr Mitgliedstaaten ist in den geltenden Abkommen bereits angelegt. Sie muss durch ein effektives Prozessmanagement auf der Verhandlungsebene aktiv gestaltet werden, um die Chancen künftiger Erweiterungen ausschöpfen und Risiken abfedern zu können. Die Erfahrungen aus der Erweiterung 2004 können dabei als Richtschnur dienen und in die strategische Planung weiterer Beitritte eingehen.

Erforderlich sind insbesondere die Formulierung klarer Vorgaben für die Beitrittskandidaten, Transparenz und Glaubwürdigkeit im Hinblick auf den Türkei-Beitritt, die Übernahme von Verantwortung hinsichtlich der Staaten des Westbalkans und die Sicherung der Unterstützung von Seiten der Bürger.

- *Formulierung klarer Vorgaben für die Beitrittskandidaten*

Die Union muss im Hinblick auf die Beitrittskandidaten und Bewerber auf ein kohärentes Auftreten bedacht sein. Den beitriftswilligen Ländern sollten klare und transparente Leitfäden an die Hand gegeben werden, die zur Orientierung auf dem Weg in die Europäische Union dienen. Die Verknüpfung von klaren Reformvorgaben mit dem Tempo der Aufnahme der Beitrittskandidaten dient sowohl den Kandidaten, als auch den Entscheidungsträgern der EU und den Bürgern als Anhaltspunkt im gesamten Beitrittsprozess.

Bei ihrem Beschluss zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei wies die Europäische Union mit einer bis dahin unbekanntenen Klarheit darauf hin, dass der Verhandlungsbeginn allein nicht automatisch in eine volle Mitgliedschaft des beitriftswilligen Staates münde. Die Europäische Kommission kann, sollte sie es für angebracht halten, die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Zwar wurde bislang noch kein Beitrittsprozess endgültig gestoppt, doch wie im Falle Bulgariens und Rumäniens zumindest zeitweise verzögert. Die Aussetzung einiger Verhandlungskapitel bei den Gesprächen mit der Türkei ist die bislang deutlichste Kritik am Reformkurs eines Beitrittskandidaten. Die EU hat sich damit ein Instrument an die Hand gegeben, um den Reformdruck auf die beitriftswilligen Staaten aufrecht zu erhalten und gleichzeitig die nötige Zeit für Reformanstrengungen zuzulassen.

- *Transparenz und Glaubwürdigkeit im Hinblick auf den Türkei-Beitritt*

Ein Lackmustest für die künftige Erweiterungspolitik der Europäischen Union ist der Fall der Türkei. Angesichts des negativen Fortschrittsberichts, den die Europäische Kommission im Herbst 2006 vorgelegt hat,² beschloss die EU im Dezember 2006, die Beitrittsgespräche teilweise auszusetzen.

Vieles spricht dafür, dass die Verhandlungen zwischen der EU und der Türkei langwierig und äußerst kompliziert werden.³ Und selbst wenn alle Beratungen erfolgreich abgeschlossen und die für den Beitritt nötigen Reformen in der Türkei eingeführt und umgesetzt würden, könnte die Aufnahme letztlich immer noch am Votum des Europäischen Parlaments oder eines der EU-Mitgliedstaaten scheitern. In Frankreich ist es bereits beschlossene Sache, dass in einem Referendum über den Beitritt der Türkei entschieden werden muss. Scheitert die Ratifikation des Beitrittsvertrags auch nur in einem Land, kann die Türkei nicht Mitglied der Union werden.

Nicht außer Acht gelassen werden sollte die Stimmung innerhalb der türkischen Gesellschaft. Gegenwärtig nehmen die Widerstände gegen einen EU-Beitritt in der türkischen Bevölkerung zu. Die offenen Vorbehalte gegen eine türkische Vollmitgliedschaft innerhalb einiger Teile der Europäischen Union könnten die ablehnende Stimmung noch weiter verstärken und zu einer nachlassenden Reformwilligkeit in der Türkei führen. Ziel der Europäischen Union sollte es daher sein, ein transparentes Vorgehen auf der Grundlage der bestehenden Verpflichtungen zu wählen, um die Glaubwürdigkeit ihrer Erweiterungspolitik nicht zu verlieren. Sie sollte darauf bedacht sein, die Reformanstrengungen innerhalb der

² Vgl. dazu Europäische Kommission (2006): Progress report on Turkey. Abrufbar unter http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/tr_sec_1390_en.pdf.

