

## **Regieren jenseits der Staatlichkeit - Europa wohin?**

Beate Kohler-Koch, MZES, Universität Mannheim

Februar 2013

### **Europäische Krisenbewältigung**

Eine Finanz- und Budgetkrise nach der anderen brodeln in Europa hoch. Man hat nur mühselig und nach langem Ringen eine kollektive Antwort gefunden. Die Einigung erfolgte zwar im Rahmen der EU aber nicht auf der Grundlage der EU Verträge. Die Diskussionen, Verhandlungen und Übereinkünfte fanden in den EU Gremien statt, aber die Abkommen verstoßen gegen bestehendes EU-Recht und es wurden auch keine Anstrengungen unternommen, sie in die Verträge zu inkorporieren. Ebenfalls ist in den Verhandlungen von vorneherein klar, dass mit dieser Politik die Trennung der EU zwischen Euro-Raum und Nicht-Euro-Raum vertieft wird.

Die Frage ist nun, wie die künftige Entwicklung einzuschätzen ist. Die Idee eines Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten ist in vielen Kreisen fest verankert und danach sind solche Differenzierungen nur temporär und sollen nach gewisser Zeit in eine vollintegrierte Union überführt werden. Leitbild ist die „Schaffung einer immer engeren Union“ und in der Wirtschafts- und Währungspolitik zeichnen sich bereits die Konturen einer Wirtschaftsregierung ab, nachzulesen im gemeinsamen Dokument von Rat, Kommission und Europäischer Zentralbank „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“. Die dort vorgeschlagenen Eingriffe in die Autonomie der Mitgliedstaaten sind so weitreichend, dass sie nur mit dem Ausbau der EU zu einer politischen Union verträglich wären. In dieses Denken fügt sich die Strategie der EU Institutionen ein, die sie auf den treffenden Slogan „mehr Europa für ein besseres Europa“ gebracht haben.

### **Modelle der Weiterentwicklung der Union**

#### **Integrationisten**

In Deutschland findet die Idee einer Politischen Union breiten Anklang. Das Lager der „Integrationisten“ ist gut besetzt. Es vereint weite Teile der politischen und wirtschaftlichen Elite und findet auch in der Wissenschaft breite Unterstützung. So wird von verschiedenen Seiten gefordert, den Ausweg aus der Krise in der Verlagerung von weiteren Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene zu suchen. Die Weiterentwicklung der EU zu einer „Politischen Union“ gilt gleichzeitig als bestes Heilmittel, um die schwache Legitimität der EU und das allseits beklagte Demokratiedefizit zu beheben. Im Hintergrund steht das Modell des Bundesstaates wie es durch die eigene Verfassungswirklichkeit geprägt ist. Die Popularität dieser Zukunftsvision ist sicher zu großen Teilen damit zu erklären, dass man in gewohnten Denkkategorien bleiben kann und dass die Idee der Integration die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an begleitet hat.

Es gibt unterschiedliche Vorschläge wie man am besten zu diesem Ziel gelangt. Allen ist gemeinsam, dass man politisches Interesse und öffentliche Zustimmung zu wecken sucht.

Politisierung ist für die meisten der Königswege zur Politischen Union, ist doch politisches Interesse die Voraussetzung für politische Partizipation. Politisches Interesse soll durch Parteienwettbewerb oder durch Direktwahl des Kommissionspräsidenten oder gar die Beteiligung der Wähler an der Zusammensetzung der gesamten Kommission erreicht werden. Die Beschwörung der Leistungen der EU und der Unersetzlichkeit gemeinsamer Politik gerade in Zeiten der Krise soll die Legitimität der Union zusätzlich unterstreichen. Die gegenwärtige Krisenbewältigung ist allerdings kein Schaustück gelungener politischer Steuerung. Auch zum Thema Leistung wird von vielen Seiten beklagt, dass sich die EU zu sehr in der Regulierung von Details verliert und zu wenig zu zentralen Entwicklungsfragen Europas beigetragen hat. Im linken Lager fordert man den Ausbau zur Sozialunion und im liberalen und konservativen Lager ist man mit dem Leistungsnachweis in Sachen Wettbewerbsfähigkeit und Selbstbehauptung Europas in einer globalisierten Welt unzufrieden. Beide Seiten sind sich einig, dass ‚mehr Europa‘ gefordert werden muss. Nur in Kreisen der CSU werden gelegentlich Stimmen laut, die von übertriebenem Aktionismus der Europäischen Kommission sprechen und sich eine Zügelung der Integrationsdynamik wünschen.

