

The European Union: Stumbling Blocks on the Road to Integration

Lutz Unterseher
Berlin, May 2006

Abstract:

If one believes the officials in Brussels, the European Union, along with its institutional predecessors, has been a story of thoroughly successful economic integration. It is claimed that this development has to a considerable extent resulted from the impact of market forces, but also from the Union's (formerly: the Community's) well-conceived policies to promote competitiveness in certain regions and branches of industry as well as economic cohesion in general. The reality is somewhat sobering, however.

Even core-Europe was quite heterogeneous. And, despite some success cases of countries making it up to the average or above, Europe's successive waves of enlargement – especially the ones to the South and the East – have made it even more heterogeneous. Quite a few countries are limping behind – with, as of now, only dim chances of ever catching up. This applies, for instance, to relatively 'old' members such as Portugal and Greece, but even more so to most of the newcomers from the East. The chances of the latter are worse than those of the former. Their initial economic data are not as good as the ones of the southern-tier countries' were, in relative terms, decades ago.

Given serious infrastructural deficits in the East, it is not likely that the above-average growth rates in some of the countries there can be stabilized. And money from Brussels for competitiveness and cohesion may not help very much. It is true: at the expense of Europe's Common Agricultural Policy (CAP) there will be, in a mid-term perspective, more resources for cohesion and competitiveness. But these resources are still likely to be insufficient – particularly also because the share of the countries with weak economic performance remains too low. Against this background a conflict-prone development is to be expected: grossly different paths of adjustment and modernization along with constant fighting for a redistribution of notoriously scarce central resources. These conflicts may – from time to time or as a general tendency – escalate, because the process of enlargement has washed into the Union evermore different national perspectives, increased the diversity of interests and cultures. And as some 'old' and 'new' members have already done to enhance their respective national profiles and bargaining power: it is not unlikely that politically maneuvering between the EU and the US becomes a more general pattern.

If Europe does not want to fall back onto the level of a mere free-trade arrangement, if it intends to become a unified actor in the international arena that transcends the role of just an economic bloc and is also capable of generating and executing global policies with respect to the environment, security and other issues, there is no alternative to an 'open-club régime'. This does not imply the rule of the 'old core', but the representation of the EU by all those member states that accept a certain set of procedures and can agree on a number of key policies. To make it more likely that the newcomers are willing to join, central funding is to be more radically re-oriented towards the really needy.

Lutz Unterseher
Berlin, 2006

Die Europäische Union: Stolpersteine auf dem Weg zur Integration

Krise

Das Volk, allerdings nur in zwei Mitgliedsländern, hat die Verfassung der Europäischen Union vorerst scheitern lassen. Deswegen wurde es ganz fürchterlich ausgeschimpft. Und zwar mit dem kuriosen Hinweis, dass eine Zurückweisung durch den Souverän auf keinen Fall zu einer Verbesserung des Produktes beitragen könne. Europa ist offenbar ein Projekt, das die politische Klasse lieber nicht irgendwelchen Kontrollen ausliefern möchte, die jenseits ihres eigenen Dunstkreises liegen. Zugleich aber ist diese politische Klasse – vor dem Hintergrund nationaler, regionaler und wirtschaftlicher Interessen vielfach gespalten – immer wieder unfähig oder unwillig, sich auf eine Konsensfindung einzulassen, die gemeinsames Handeln ermöglicht. Außenpolitische und militärische Alleingänge von Mitgliedstaaten sowie der wiederholt in Sackgassen geratene Budgetprozess sind dafür Beleg genug.

Mit dem Brüsseler Finanz-Kompromiss vom Dezember 2005 wurden zwar Weichen in die richtige Richtung gestellt, wenn auch nach Meinung der EU-Kommission nicht konsequent genug, doch ist damit noch nichts über den Verlauf zukünftiger Verteilungskämpfe in der EU gesagt. Vielfach wird empfunden, dass eine übergreifende Idee fehle, und von manchen sogar eine charismatische Führungspersönlichkeit von europäischem Rang herbeigesehnt, die allerdings wohl erst noch geboren werden müsste.

Wunschbild

Das positive Bild der Europäischen Union ist das eines Institutionengefüges, welches aus einer gut funktionierenden Marktgemeinschaft heraus organisch gewachsen ist und weiter wachsen wird: Dabei wurden für den Markt *an sich* Wunderwirkungen reklamiert – nämlich stetes Wirtschaftswachstum, das für die Mitgliedstaaten zudem höher ausfallen sollte als im Falle des Nicht-Beitritts. Dazu noch ökonomische Integration durch ein Aufholen der Schwachen gegenüber den Starken. Der bloßen Marktzugehörigkeit ist freilich nie ganz getraut worden. So entwickelte man zwei Steuerungsinstrumente, die eine zusätzliche Garantie für wachsende Prosperität *und* zunehmende Kohäsion in der Gemeinschaft bzw. Union versprochen, nämlich:

- die Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit durch Abbau von Handelshemmnissen, die Kontrolle von Subventionen und zunehmend auch anwendungsorientierte Forschungsförderung sowie
- die Erhöhung der Kohäsion durch eine gezielte Unterstützung von Prozessen der Modernisierung und Strukturanpassung in benachteiligten Regionen bzw. Wirtschaftssektoren.