³ Emmanouilidis, Janis (2004): EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Analyse und Ausblick, C-A-P Position, München. Abrufbar unter <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2004/tuerkei-eu.php>.

türkischen Zivilgesellschaft nachhaltig zu fördern und die soziale Modernisierung weiter voran zu treiben. Am Ende wird die Entscheidung über einen EU-Beitritt der Türkei maßgeblich von der türkischen Gesellschaft selbst getroffen werden. Die Enttäuschung der mit dem Beitritt verbundenen Hoffnungen kann daher nicht im Interesse der Union liegen.

- *Übernahme von Verantwortung gegenüber den Staaten des Westbalkans*

Besondere Verantwortung kommt der Europäischen Union im Südosten des Kontinents zu. Das Versagen des europäischen Krisenmanagements zu Beginn der neunziger Jahre hat die großen europäischen Nationalstaaten gemeinsames Handeln gelehrt und ihre substanziellen Interessen zusammengeführt. Die EU bot den Ländern des Westbalkans mit ihrem Versprechen auf dem Gipfel von Tampere im Jahr 1999 und dem Abschluss von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen eine klare Beitrittsperspektive und bekräftigte diese erneut in der „Salzburger Erklärung“ vom März 2006. Diese Perspektive eröffnet sowohl der Union als auch den Ländern des Balkans vielfältige politische, ökonomische und gesellschaftliche Chancen.

Zahlreiche europapolitische Entscheidungsträger haben angesichts der aktuellen Erweiterungsmüdigkeit wiederholt klar gemacht, dass die EU den Westbalkan-Staaten trotz der Debatte um die Aufnahme- bzw. Integrationsfähigkeit der Union nach wie vor eine klare Beitrittsperspektive bieten sollte. Durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens ist der Druck weiter gestiegen, das „schwarze Loch“ auf der Karte Europas zu schließen. Die EU-Erweiterung in Richtung Westbalkan, die in ihrer Dimension nicht mit der Beitrittsrunde von 2004 zu vergleichen wäre, ist damit keine Frage des Ob, sondern des Wann und des Wie.

- *Sicherung der Unterstützung von Seiten der Bürger*

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union war von Anfang an mit einem schweren Defizit behaftet, das sich heute als problematisch erweist. Die europäischen Entscheidungsträger haben es versäumt, den Bürgern Europas die historische Tragweite und die Potenziale der größten Beitrittswelle in der Geschichte der EU angemessen zu vermitteln. Stattdessen begann die öffentliche Auseinandersetzung um Finanzen und Zusatzbelastungen. Die Warnungen vor einer Überlastung der Arbeitsmärkte durch Arbeitsmigration aus den neuen Mitgliedstaaten prägten die Argumentation der Beitrittsgegner.

Kaum war der Beitritt der zehn neuen Mitglieder im Mai 2004 vollzogen, da wurden die Bürger im Oktober 2005 mit der Nachricht von der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei konfrontiert. Die Beitrittsperspektive für die Länder des Westbalkans war von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt konkretisiert worden. Die Ziele der europäischen Erweiterung wurden nicht vermittelt, was sich in einem eklatanten Informationsmangel und einer dramatisch sinkenden Zustimmung zur EU-Erweiterungspolitik ausdrückt.

Besonders im Verfassungsreferendum in Frankreich im Mai 2005 hat sich gezeigt, welche Auswirkungen eine mangelhafte Informiertheit über das Thema Erweiterung haben kann. Den Verfassungsgegnern war es gelungen, das Votum über die Verfassung auch als Votum über den EU-Beitritt der Türkei zu instrumentalisieren,

um auf diesem Wege große Bevölkerungsteile zu mobilisieren.⁴ Die französische Regierung hatte daraufhin eine Verfassungsänderung beschlossen, die bei allen künftigen Erweiterungen ein Referendum vorsieht.

Einschätzung der Bürger zur EU-Erweiterung 2004

Frage	Stimme zu	Stimme nicht zu
Die Erweiterung der EU ist eine gute Sache	45%	42%
Die Erweiterung schwächt die demokratisch Entscheidungsfindung in der EU	43%	38%
Die Erweiterung fördert die Standortverlagerung von Unternehmen in Länder mit niedrigen Arbeitskosten	75%	14%
Die Erweiterung belastet das Budget der alten Mitgliedstaaten	57%	25%
Die Erweiterung erhöht das Risiko von Kriminalität	62%	27%

Quelle: Europäische Kommission (2006): Special Eurobarometer 255.