### **Die Pluralisten**

Die Gegenposition der „Pluralisten“ ist in der deutschen öffentlichen Meinung seltener zu hören. Sie ist dagegen im politischen Diskurs Großbritanniens sehr präsent und wird von David Cameron, dem britischen Premier ebenso klar zum Ausdruck gebracht wie von Labour mit ihrem Konzept eines „multi-centred Europe“. Auch in Deutschland, wenn auch eher in Kreisen der Wissenschaft als in denen der Politik oder der Medien, wird öfter als zuvor in Erinnerung gerufen, dass die EU schon seit langem eine höchst differenzierte Gemeinschaft ist. Nur 17 der derzeit 27 Mitgliedstaaten sind in den EURO-Währungsraum integriert; dem Schengen Abkommen sind nur 22 Mitgliedstaaten beigetreten. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GSVP) sieht nicht nur vertraglich die „konstruktive Enthaltung“ vor, sondern praktiziert diese auch. Zudem gilt inzwischen für die gesamte Gemeinschaft das Prinzip der verstärkten Zusammenarbeit, so dass einige Mitgliedstaaten eine engere Kooperation vereinbaren können ohne vom Veto anderer Mitgliedstaat gebremst zu werden. Im Sozialbereich hatten sich Mitgliedstaaten für ein opt-out entschieden und bei unzähligen anderen Maßnahmen wurden immer schon einzelnen Mitgliedstaaten Ausnahmen gewährt bzw. unterschiedlich lange Übergangsperioden oder große Flexibilität in der Umsetzung eingeräumt. In der Mehrheit der Fälle ergibt sich die Differenzierung jedoch aus dem Zögern nationaler Parlamente, Verwaltungen oder der Gerichte, die EU Richtlinien zu befolgen. Die Kommission kämpft dagegen an und hat für verschiedene Rechtsbereiche wie z. B. im Konsumentenrecht einen „Common Frame of Reference“ vorgelegt, um der Fragmentierung entgegen zu wirken. Das stößt verständlicher Weise in all den Kreisen auf heftigen Widerstand, die die Politik der Kommission als höchst parteiisch und mit dem nationalen Rechtssystem schwer vereinbar bewerten. Die Frage ist nur, ob und welche dieser Differenzierungen erhalten bleiben oder ob es gelingen kann, alle der bald über 30 Mitgliedstaaten in einer übergreifenden politischen Ordnung, genannt Politische Union, zusammenzuführen. Die Alternative wäre eine nach Funktionsbereichen ausdifferenzierte Europäische Union, in der nur jene Mitgliedstaaten in ein spezifisches funktionales

Ordnungssystem wie der Währungsunion voll integriert sind, deren Anforderungen sie auch zu erfüllen vermögen.

### **Politische Union weder realistisch noch wünschenswert: Thesen**

Im Folgenden werde ich gegen die deutsche Mehrheitsmeinung büßten und begründen, warum die Entwicklung zur Politischen Union weder realistisch noch wünschenswert ist. Ich werde meine Position in pointierten Thesen vortragen, um eine Debatte anzuregen.

These 1: Europa ist ein Verbund von Nationalstaaten und wird es aus strukturellen Gründen auch bleiben.

These 2: Nationalstaatlich verfasste Verbände lassen sich nicht in einen Staat überführen und nach dessen Gesetzmäßigkeiten regieren.

These 3: Politische und wirtschaftliche Macht ist nicht eine Funktion von Größe, sondern von Leistungsfähigkeit, deren Voraussetzungen durch gesellschaftliche Kulturen bedingt sind. Diese kann man nicht durch äußere Eingriffe umsteuern und sie verändern sich nur in langen Zeiträumen.

These 4: Regieren unter Bedingungen dauerhafter Machtunterschiede erodiert die Legitimität des politischen Systems und damit seine Handlungsfähigkeit.

These 5: Da die EU sich über die Jahre von den Grundvoraussetzungen einer gelingenden funktionalistischen Integration entfernt hat, ist eine tragfähige politische Vergemeinschaftung nicht zu erwarten.