Die Wirkung der Marktkräfte samt der ordnenden und restrukturierenden Eingriffe erscheint in der Selbstdarstellung der Union als eine Erfolgsgeschichte, die eine Basislegitimität für das abgibt, was die EU immer mehr ausmacht - ein komplexes Konglomerat von Institutionen, Normen und Regeln, die nationalstaatliche Kompetenzen ersetzen oder überlagern: Vorschriften und Organe zur Kontrolle der Haushaltsgestaltung in den Partnerländern, der

Kartellbildung, der Qualität von Gütern, Dienstleistungen und Umwelt, zur Sicherstellung der Gleichbehandlung auf den sich integrierenden Arbeitsmärkten, des Verbraucherschutzes, des Marktzuganges bestimmter Wirtschaftszweige usw., usf..

Die Legitimität wird für all dies auch dann – und gerade dann – unterstellt, wenn es nach der *Methode Monnet* (benannt nach Jean Monnet, dem ersten Präsidenten der Montanunion; die Briten sagen: *EU method*) zustande gekommen ist: Gemeint ist damit jenes wenig transparente Verfahren der Problembearbeitung, das mit Ebenen- und Akzentverschiebung in der Kommissionsbürokratie, Vertagung und Neuverhandlung bei günstigerer Kräftekonstellation sowie komplexen Tauschprozessen über unterschiedlichste Interessen hinweg arbeitet und oft durchaus eindrucksvolle Ergebnisse zeitigt. Dieses Verfahren erscheint – angesichts der Tatsache, dass die Union in mancherlei Hinsicht noch intergouvernemental geprägt ist sowie Defizite parlamentarischer Kontrolle aufweist – als Königsweg der Integration, den weiter zu beschreiten als lohnenswert dargestellt wird. Vielleicht - so hört man es aus den Kreisen seiner Proponenten – wird es eines Tages doch noch eine Verfassung geben. Oder ein so dichtes Normengeflecht, dass eine förmlich beschlossene Konstitution gar nicht mehr nötig ist.

Realität

Das Selbstbild ist mit der Wirklichkeit zu vergleichen: Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum in der EU blieb – insbesondere seit einer Dekade – immer wieder hinter den Erwartungen zurück. Und wie zum Trotz gibt es Länder, nämlich die Schweiz und Norwegen, die durchaus prosperieren, ohne der Union anzugehören. Hier mögen zwar ganz besondere Bedingungen vorliegen, doch nimmt es Wunder, dass es gerade auch mit ihren Währungen nicht integrierte Mitgliedstaaten, wie Dänemark, Schweden und Großbritannien, besser geht als dem Durchschnitt der Eurozone - jenem Block, dem eine Vorreiterfunktion zugeschrieben wurde. Hinzu kommt, dass sich im Hinblick auf die Erhöhung der Kohäsion kein durchweg positives Bild ergibt (Bauer, Patricia/Schweitzer, Bertold, Nach der Osterweiterung: Grenzen und Chancen der stabilen Systementwicklung in der Europäischen Union, in: ÖSFK (Hg.), Europa und die Dynamik der globalen Krise, Münster 2006):

Zwar lässt sich für die meisten Gründungsstaaten der Gemeinschaft sowie die Länder der West- und Norderweiterung – bei recht ähnlichem BIP pro Kopf – eine parallele Entwicklung erkennen, gepaart mit Aufholprozessen in den Fällen zunächst Italiens und dann viel später Irlands und Finnlands (wobei im Hinblick auf Irland anzumerken ist, dass die Funktion eines Brückenkopfes für US-Wirtschaftsinteressen in Europa mehr bewirkt haben dürfte als die Förderung durch die EU). Doch zeigen sich im Hinblick auf die Länder der Süderweiterung eher enttäuschende Entwicklungen: Spanien lag 2004 immer noch 14% unter dem Durchschnitt für die EG der 12, der sich hier als Maßstab anbietet. Bei Griechenland und Portugal betrug der Abstand sogar etwa 30%. 15 Jahre zuvor lagen Spanien ungefähr 30% und Griechenland sowie Portugal fast 40% unter dem Durchschnitt. Wohl gibt es einen Aufholprozess (bei dem die Letztgenannten, *beide – wie auch Spanien - im Euroblock*, besonders schlecht abschneiden). Dieser Prozess aber ist quälend langsam

Zu vermuten ist, dass der Marktzugang nicht hinreichend wirksam war, um zügiges Aufholen zu bewerkstelligen, und dass darüber hinaus die Steuerungsmaßnahmen der Gemeinschaft (bzw. EU) nicht erwartungsgemäß griffen. In diesem Kontext ist auf die Ausgaben der Europäischen Union für die Sicherung und das Management der natürlichen Ressourcen zu verweisen, die zu 96 Prozent aus Agrarsubventionen bestehen. Dieser Posten ist den Aufgaben, Wettbewerbsfähigkeit samt Kohäsion zu erhöhen, nur schwerlich zuzurechnen, führt bekanntlich zu Überproduktion und umfasst zugleich die Mittel zur Entsorgung der

Überschüsse. Er machte lange Zeit den Löwenanteil des EU-Budgets aus, bildet immer noch den relativ größten Brocken und wird erst ab 2010 kleiner sein als die Ausgaben für die genannten Aufgaben der Wirtschaftsförderung. Langfristig ist der finanzielle Spielraum für diese Aufgaben fraglos größer geworden: lagen doch die Agrarsubventionen um 1970 bei über 90% Prozent des Gesamtbudgets, während sie gegenwärtig weniger als die Hälfte beanspruchen. Und dieser Trend setzt sich, wie gesagt, fort – freilich in nur eher kleinen Schritten (Europe's World guide to the EU budget negotiations, Europe's World, Autumn 2005).