Vor diesem Hintergrund erhöht sich der Druck auf alle europapolitischen Akteure, die Erweiterungspolitik transparent zu kommunizieren. Eine offene Kommunikationspolitik über Nutzen und Kosten der Erweiterung der EU kann helfen, der Erweiterungsmüdigkeit zu begegnen.⁵ Die Probleme der Erweiterung sollten dabei ebenso ehrlich beim Namen genannt werden wie auch die potenziellen Kosten einer Nicht-Erweiterung.

4. Jenseits der Erweiterung – die Europäische Nachbarschaftspolitik aktiv gestalten

Nach der großen Erweiterungsrunde um 12 neue Mitgliedstaaten berührt die EU sensible Nachbarschaften. Sie grenzt im Osten von der Barentssee im hohen Norden bis zum Schwarzen Meer an den postsowjetischen Raum, im Südosten an den Nahen und Mittleren Osten und im Süden an die Staaten Nordafrikas. Sollte zudem die Türkei beitreten, wird die Europäische Union direkte Grenzen zu Syrien, zum Irak, zum Iran, zu Armenien und Georgien haben. Diese direkten Nachbarschaften stellen eine stabilitätspolitische Herausforderung dar, deren Ausmaß bisher kaum in seiner ganzen Tragweite erfasst wurde. Die Konsolidierung ihrer Nachbarschaft durch eine effektive Stabilisierungs- und Anbindungsstrategie muss daher oberstes Anliegen der EU sein. Dabei gilt es Folgendes zu berücksichtigen:

⁴ Vgl. Europäische Kommission (2005): Flash Eurobarometer 171: Post-referendum Survey in France. Abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm.

⁵ Zur Kommunikationspolitik der EU vgl. Seeger, Sarah (2006): Das Weißbuch der Kommission über eine europäische Kommunikationspolitik – ein Neuanfang europäischer Kommunikation?, C-A-P Aktuell 1, München.

- *Wahrung der Offenheit der Europäischen Union*

Die große Europäische Union darf auch jenseits des Westbalkans und der Türkei ihre Türen nicht grundsätzlich verriegeln. Die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft ist für die meisten europäischen Länder im geographischen Umfeld der Union wesentlicher Anreiz für die Einleitung beziehungsweise Fortsetzung ihrer politischen und wirtschaftlichen Transformation. Gleichzeitig ist aber ein Beitritt dieser Länder zur EU bis auf weiteres nicht möglich. Neben einer vollen Mitgliedschaft sind daher innovative Formen zur Stabilisierung und Heranführung von Staaten, die in Richtung EU streben, gefragt. Verschiedene Intensitäten von Partnerschaften könnten künftig der Schlüssel sein für die Einbindung bisheriger Nichtmitglieder in das enge Netz europäischer Kooperation. Die Anbindungsperspektive an die Union hätte die nötige Strahlkraft, um politische und wirtschaftliche Reformen in den Nachbarstaaten der EU zu stimulieren. Gleichzeitig wird damit der zunehmenden Erweiterungsmüdigkeit in der EU-27 Rechnung getragen, indem eine Erweiterung jenseits des Balkans und der Türkei für einen überschaubaren zeitlichen Rahmen ausgeschlossen wird.

- *Verantwortung in den Nachbarschaften der EU*

Die EU sollte die Beziehungen zu den europäischen Nachbarstaaten im Kontext der Mittelmeerpolitik und einer differenzierten Ostpolitik⁶ kontinuierlich vertiefen. So braucht die EU eine genuine Strategie für die ehemaligen Sowjetrepubliken ebenso wie für den Schwarzmeerraum, Zentralasien und den Südkaukasus. Auch im Hinblick auf die Euro-Mediterrane Partnerschaft, die alle südlichen Mittelmeeranrainerstaaten, Jordanien und die palästinensischen Gebiete, nicht aber Libyen, an die EU bindet, ist die Weiterentwicklung der Kooperationsprogramme von besonderer Bedeutung für die Stärkung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformkräfte. Herausforderungen wie der stete Migrationsstrom, aber auch die strategische Bedeutung der genannten Regionen hinsichtlich der Energieversorgungssicherheit der EU machen deutlich, dass die Nachbarschaftspolitik nicht zuletzt auch im ureigensten Interesse der Union liegt.

