

Vivien A. Schmidt

Ein »Menü-Europa« könnte die Lösung sein



Vivien A. Schmidt

ist Jean-Monnet-Professorin für europäische Integration und Direktorin des Center for International Relations an der Universität Boston. 2006 erschien *Democracy in Europe* bei Oxford University Press.
vschmidt@bu.edu

Die EU kann so nicht weitermachen. Ob der Vertrag von Lissabon letztendlich erfolgreich sein oder scheitern wird – das irische Referendum hat uns eines gelehrt: Einstimmigkeit und Einheitlichkeit gehören der Vergangenheit an. Die EU ist zu vielfältig geworden, um von allen Mitgliedsstaaten zu erwarten, dass sie jedwedes Abkommen ratifizieren oder sich in allen Tätigkeitsfeldern der EU einbringen.

Das Problem: konkurrierende Europavisionen

Die Mitgliedsstaaten haben konkurrierende Vorstellungen von der EU und sind tief gespalten in der Frage, was sie zu unterschreiben bereit wären. Soll die EU vor allem ein sich stetig erweiternder freier Markt ohne Grenzen und eine von regierungsübergreifender Entscheidungsfindung regierte Sicherheitszone werden – wie es sich die Briten, die Skandinavier und viele der mittel- und osteuropäischen Staaten wünschen? Oder soll sie vielmehr eine Wertegemeinschaft sein mit einer sich immer mehr vertiefenden Politik und Wirtschaft, mit fest definierten Grenzen, die kurz vor der Türkei, Georgien und der Ukraine liegen – so wie es Deutschland, Frankreich, Österreich und viele andere kontinentaleuropäische Länder wollen? Soll sie eher eine grenzenlose, auf Grundrechten begründete Union werden, offen für alle demokratischen Staaten, mit einer immer demokratischeren Entscheidungsfindung – wie es sich die Kommission,

Menschenrechtsgruppen und Philosophen wie Jürgen Habermas erhoffen? Und kann sie auch eine globale strategische Akteurin werden, die durch ihre normative Macht unabhängig von ihren Grenzen die Demokratie, den freien Markt, gemeinschaftliche Werte und die Menschenrechte auf der ganzen Welt fördert – wie es EU- und nationale Politiker vorschlagen?

Es war richtig, dass das EU-Motto von einer »immer enger werdenden Union« in den Leitsatz »in Vielfalt vereint« geändert wurde. Doch selbst diese Einheit ist mittlerweile fraglich. Durch die Blockierung der institutionellen Kompromisse des Reformabkommens droht das *Nein* der Iren erneut die Debatte darüber zu eröffnen, was die EU *sein* soll, während es eigentlich darum gehen sollte, was die EU *tun* soll. Wenn die EU sich nach vorne bewegen soll, muss sie sich auf Strategien und nicht auf Institutionen konzentrieren. Doch was auch immer in Bezug auf das Abkommen von Lissabon geschieht, es wird das zugrunde liegende Problem nicht lösen: Wie sind die unterschiedlichen Vorstellungen der Mitgliedsstaaten über die EU miteinander vereinbar?

Prinzipien der Einstimmigkeit und Einheitlichkeit aufgeben

Es gibt eine Lösung: Einstimmigkeit und Einheitlichkeit müssen aufgegeben werden. Das ist leichter als man denkt, da das Prinzip der Einstimmigkeit bereits in vielen Bereichen der EU durch das Mehrheitswahlrecht abgelöst wurde. Und vom gemeinsamen Markt abgesehen, hat sie die Einheitlichkeit auf vielen anderen Gebieten bereits aufgegeben. Das Vereinigte Königreich und Dänemark verfügen zum Beispiel über eine Ausweichmöglichkeit (das *Opt-out*) vom Maastrichter Vertrag. Schengen beinhaltet auch Nicht-EU-Länder wie Island, Norwegen und seit Kurzem sogar die Schweiz, während EU-Länder wie das Vereinigte Königreich und Irland nicht, Bulgarien und Rumänien vorübergehend nicht an dem Abkommen beteiligt sind. Dänemark nimmt nicht an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik teil. Die Eurozone umfasst 15 der 27 EU-Staaten. Für weitere sechs Jahre gilt die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht für Rumänien und Bulgarien. Laut Vertrag von Lissabon würden Großbritannien und Polen eine Ausnahme von der Grundrechtecharta bilden.

Auch die Mitgliedsstaaten selbst haben erkannt, dass eine in Einstimmigkeit vereinbarte, einheitliche Zukunft durch die Umsetzung von Prinzipien einer vertieften Zusammenarbeit aus Folgeabkommen des Vertrages von Amsterdam zwischen ausgewählten Gruppen von Mitgliedsstaaten nicht möglich ist. Der Vertrag von Lissabon ermöglicht dies für zwei oder mehr Länder mit einer »ständigen strukturierten Zusammenarbeit« im Bereich Verteidigungs- und Sicherheitspolitik sowie eine »verstärkte Zusammenarbeit für beliebige neun oder mehr«.