Nicht zu übersehen auch, dass die Agrarsubventionen selbst, von ihrer strukturellen Ausrichtung her, nicht gerade zur Angleichung in der EU beigetragen haben: ist doch die Vergabe dieser Mittel ursprünglich an der groß angelegten Produktion von Getreide, Zuckerrüben und Vieh orientiert worden, wodurch sich eine Benachteiligung der anders gearteten Landwirtschaft im Mittelmeerraum ergeben hat.

Gerade auch wenn es um die ökonomische Basis geht, weist also die Geschichte des europäischen Zusammenschlusses dunkle Seiten auf. Vervielfachen sich diese Seiten, mag die Erosion der Legitimität dessen, was die EU – etwa nach der Methode Monnet – an Politik produziert, sich beschleunigen. Der bisherige Erosionsprozess hat freilich eher mit dem Transparenzmangel des Entscheidungsprozesses bzw. dem sich verbreitenden Gefühl zu tun, dass die EU eine Überregulierung samt wenig nachvollziehbaren Eingriffen in einzelstaatliche Belange gebracht habe: ist doch für die meisten BürgerInnen immer noch das einzelstaatliche Gehäuse *der Ort* politischer Identifikation.

Herausforderung

Die jüngst geschehene Osterweiterung beschert dem Ziel der ökonomischen Integration der EU neue Herausforderungen, wenn nicht gar Gefahren. Die meisten der neuen Mitgliedstaaten liegen in ihrem BIP pro Kopf bei etwa nur der Hälfte des Durchschnitts für die EU der 15, der sich hier als Referenz anbietet, oder sogar noch darunter. Damit sind, vom ökonomischen Niveau her gesehen, ihre Startbedingungen deutlich schlechter als die der Süderweiterungsländer. Von den größeren Defiziten an Infrastruktur und gesellschaftlicher Modernität gar nicht zu reden. Zwar gab es bei einigen der Neuzugänge *vor* dem EU-Beitritt Schübe relativ hohen Wirtschaftswachstums: was sich vor allem auch durch die Abschaffung der Kommandowirtschaft, eine Öffnung gegenüber Nachbarmärkten und das anfänglich sehr niedrige Ausgangsniveau erklärt, das fast jede ökonomische Anstrengung als statistisch erheblich erscheinen lässt. Und auch gegenwärtig noch ist das durchschnittliche Wachstum bei den „Neuen“ signifikant - aber doch nicht dramatisch - höher als bei den „Alten“. Die Frage ist aber, ob sich gegenüber der Rest-EU ein überdurchschnittliches Wachstum verstetigen lässt. Nur so ließe sich langfristige Konvergenz, und damit größere Kohäsion, erreichen. Dagegen spricht zum einen, dass in etlichen Beitrittsländern die Wirtschaftsentwicklung vor dem Hintergrund infrastruktureller und allgemeiner Modernitätsdefizite bislang wenig stabil gewesen ist, und zum anderen, dass diese Staaten von der EU eher nur mäßige Unterstützung erhalten.

So gehen im Rahmen des gültigen Brüsseler Budgets gegen 80% der Agrarsubventionen an Altmitglieder. Größer ist der Anteil der Neuen bei den Kohäsionsmitteln: liegt er doch bei einem Drittel dieser Aufwendungen. Dies bedeutet, dass in den neuen Mitgliedsländern mit ihren 75 Millionen Einwohnern von 2007 bis 2013 pro Kopf 200 € und Jahr aufgewendet werden, während bei den Altmitgliedern mit 375 Millionen Einwohnern pro Kopf und Jahr

nur 80 € anfallen. Doch die Länder der Süderweiterung wurden generöser gefördert, obwohl ihr Startniveau höher war als das der Neuen: 2000-2006 mit 245 € pro Kopf und Jahr.