- *Aktive Partnerschaft mit Russland*

Die Kooperation mit den direkten Nachbarn der EU in Osteuropa, in der Schwarzmeerregion und in Zentralasien erfordert eine aktive Partnerschaft mit Russland. Künftig sollten die Beziehungen verstärkt europäisiert werden und inhaltlich und formal neu bestimmt werden. Die enge Zusammenarbeit in den vier „Gemeinsamen Räumen“ – Wirtschaft, Sicherheit und Justiz, äußere Sicherheit und Forschung und Bildung – sollten weiter ausgebaut werden. Zugleich müssen aber die wertgebundenen Grundlagen der Zusammenarbeit und die Notwendigkeit demokratischer Reformen in Russland verdeutlicht werden.

⁶ Kempe, Iris (2006): Eine neue Ostpolitik, C·A·P Analyse 2, München.

5. Die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der EU stärken

Die aktive Gestaltung der externen Dimension der EU-Erweiterung durch die verschiedenen Heranführungs- und Erweiterungsinstrumente kommt ohne eine Neuordnung der inneren Strukturen der Union nicht aus, will die EU die laufenden Beitrittsprozesse nicht gefährden.

- *Die institutionelle Aufnahmefähigkeit der EU stärken*

Der derzeit geltende Vertrag von Nizza sieht Bestimmungen für eine Größe der EU von bis zu 27 Mitgliedstaaten vor. Eine Revision der Verträge vor der Aufnahme von Kroatien, der Türkei und den Staaten des Westbalkans ist dringend erforderlich, um die Balance von Vertiefung und Erweiterung aufrechtzuerhalten. Die Europäische Verfassung würde in dieser Hinsicht erhebliche Fortschritte bringen.

Nach den negativen Bürgervoten in Frankreich und den Niederlanden hat die Verfassung in ihrer jetzigen Form jedoch momentan keine Chance auf Inkrafttreten. Es besteht allerdings die Möglichkeit, wenn nicht den vorliegenden Text, so doch die *Substanz* der Verfassung zu retten.⁷

Dies betrifft zum einen die Personalisierung europäischer Politik durch „europäische Gesichter“ – etwa durch den europäischen Außenminister oder den gewählten Präsidenten des Europäischen Rates. Zudem muss die EU-27+ die Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren im Ministerrat und im Europäischen Parlament reformieren sowie die nationalen Parlamente stärker einbeziehen, um einerseits handlungs- und funktionsfähig zu bleiben und andererseits das Demokratiedefizit der Union ein Stück weit abzubauen. Abschließend sollte eine Reihe struktureller Bestimmungen der Europäischen Verfassung übernommen werden. Nicht zuletzt sollte die Charta der Grundrechte ins Primärrecht der Union übertragen werden. Damit wäre nicht nur für die Europäische Union selbst, sondern auch für Dritte nachvollziehbar, für welche Werte die EU steht.

Reformen des Primärrechts der EU

Reformbereich	Reformmaßnahmen
Institutionen der EU	- Einsetzung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates - Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers - Verkleinerung der Kommission und Stärkung ihres Präsidenten
Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren	- Einführung der „doppelten Mehrheit“ - Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat - Einführung plebiszitärer Elemente (Bürgerbegehren) - Stärkung des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess
Strukturelle Bestimmungen	- rechtsverbindliche Verankerung der Charta der Grundrechte - Einführung von Kompetenzkategorien - Übernahme der so genannten „Passarelle-Klausel“ zur vereinfachten Weiterentwicklung der europäischen Verträge - Reform des Verfahrens zur künftigen Revision des Primärrechts - Übernahme der Solidaritätsklausel

Quelle: Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (2005): Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza, Gütersloh. Abrufbar unter http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006_Vertrag.pdf.

⁷ Vgl. zum Thema auch Thalmaier, Bettina (2005): Nach den gescheiterten Referenden: Die Zukunft des Verfassungsvertrages, C·A·P Analyse 2, München.

- *Die wirtschaftliche und finanzielle Aufnahmefähigkeit der EU stärken*

Die Erweiterung ist sowohl für die neuen Mitgliedstaaten als auch für die alte EU-15 eine wirtschaftliche Erfolgsgeschichte. Die Transformation der ehemaligen Planwirtschaften zu wettbewerbsfähigen und dynamischen Marktwirtschaften konnte durch die konkrete Beitrittsperspektive und die Heranführungsstrategie der Europäischen Union erfolgreich vorangebracht werden. Beispielhaft dafür steht Slowenien, das zu Beginn des Jahres 2007 als erstes Neumitglied den Euro eingeführt hat.