In der Anfangszeit der Union war das Streben nach Einheitlichkeit noch durchaus notwendig, um gemeinsame Strategien für den gemeinsamen Binnenmarkt, einen Gemeinschaftssinn mit gemeinsamen Standards und gemeinsamen Werten zu entwickeln, die Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten sowie einen globalen Akteur zu schaffen. Doch die Einstimmigkeitsregel, die von einer Union von sechs Nationalstaaten ins Leben gerufen wurde, hält nun den Vertragsprozess auf, während die Idee der Einheitlichkeit, das Produkt einer Kommission, die von einem Föderalstaat träumte, eine differenzierte Integration verhindert. Keines von beiden ist heute notwendig. Wir sollten viel mehr Ausweichklauseln anstelle von Vetos als *Modus Operandi* für EU-Abkommen einführen (um das Konzept auszuweiten) und eine differenzierte Integration als Tugend und nicht als Fehler betrachten. Würde die EU eine differenzierte Integration ihrer Mitgliedsstaaten offiziell anerkennen und sich von der Einstimmigkeitsregel lossagen, könnte sie eine Reihe ihrer institutionellen Probleme lösen.

Ohne die Einstimmigkeitsregel könnten sich die Mitgliedsstaaten mithilfe des Mehrheitswahlrechts in den großen Belangen der Politik verständigen – mit einer von Fall zu Fall ausgehandelten Ausweichklausel für die Mitglieder, die berechtigte Vorbehalte in einer Einzelentscheidung haben. Eine Ausweichklausel würde vermeiden helfen, dass von nur einem oder zwei Mitgliedsstaaten abgelehnte Maßnahmen in die Sackgasse geraten und/oder sich auf dem Weg zu einem Kompromiss verwässern. In Bereichen, wo solch ein qualifiziertes Mehrheitswahlrecht nicht funktioniert, eine verstärkte Zusammenarbeit hingegen effektiv wäre, könnten die Mitgliedsstaaten eine vertiefte Integration anstreben.

»Wir sollten eine differenzierte Integration als Tugend und nicht als Fehler betrachten.«

Darüber hinaus würde für zukünftige Mitglieder in der Peripherie der EU eine Mitgliedschaft nicht mehr die Frage von »drinnen« oder »draußen« sein, sondern vielmehr, »in welchen Bereichen drinnen« und »in welchen Bereichen draußen«. Der Beitritt für angrenzende Länder wäre dann ein stufenweiser Prozess von Politikfeld zu Politikfeld, sobald bestimmte Ausgangsbedingungen bezüglich Demokratie, Achtung der Menschenrechte und innere Marktformen erfüllt werden. Somit könnte der »große Knall« des Beitrittes (oder der Ablehnung) nach langen Jahren schwieriger Verhandlungen vermieden, eine kontinuierliche Sozialisierung in die konsensuelle Politikgestaltung der EU ermöglicht und eine kontinuierliche Demokratisierung gefördert werden.

Einige mögen darauf antworten, dass die Schaffung solch einer Teilmitgliedschaft nicht sehr attraktiv wäre. Warum sollten Länder an den Rändern der EU Bedingungen erfüllen, die eine erhebliche Öffnung für Demokratie und Markt fordern, wenn die Nachbarschaftspolitik es ermöglicht, dem europäischen Markt mit vielmehr symbolischen als realen Forderungen in Bezug auf Demokratisierung beizutreten? Und genauso: Wo liegt der Mehrwert für Länder wie Norwegen, Island oder die Schweiz, die bereits Mitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) oder der Europäischen Ökonomischen Vereinigung (EEA) sind und auf verschiedenste Weise am gemeinsamen Markt teilnehmen?

Der Mehrwert liegt in einem weiteren und notwendigen Privileg der Mitgliedschaft: der institutionellen Partizipation. Eine institutionelle Stimme ist nicht nur für die Akzeptanz der richtigen politischen Entscheidungen notwendig – da alle Teilnehmer einen Platz am Tisch bekommen würden, um ihren Bedenken Luft zu machen und für ihre Prioritäten zu stimmen –, sondern auch für die »demokratische« Legitimation der Entscheidungsprozesse und für die ständig demokratisierende Anziehungskraft der EU. Wie das institutionell funktionieren soll, muss natürlich noch herausgearbeitet werden – und um das zu ermöglichen, müssten die Verträge geändert werden. Dies würde das gegenwärtige demokratische Defizit der europäischen Länder reduzieren, die sich aus verschiedenen Gründen gegen einen Beitritt zur EU entschieden haben.

Sobald die Prinzipien der Einstimmigkeit und der Einheitlichkeit aufgegeben werden, wird eine EU-Mitgliedschaft nicht mehr *Alles oder Nichts* bedeuten. Außer einigen grundsätzlichen Mitgliedschaftsbedingungen – Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Teilnahme am Binnenmarkt – werden die Mitgliedsstaaten zunehmend die Möglichkeit haben, »Politikpakete« auszuwählen, an denen sie teilnehmen möchten. Das Ergebnis wird eine differenzierte EU-Mitgliedschaft sein. Dies soll aber nicht bedeuten, dass die EU nun ein »Europa à la Carte« werden soll, wie es die Anhänger des freien Marktes befürworten. Es soll aber auch die Gemeinschaftsanhänger nicht ermutigen, sich hinter ein »Kern-Europa« zurückzuziehen, in dem es ein Gericht für alle gibt. Die Lösung ist vielmehr ein »Menü-Europa«, mit einem gemeinsamen Hauptgang (der Binnenmarkt), bei dem alle um einen Tisch sitzen und sich nur einige gegen den einen oder anderen Gang entscheiden.

(Eine Zusammenfassung dieses Aufsatzes erschien als Kommentar in der Financial Times am 22. Juli 2008. Eine frühere Version wurde auf der Website der französischen online-Denkfabrik Telos [www.telos-eu.com] am 7. Juli 2008 veröffentlicht. Aus dem Englischen von Julia Máté.)