Offenbar gibt es einen Strukturkonservatismus zu Gunsten der bereits Etablierten. Es werden regionale Entwicklungen bzw. Wirtschaftssektoren unterstützt, die längst keiner Förderung mehr bedürfen. Den Neuen wird also einerseits einiges zugemutet, müssen sie doch das Regelwerk der Union übernehmen und dazu unter großen Anstrengungen ihr institutionelles System umkrempeln. Andererseits erhalten sie aus Brüssel weniger Mittel als eigentlich erhofft. Und dies dürfte sich über längere Zeiträume erstrecken. Das zur Rechtfertigung dieser misslichen Perspektive in Brüssel gebrauchte Argument, wonach es in den neuen Staaten noch nicht hinreichend viele förderungswerte Programme gebe, überzeugt allenfalls zum Teil: zeigt doch die Zentrale zu wenig Flexibilität, gibt sie doch zu wenig Hilfe bei der Programmentwicklung. Eine „Aufholjagd“ ist also keineswegs zu erwarten. Allenfalls dürften wir, wie schon bei der Süderweiterung, einen schleichenden Annäherungsprozess erleben: vielleicht noch etwas langsamer und – wegen der im Osten größeren Modernitätsdefizite – dem Risiko dramatischer Entwicklungsbrüche. Dies mag in dem einen oder anderen Land die öffentliche Stimmung in eine mehr oder minder radikale EU-Gegnerschaft treiben.

Innovation

Die von der EU betriebene Förderung von Forschung und Entwicklung (von Forschungsergebnissen zu marktgängigen Produkten und Verfahren) hat prinzipiell das Potenzial, die weltweite Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu erhöhen und innerhalb Europas durch einen Beitrag zu gezielter Strukturförderung die Konvergenz zu befördern. In der Realität zeigt sich allerdings eine Reihe von Orientierungsproblemen und Widersprüchen, die der Erreichung solcher Ziele entgegen steht: Es gibt keinen einheitlichen Forschungssetat und offenbar auch keine integrierte Forschungspolitik. Forschung und Entwicklung werden nicht nur aus dem Budget des entsprechenden Kommissars gefördert, sondern figurieren auch woanders. So etwa weiß mittlerweile fast jedes Kind, dass Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen für den Nichtraucherschutz – aus legitimatorischen Gründen – dem Topf zur Förderung des Tabakanbaus entnommen werden.

Ein anderer problematischer Fall weit größerer Dimension: Mit dem aktuellen Budget sind ab 2007 pro Jahr 570 Mio. € für Sicherheits- und Raumforschung vorgesehen. Diese Mittel entziehen sich der Zuständigkeit des Forschungskommissars und wurden dessen Kollegen zugeordnet, der für Innovation und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zuständig ist. Erklärte Intention dieser Re-Allokation von Mitteln ist die Förderung von Sicherheitsforschung (und deren Verknüpfung mit raumgestützter Aufklärung) im Sinne eines europäischen „Heimatschutzes“, wobei eine enge Kooperation ziviler und militärischer Anstrengungen vorgesehen ist: mit der Perspektive, die auf dem Sicherheitssektor arbeitende europäische Industrie vor allem gegenüber jener der USA konkurrenzfähiger zu machen.

Eine Analyse der bisherigen „Vorausprojekte“ im Rahmen dieser neuen EU-Planung zeigt, dass es vor allem große Rüstungsunternehmen sind, die an den Förderungsmitteln partizipieren: und zwar typischerweise zu Gunsten von Projekten, die ohnehin schon laufen und zum Teil bereits aus anderen – nationalen - Töpfen finanziert wurden. Mit der Vergabe des Löwenanteils der neuen Mittel an Einrichtungen, die auf dem militärischen Sektor tätig sind, wachsen die kumulierten (nationalen und zentralen) europäischen Ausgaben für Rüstungsforschung von knapp € 10 Mrd. auf ca. € 10,5 Mrd. p. a.. Der Vergleichswert für die USA liegt allerdings um fast das Sechsfache darüber. Die zusätzlichen Mittel machen also keinen nennenswerten Unterschied. Die Diskrepanz bleibt so groß, dass sich die Frage stellt,

ob denn die Industriekonkurrenz mit den USA unbedingt auf dem Sicherheitsgebiet gesucht werden muss – zumal die Erfolgchancen gering sind, bei dennoch erzielten Erfolgen und damit sich ergebenden Exportmöglichkeiten nach deren politischen Risiken gefragt werden muss und im Übrigen Investitionen in militärnahe Forschung gegenüber einer strikt zivilen Mittelverwendung geringere industrieweite Innovationswirkung und weniger Beschäftigungseffekte haben.

Fraglos wichtiger ist ein anderes Feld für die Forschung und insbesondere auch die Entwicklung zu anwendbaren Technologien: Gemeint ist alles, was dazu beiträgt, Europa bereits innerhalb weniger Dekaden auf dramatische Weise weniger von der Nutzung fossiler Energieträger abhängig zu machen. Europa ist bislang auf entsprechende Importe stärker angewiesen als die USA. Es drohen Fremdbestimmung der Energiequellen und politische Erpressung, Verknappung, Preisexplosion und weitere negative Auswirkungen auf das Weltklima. Auf der Ebene offizieller Äußerungen der EU finden sich durchaus entsprechende Einsichten, doch zeigt die F&E-Politik keine angemessene Umsetzung: Geht es um den Aufbau einer nicht-fossilen Energiebasis, setzt die EU immer noch wesentlich auf die Kernfusion, deren praktische Anwendung in ersten Pilotprojekten in etwa 50 Jahren erwartet wird. Diese Vorhersage ist seit einigen Dekaden immer wieder gemacht worden: Wegen der unerhörten Komplexität gibt es also eine gleitende Verschiebung des Realisierungstermins – immer etwa um dieselbe Zeitspanne. Dass die Politik sich angesichts dieser Absurdität dennoch darauf festgelegt hat, ist nur vor dem Hintergrund der bereits versenkten Milliarden (und des damit entstandenen Sinnproblems) sowie des Einflusses der *Großforschungsoberphysiker* zu verstehen, die für ihren Berufsstand eine besondere Nähe zu Gott reklamieren.