Mit einem Wirtschaftswachstum von 3,75 Prozent in den Jahren 1997 bis 2005 konnten die neuen Mitgliedstaaten im Vergleich zur EU-15 mit 2,5 Prozent Wachstum entscheidend aufholen. Während das Durchschnittseinkommen der EU-10 im Jahr 1997 noch bei 44 Prozent des EU-15-Durchschnittseinkommens lag, betrug es 2005 immerhin bereits die Hälfte.⁸

Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts

	2002	2004	2006*	2008*
EU-15	1,1	2,2	2,6	2,3
Tschechien	1,9	4,2	6,0	4,7
Estland	8,0	8,1	10,9	8,4
Zypern	2,0	4,2	3,8	3,9
Lettland	6,5	8,6	11,0	8,0
Litauen	6,9	7,3	7,8	6,5
Ungarn	4,3	4,9	4,0	2,7
Malta	2,2	0,0	2,3	2,2
Polen	1,4	5,3	5,2	4,8
Slowenien	3,5	4,4	4,8	4,5
Slowakei	4,1	5,4	6,7	5,7
Bulgarien	4,9	5,6	6,0	6,2
Rumänien	5,1	8,4	7,2	5,6

* Prognose

Quelle: Eurostat

Auf der anderen Seite eröffnete die Beitrittswelle für die alten Mitgliedstaaten neue Absatzmärkte und damit neue Wettbewerbschancen im Hinblick auf die scharfe Konkurrenz der rasant wachsenden asiatischen Ökonomien. Das Leistungspotenzial der großen Union ist heute enorm. Die Europäische Union erwirtschaftet ein Bruttoinlandsprodukt, das über dem der Vereinigten Staaten liegt, ihr Anteil am Welthandel liegt bei rund 20 Prozent und ist damit dem der USA vergleichbar. Zudem zählt die heutige Union knapp 500 Millionen Einwohner. Treten schließlich auch die Türkei, Kroatien und Mazedonien bei, so würden rund 580 Millionen Menschen auf dem Gebiet der Europäischen Union leben.⁹ Die Bevölkerung der Union würde damit etwa doppelt so groß sein wie die der USA. Die EU 27+ verfügt daher über eine ökonomische und demographische Bedeutung von weltpolitischem Rang.

Gleichzeitig sehen sich einige der neuen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Lage am Arbeitsmarkt mit schwer wiegenden Problemen konfrontiert. Hohe

⁸ Daten beziehen sich auf die EU-25 bzw. EU-10 ohne Rumänien und Bulgarien, entnommen aus: Bureau of European Policy Advisors und Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission (2006): Enlargement, two years after: an economic evaluation, Occasional Papers 24, abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasionalpapers_en.htm.

⁹ Zu den Zahlen vgl. die Angaben von Eurostat. Abrufbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Arbeitslosenquoten und zum Teil gravierende infrastrukturelle Schwächen stellen die Europäische Union an dieser Stelle vor große Herausforderungen. Mit Hilfe der Strukturfonds und einer effektiven redistributiven Politik muss es der EU gelingen, die Reformbestrebungen in diesen Ländern weiter zu fördern. Dazu ist angesichts der Restriktionen des EU-Budgets und der Weigerung der Nettozahler, weitere Finanztransfers vorzunehmen, eine Neuordnung der Ausgabenpolitik nötig, um die Erweiterungspolitik auch künftig wirksam finanzieren zu können.

- *Die politische Aufnahmefähigkeit der EU stärken*

Damit auch eine große EU von 30 und mehr Mitgliedstaaten eine *politische* Gemeinschaft bleibt und nicht auf eine bloße Freihandelszone reduziert wird, müssen flexible Formen der Zusammenarbeit gefördert werden.

In der erweiterten EU werden die Interessen der Mitgliedstaaten immer heterogener. Während des Irak-Krieges wurde deutlich, dass in der außenpolitischen Dimension der EU noch erhebliche Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Auch im Bereich Inneres und Justiz divergieren die Interessenlagen der Mitgliedstaaten zum Teil erheblich. Strategien differenzierter Integration erlangen deshalb eine herausragende Bedeutung.¹⁰

Dabei sollte die Differenzierung nicht als Niedergang der bewährten Gemeinschaftsmethode bewertet werden. Bereits heute existieren zahlreiche Beispiele differenzierter Integration, das sichtbarste ist die Wirtschafts- und Währungsunion. Auch im Rahmen des Schengen-Raums sind – trotz der geplanten Erweiterung 2007 – nicht alle EU-Mitgliedstaaten beteiligt. Differenzierung bedeutet nicht, andere Mitglieds- oder Drittstaaten abzukoppeln, sondern in einer Gruppe voranzuschreiten, die für teilnahmewillige und -fähige Staaten offen ist. Auf diese Weise können Entscheidungsblockaden umgangen und divergierende oder zum Teil auch konträre Interessenlagen integriert werden. Differenzierung ist einer der Schlüssel für die Sicherstellung der Regierungs- und Handlungsfähigkeit im großen Europa.