Die bei konzentrierter Anstrengung bereits in wenigen Jahrzehnten mit Breitenwirkung verfügbare Alternative besteht in der Nutzung der Sonnenenergie und ihrer Ableitung regenerativer Quellen (Wind-, Wasserkraft, Erdwärme, Biomasse usw.). Die EU-Kommission hat sie im Rahmen ihrer F&E-Aktivitäten bisher eher stiefmütterlich behandelt. Dabei verspricht hier ein Mehr an Ressourcen eine unmittelbare Wirkung, denn wesentliche Grundlagenforschung wurde bereits geleistet und in vielen Teilbereichen stehen relevante Technologien vor der Anwendungsreife bzw. sind bereits anwendungsreif (Scheer, Hermann, Solare Weltwirtschaft. Strategie für die ökologische Moderne, München 1999).

Beispiel „Biomasse“: Es ließen sich bereits erprobte Konzepte auf neue Anwendungsregionen übertragen, wozu eine Optimierung der erforderlichen Pflanzenauswahl und eine Anpassung der Verfahrenstechniken gehören dürfte. Eine derartige Entwicklung, die eingebettet in generöse Förderungsmittel aus dem Kohäsionsbudget eingeleitet werden müsste, empfiehlt sich besonders für Neumitglieder im Osten der Union, bei denen der Anteil der Landbevölkerung noch relativ hoch ist und wo im Gefolge des EU-Beitritts Rationalisierung des Agrarsektors, Landflucht und Elend in den Städten zu erwarten sind (Beispiel: Polen). Mit großangelegten Projekten der Gewinnung von Primärenergie aus Biomasse könnte zumindest ein Teil der sonst Abwandernden bei auskömmlicher Existenz in der Heimat gehalten werden.

Heterogenität

Die Erweiterung der Europäischen Union scheint noch keine Grenzen gefunden zu haben. Der Ausdehnungsprozess geht – über absichtsvolle Verzögerungen und Bedenkpausen hinweg – unaufhaltsam weiter: Rumänien, Bulgarien, Kroatien, die Türkei, die Ukraine sowie vielleicht Moldawien u. a.. Es hat sich eine Entwicklung ergeben, die von gleichsam naturwüchsiger Art ist und der gegenüber Hoffnungen auf mittelfristigen Stopp illusionär sein dürften. Mit diesem

Prozess steigt die bereits im Zuge vergangener Erweiterungswellen jeweils erhöhte Heterogenität enorm weiter. Das Spektrum kultureller Orientierungen und politischer Interessen verbreitert sich, und dies geht einher mit einer Vertiefung der Unterschiede im Hinblick auf die Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten und die soziale Lage ihrer Bevölkerungen. Der Verteilungskampf innerhalb der Union dürfte sich drastisch verschärfen, die Hoffnung auf zunehmende Kohäsion sich mehr und mehr verflüchtigen.

Und ebenfalls ist vor diesem Hintergrund anzunehmen, dass sich der bereits unter den prosperierenden Mitgliedern etablierte Trend fortsetzt und verstärkt, der eine Akzentuierung vorhandener außen- und sicherheitspolitischer Differenzen gerade dann impliziert, wenn ein beteiligter Nationalstaat auf der fiskalisch-ökonomischen Ebene seine Felle davonschwimmen sieht und deswegen sein *bargaining potential* durch Agieren in einer anderen Dimension zu erhöhen trachtet. Der Beitritt insbesondere Polens, Italiens und des Vereinigten Königreiches zur „Koalition der Willigen“ im jüngsten Irak-Krieg bietet dafür ein peinliches Beispiel. Damit schwindet mehr und mehr die Aussicht, dass die *Gesamtheit* der Mitgliedschaft gerade auch in außergewöhnlichen außen- und sicherheitspolitischen Lagen über Konsensprozesse einen einheitlichen Akteur bildet, dass also Europa mit einer integrierten, in sich schlüssigen und im Binnenverhältnis verbindlichen Konzeption gegenüber der Weltgemeinschaft auftritt.

Eine jüngst im Auftrag der österreichischen Akademie der Wissenschaften unter Vertretern der außen- und sicherheitspolitischen *communities* von alten und neuen Mitgliedsländern durchgeführte Erhebung lässt bereits für die Gegenwart überall Divergenzen erkennen, die sich bei Annahme einer Verschärfung der Interessengegensätze wohl immer schwerer überbrücken lassen werden (Mokre, Monika/Puntscher-Riekmann, Sonja, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Wille und Wege, in: G. Chaloupek et al. (Hg.), Sisyphus als Optimist, Hamburg 2005). Weder besteht eine Konvergenz der Meinungen die Inhalte einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik betreffend, noch im Hinblick auf die institutionelle Regelung: etwa den Grad der Integration.

Die in der gegenwärtigen US-Administration repräsentierten Neokonservativen begrüßen jeden (weiteren) Schritt der EU-Erweiterung, wie sie auch die NATO-Ausdehnung willkommen heißen und übrigens selbst in einer Schlüsselrolle mit betrieben haben (Knight, Charles, Bush and Europe, Neglect or Respect? in: V. Kröning et al. (Hg.), Hegemonie oder Stabilität, Bremen 2002): Europa, das – ob in der NATO oder in der EU organisiert – deutlich weniger als die Hälfte der entsprechenden US-Aufwendungen für die Rüstung erbringt und das keine realistischen Aufholchancen hat, sondern wegen anderweitiger Mittelbindung weiter zurückfallen dürfte, wird zwar nicht als Konkurrent auf dem Gebiet militärischer Machtprojektion gesehen, aber doch als Herausforderung, wenn nicht gar als potenziell überlegen, wenn es um die Entfaltung von *soft power* geht: weltweiter Einfluss durch Wirtschaftsbeziehungen, die EU ist exportkräftiger als die USA, und eine Politik des Ausgleichs (wobei es sich um strategische Orientierungen handelt, die auch in den heimlichen Befürchtungen der Neokonservativen langfristig mehr Wirkung versprechen mögen als die Anwendung militärischer Gewalt).

Dieser Herausforderung durch Europa lässt sich aus Sicht der etablierten US-Elite vor allem dadurch begegnen, dass durch mehr Heterogenität weder die EU noch die Eurogruppe in der NATO (beide überlappen einander) mit einer Stimme sprechen können. Und da die USA durch ihre Führungsrolle in der NATO in Europa auch institutionell präsent sind, vermögen sie, im Sinne gesteigerter Uneinigkeit kräftig mitzuspielen: etwa indem sie EU-Staaten, die ihr *bargaining potential* gegenüber der Union erhöhen wollen, auf der NATO-Schiene oder bilateral mit politischen Alternativen bedienen: Mitmachen bei einem von der Europäischen

Union, qua Union, nicht konsentierten, völkerrechtswidrigen Angriffskrieg oder Kauf von Rüstungsgütern jenseits des Atlantiks und eben nicht in Europa. Bemerkenswert: Die skizzierte Tendenz US-amerikanischer Europapolitik begann sich bereits gegen Ende der ersten Präsidentschaft Mr. Clintons zu entwickeln. Ein „Régimewechsel“ in Washington verspricht also in Sachen atlantischer Beziehungen nicht unbedingt eine Kehrtwendung.

Attraktivität

Der Erweiterungsprozess bringt nicht nur notwendig sich verschärfende Konsensprobleme mit sich: Er indiziert zugleich auch, dass die EU sich einer beträchtlichen Anziehungskraft erfreut hat und wohl auch weiterhin erfreuen wird. Dies ist erklärungsbedürftig. Eine angemessene Erklärung ist freilich nur dann möglich, wenn die Zeitachse mit berücksichtigt wird: Auf der Ebene von Wirtschaftsentwicklung und Marktbeziehungen war die Europäische Gemeinschaft zunächst einmal ein verheißungsvoller Neuanfang, ein Novum von beträchtlicher Attraktivität. Und es gab durchaus Erfolge, die - für die Beteiligten plausibel - mit dem Zusammenschluss in Verbindung gebracht werden konnten: z. B. das parallele Wachstum in einer Kerngruppe oder das frühe Aufholen Italiens. Diese so erfahrene Erfolgsgeschichte zog weitere Interessenten an, bis sich ein Trend ergab, in dessen Verlängerung immer mehr Staaten ein Beitrittsersuchen als alternativlos erschien: Auch wenn der mittlerweile EU geheiβene Block deutlich an Glanz verloren hatte, wo sollte man sonst eine Marktanbindung und Unterstützung bei der Entwicklung der eigenen Wirtschaft suchen?

Hinzu kommt der in seiner Bedeutung kaum zu unterschätzende kulturell-politische Aspekt: Am Anfang war es die Begeisterung dafür, auf der Grundlage wieder entdeckter gemeinsamer „abendländischer“ Werte die Gräben der Vergangenheit zuschütten zu können. Zugleich gab es das - dann über Jahrzehnte hinweg - tragende Motiv, gleichsam „vor den Toren des Kommunismus“ eine lebenswerte Alternative zu entwickeln: Demokratie, Recht, Prosperität und sozialer Ausgleich. Und nach dem Zusammenbruch des östlichen Systems verbreitete sich unter den Eliten der nun souverän gewordenen Staaten vielfach die Überzeugung, dass nur ein „Anschluss an den Westen“ - ein NATO- bzw. EU-Beitritt und die Übernahme der damit verbundenen Regelwerke - Demokratie, friedliche Entwicklung bei innerer Stabilität sowie moderne Zivilisation stabilisieren könne. Es entstand die gedankliche Figur der „Heimkehr verlorener Söhne und Töchter nach Europa“, dem diese vor dem Hintergrund einer divergenten Geschichte so eng, wie es sich nun abzeichnet, wohl doch nie angehörten.