6. Identität als Grenze?

Die Debatten um die Integrationsfähigkeit der Union drehen sich neben den institutionellen, finanziellen und politischen Aspekten vor allem auch um den Kern des europäischen Selbstverständnisses. Es geht um die Frage nach dem Wesen Europas und seinen identitätsprägenden Elementen. Viele Bürger haben das Gefühl, dass spätestens mit Blick auf den möglichen Beitritt der Türkei die Identitätsgrenzen Europas erreicht sind. Doch wo genau europäische Identität endet, konnte zu keinem Zeitpunkt in der Geschichte der Europäischen Integration eindeutig beantwortet werden.

Zwar wurde die Aufklärung seit dem Ende des 18. Jahrhunderts zum Schlüsselerlebnis für Europa. Doch trotz dieses gemeinsamen Erfahrungshorizonts machten kriegerische Konflikte die territorialen und mentalen Grenzen zwischen den europäischen Völkern immer wieder deutlich. Der Nationalismus des 19.

¹⁰ Zu den Instrumenten der flexiblen Integration vgl. Emmanouilidis, Janis (2005): Der Weg zu einer neuen Integrationslogik: Elemente flexibler Integration in der Europäischen Verfassung. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh, S. 149-172.

Jahrhunderts erdrückte schließlich die Ansätze einer gemeinsamen europäischen Idee und mündete in die blutige Katastrophe zweier Weltkriege.

Nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es den Staaten in Westeuropa, ihre scheinbar schicksalhaften kriegerischen Auseinandersetzungen zu überwinden. Der neue Schlüsselbegriff der Koordination politischen und kulturellen Lebens im Westen Europas war „demokratische Integration“ zur Etablierung einer gemeinsamen Friedens- und Kooperationsordnung.¹¹ Die Bildung einer westeuropäischen Gemeinschaft war angesichts der Bedrohung durch die Blockkonfrontation die existentielle Garantie für Sicherheit.

Daneben galt das Interesse der Europäer dem wirtschaftlichen Wohlstand. Integration sollte Europa in eine Ära großer wirtschaftlicher Stabilität und Prosperität führen. Das Programm des Gemeinsamen Marktes revitalisierte die nationalen Volkswirtschaften und den europaweiten Handel.

Diese gemeinsamen Ziele folgten jedoch keinem einheitlichen Masterplan, der den Bürgern als Projektionsfläche ihrer eigenen Standortbestimmung hätte dienen können. Dies hatte den entscheidenden Vorteil, dass der Einigungsprozess je nach gegebener Situation an völlig unterschiedlichen Materien der Politik ansetzen konnte und von dort aus versuchen konnte, Fortschritte zu erzielen. Gleichzeitig ist das Fehlen eines ordnenden Rahmens heute eine zentrale Ursache für die Entfremdung vieler Bürger von Europa. Die tiefe Unsicherheit über das Wesen der EU und über Sinn und Ziel des europäischen Integrationsprojekts ist der eigentliche Antrieb der Diskussionen um die Grenzen der Europäischen Union. Nicht im geographischen, sondern im mentalen Sinn.

Nötiger denn je ist ein europaweiter Verständigungsprozess, der Meinungen und Werte über Grenzen hinweg fließen lässt und neue verbindende Horizonte aufzeigt. Ziel einer solchen Verständigung ist nicht die Schaffung einer einheitlichen europäischen Identität, sondern die Öffnung des Bewusstseins der Europäer für die Besonderheiten der europäischen Vielfalt. Gelebtes Europa als die Anerkennung einer schöpferischen Differenz¹² – dies kann den Europäern und Europäerinnen eine emotionale Identitäts-Schicht sein. Die Akzeptanz des Anderen als Teil der eigenen Identität ist der Schlüssel für eine gemeinsame Wertebasis in einem Europa der 27 und mehr Mitgliedstaaten.

¹¹ Vgl. dazu Gasteyger, Curt (1997): Europa von der Spaltung zur Einigung, Bonn.

¹² Vgl. zum Thema auch Landfried, Christine (2005): Das politische Europa. Differenz als Potenzial der Europäischen Union, Baden-Baden.