Zur Anziehungskraft der Europäischen Union gehört auch deren positives Image in der Ferne. Dabei hat es den Eindruck, dass die EU mit wachsender Distanz in um so besserem Licht erscheint. Beispiel MERCOSUR: jene Marktgemeinschaft in Südamerika, die sich - wie auch die EU - zur politischen Entität hinentwickelt, aber noch in statu nascendi befindet. Aus der Sicht der Eliten dort bietet sich mit wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zur EU eine interessante Alternative zu den bislang bestehenden - oft oktroyierten - Bindungen an die USA und damit die Möglichkeit der Erhöhung eigenen Handlungsspielraumes. Anders sieht es freilich im „Hinterhof Europas“ aus - nämlich in Afrika: und zwar nicht nur im Hinblick auf die sehr armen, sondern insbesondere auch in Bezug auf die Schwellen-Länder am Nordrand des Kontinents: Hier wird Europa oft als allzu dominanter Partner erlebt, der bei Fortsetzung eigener Subventionspolitik von anderen Marktöffnung erwartet. Das Image der EU dürfte in diesen Gefilden jenem ähneln, das die USA in Südamerika haben. Insbesondere auch deswegen, weil im Rahmen des unausgesprochenen Konzeptes „Festung Europa“ die Abgrenzung gegenüber dem Süden immer mehr „paramilitarisiert“ wird.

Transparenz

Die Methode Monnet hat zwar effektive Politikproduktion ermöglicht, läuft aber – wie bereits angedeutet – Gefahr, mit ihrer bürokratischen Intransparenz, ihrem Mangel an systematischer, expliziter Programmdiskussion und der inhärenten Tendenz zur Überregulierung (weiter) an Legitimität zu verlieren: und das insbesondere dann, wenn die Verteilungskämpfe in der EU sich erwartungsgemäß verschärfen werden. So stellt sich in diesem Kontext die Frage, ob nicht ein radikaler Wandel hin zu mehr Transparenz, zu programmatischer Festlegung und öffentlicher Diskussion etwa im Rahmen einer signifikanten Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes sinnvoll wäre. Die Antwort fällt leider alles andere als leicht: Einerseits hätte sich, zum Beispiel, unter Bedingungen größerer Transparenz und stärkerer parlamentarischer Kompetenz der erwähnte problematische Vorgang einer Verschiebung von Forschungsmitteln zu Gunsten von Partikularinteressen möglicherweise vermeiden lassen.

Andererseits aber führen allgemein diskutierbare Festlegungen auch gelegentlich zu kontraproduktiven Resultaten: So etwa beflügelten die programmatische Erklärung und öffentliche Diskussion der Notwendigkeit, gemeinsame europäische Streitkräfte aufzubauen (Rüstung als Gebot im Verfassungsentwurf!), ein Statusgerangel unter den sich beteiligenden Nationen und begünstigten eine nicht wünschenswerte Stärkung des politischen Einflusses der Rüstungsindustrie sowie die Erhebung der Interventionsmacht der USA zum nachahmenswerten Modell (etwas, das allein schon angesichts des europäischen Ressourcenkorsetts als idiotisch erscheinen muss). Auch ohne die auf dieser Linie liegenden ambitionierten Planungen ist die Europäische Union militärisch durchaus handlungsfähig (wenngleich ein gewisser Optimierungsbedarf samt einer verbesserten internationalen Arbeitsteilung anzumelden bleibt): und zwar wenn es um die Bedienung regionaler Szenarien geht, bei denen es auf Friedensunterstützung bzw. Stabilisierung ankommt. Derartige Missionen wurden und werden von der EU bereits mit Lizenz der UNO und zufriedenstellenden Ergebnissen durchgeführt, ohne dass davon großes Aufheben gemacht wurde bzw. werden musste. Anderes kommt für die EU wohl auch gar nicht in Frage:

Es ist schlechterdings nicht vorstellbar, dass sich in der heterogenen EU unter den Mitgliedstaaten oder auch im zentralen Parlament ein Konsens für einen militärischen Einsatz generieren lassen könnte, der nicht in Einklang mit dem Völkerrecht steht. Was sonst sollte angesichts der Interessenvielfalt als Einigungsbasis dienen? Typischerweise dürfte es übrigens bei solchen Missionen um die bereits erwähnten Aufgaben gehen – also Friedensunterstützung und verwandtes. In den erwartbar wenigen Ausnahmefällen, also dem selbstverständlich ebenfalls völkerrechtlich abzusichernden aktiven Eingreifen in Bürgerkriegssituationen, um Gewalteskalation zu verhindern, dürften die vorhandenen militärischen Mittel nach struktureller Optimierung mehr als ausreichen. Eine Aufrüstung für die Eventualität von Kriegen gegen verfasste Staaten nach dem Muster der USA ist – abgesehen von der Ressourcenproblematik – nicht zu legitimieren.

Das gerade demonstrierte „Herunterkochen“ einer Problematik ist nicht als Plädoyer für das „Klein-Klein“ der Methode Monnet zu verstehen. Vielmehr soll ein Dilemma illustriert werden: Große Diskussion und symbolpolitischer Aufwand müssen nicht notwendig zu akzeptablen Resultaten führen. Zugleich aber widerstrebt es dem demokratischen Instinkt, der Eurokratie – den Brüsseler Spitzen - die Qualität einer *invisible hand* zuzubilligen.

Orientierung

Die Europäische Union bedarf keiner neuen übergreifenden Idee, keines zündenden Funkens und keiner radikal anderen Zielsetzung, um „endlich aus dem Quark zu kommen“. Wenn es

denn gelingen sollte, an dem anzuknüpfen, was es an positiven Entwicklungen bereits gibt, wenn es gelänge, diese zu integrieren und untereinander stimmiger zu machen, und wenn es schließlich möglich wäre, aus vorhandenen guten Einsichten konsequentere Ableitungen zu treffen, könnte die EU zum wahrhaft nachahmenswerten Modell globaler Relevanz werden. Was außer solcher Aussicht könnte einen Motivationsschub in die richtige Richtung zeitigen? Folgende Zielorientierungen erscheinen in diesem Kontext von besonderer Bedeutung und wegen ihrer Entwicklung aus realen Trends heraus vergleichsweise leicht legitimierbar:

- Die EU und ihre Mitglieder bleiben der Politik sozialen Ausgleichs verpflichtet. Darin liegt eine Garantie innerer Stabilität und ein im Weltmaßstab komparativer Vorteil.
- Die Union beschleunigt den Abbau von Subventionen zu Gunsten von Partikularinteressen und erhöht so ihren Spielraum für Strukturreformen.
- Die strukturfördernden Maßnahmen sind mit noch deutlicherer Priorität auf die am wenigsten entwickelten Regionen, also insbesondere die Neumitglieder, zu richten.
- Zentrale Aufgabe ist der Aufbau einer regenerativen Energiebasis. Entsprechende Maßnahmen sollten ebenfalls vor allem den Schwächsten zu Gute kommen.
- Das Leitmotiv der Politik im Innern muss auch für das Außenverhältnis gelten: Abbau von Partikularsubventionen, Marktzugang und Strukturhilfen für Schwächere.
- Nach außen ist die Politik des ehrlichen Maklers zu intensivieren: Einsatz militärischer Mittel nur im Rahmen des Rechts und ganzheitlicher Gewaltprävention.

Umsetzung

Jegliche künftige Bemühung, in der EU die Intergouvernamentalität zu überwinden, steht unter dem sich verschärfenden Vorbehalt der Heterogenität und ihrer politischen Auswirkungen. Die von den Brüsseler Spitzen gebetsmühlenartig wiederholte Verlautbarung, dass die Erweiterung eng mit einer Vertiefung der Beziehungen in der Union verknüpft sein werde, ist offenkundig abwegig. Was sich zunächst tatsächlich vertiefen wird, das ist die politische Kluft zwischen Arm und Reich. Und außerdem treten immer wieder gravierende Divergenzen auch unter Altmitgliedern zu Tage, die das Bild der EU als einheitlichem Akteur illusionär erscheinen lassen. Um zu verhindern, dass sich daraus eine dauerhafte Blockade für wesentliches Gemeinschaftshandeln, etwa auf dem Gebiet der Außenpolitik, ergibt und die EU zu einer Neuauflage der EFTA regrediert, sind jene Ansätze zu prüfen und zur Praxisrelevanz weiter zu entwickeln, die irreführend unter dem Etikett „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ gehandelt werden. Irreführend, weil mit der Formel unterschiedlicher Geschwindigkeiten das hoffnungslose Zurückfallen eines Teils der EU impliziert ist.

Geht es um eine strukturelle Differenzierung der Union, die geeignet ist, die Integration voranzutreiben, ist eher das Bild des *offenen Klubs* angemessen. Ein Klub von annähernd Gleichgesinnten verständigt sich auf Regeln und Inhalte, auf deren Grundlage ein tendenziell einheitliches Handeln möglich wird („Verstärkte Zusammenarbeit“ des Verfassungsentwurfes). Dieser Klub mag eine Vorreiterrolle haben, etwa entlang der Linie der skizzierten Ziele, doch ist er prinzipiell nicht elitär. Jedes andere EU-Mitglied kann beitreten – unter der Bedingung, dass die Regeln bzw. wesentlichen Festlegungen akzeptiert werden (was eine konsensuale Abänderung der Vorgaben bei Eintritt nicht ausschließt). Die Offenheit eines solchen Systems mag aber zu dessen Legitimierung nicht ausreichen. Unter den Neumitgliedern, die einige Zeit benötigen, um sich die Regeln und Inhalte aneignen zu können, denen also ein unmittelbarer Beitritt zum „Klub“ nicht möglich ist, mag Misstrauen blühen. Dies lässt es um ein Übriges wichtiger erscheinen, die Kohäsionsaufwendungen der EU noch eindeutiger zu Gunsten der Schwachen zu quotieren.

Project on Defense Alternatives
Commonwealth Institute
P.O.Box 398105
Cambridge, MA 02139
<http://www.comw.org/pda/>