### **Ausführungen zu den Thesen**

#### **These 1: Europa – ein Verbund von Nationalstaaten**

In Krisensituationen ist der Trend zu intergouvernementalen Entscheidungen augenfällig; es sind die Regierungen, die über Rettungspakete entscheiden. Die tag-täglichen Politik scheint dagegen von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament dominiert zu werden. Übersehen wird dabei, dass deren Entscheidungen vorbereitet und kanalisiert werden durch die kontinuierliche und intensive Zusammenarbeit zwischen Vertretern nationaler Ministerien und Behörden. Die EU hat sich längst zu einem transnationalen administrativen Raum verdichtet, in dem die Kompromisslösungen ausgearbeitet werden. Diese Prozesse werden zu Recht als höchst förderlich für die Europäisierung der gemeinsamen Politik gesehen. Stete Kommunikation und das regelmäßige Zusammentreffen erweitert die Kenntnis der Präferenzen, der Möglichkeiten und Handlungsgrenzen anderer Mitgliedstaaten und schafft ein Bewusstsein für die Machbarkeit gemeinsamer Politik. Auch gewisse Sozialisationseffekte in Bezug auf Normorientierungen, etc. sind festzustellen. Doch die für die Behördenvertreter prägende Einbindung ist immer noch national. Sie sind ihrer Behörde verpflichtet, sie müssen ihre Vorschläge zu Hause Kollegen, Vorgesetzten, politischen Akteuren und gegebenenfalls auch den Medien vermitteln. Schon die zeitliche Verteilung von heimischer und europäischer

Präsenz lässt erwarten, dass die nationalen Sozialisationseffekte stärker als die europäischen sind.

Ein anderes, wenig beachtetes Phänomen ist, dass gerade die Verfahren, mit denen die EU versucht auf weichem Wege ihre Politik in den Mitgliedstaaten zu verankern, nationale Interessen und inner-nationale Konflikte in den Vordergrund treten. Das trifft, wie empirische Untersuchungen gut belegen, sowohl für die „Methode der offenen Koordinierung“ als auch für die sogenannte Lissabon Strategie zu. Gerade letzteres Verfahren begünstigt die Politisierung im nationalen Raum, denn die Vorgabe, die europäisch gesetzten Ziele in die Öffentlichkeit zu tragen und Schritt für Schritt die Erfolge öffentlich auszuweisen, macht sie zum Gegenstand innenpolitischer Konflikte, bei dem die europäische Dimension verloren geht.

Was die Umsetzung der EU Beschlüsse anbetrifft, so gilt zwar nach wie vor, dass EU Recht nationales Recht bricht und üblicher Weise ist die Bereitschaft, EU Recht zu befolgen, genauso hoch oder eben auch niedrig wie die Folgebereitschaft gegenüber nationalem Recht. Doch der Vorrang des EG Rechts stößt zunehmend auf Widerspruch, weil der Anspruch auf gleiche Wettbewerbsbedingungen immer tiefer in lang etablierte Rechte eingreift. Wenn, wie in einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs geschehen, das Streikrecht der schwedischen Gewerkschaften aufgehoben wird, geht der politische Protest weit über die Gewerkschaftskreise hinaus. Besonders kritisch wird es, wenn durch Entscheidungen der EU tiefgreifende Reformen mit deutlich spürbaren Umverteilungseffekten gefordert werden. Hier werden die Regierungen der Staaten in die Pflicht genommen, ihnen werden Handlungsziele, teils sogar konkrete Handlungsmaßnahmen oder doch zumindest enge Handlungskorridore vorgegeben. Die Vereinbarung mag gemeinsam ausgehandelt sein, aber den nationalen Regierungen fällt die Last der Umsetzung zu. Sie sind es, die handeln müssen und, wie man nachdrücklich in Griechenland und Zypern, vorgeführt bekommt, aufgrund des innenpolitischen Drucks die vereinbarte Politik nicht umsetzen können.

**These 2:** Nationalstaatlich verfasste Verbände lassen sich nicht in einen demokratischen Staat überführen und nach dessen Gesetzmäßigkeiten regieren.

Wie sehr die EU auch nach langen Jahrzehnten der Zusammenarbeit noch ein Verbund von Nationalstaaten ist, zeigt sich bei Interessenkonflikten. Nicht die Heftigkeit der Reaktionen ist bemerkenswert, sondern der Verlauf der Konfliktlinien. Interessenkonflikte werden nicht als politische, sondern als nationale Konflikte definiert. Wenn in einer Problemsituation politische Lösungen in der EU vereinbart werden und wenn diese deutlich spürbare und unangenehme Folgen vor Ort haben, dann werden sie als EU Oktroi gedeutet und als Angriff auf die nationale Integrität und gar Identität gewertet. Die Anforderungen der Troika an Griechenland und Zypern bieten eindrückliches Anschauungsmaterial: nicht nur Demonstranten auf der Straße, sondern auch die Medien haben ihre Animosität gegenüber dem angeblichen deutschen „Diktat“ ungeschminkt gezeigt und spiegelbildlich haben deutsche Medien vorgeblich der Stimme des Volkes

Ausdruck verliehen, dass man keine Solidarität gegenüber jenen zu üben bereit sei, die ihre Situation selbst verschuldet hätten und nun nicht die Kosten selbst tragen wollten.

Die Mitgliedstaaten der EU sind nun mal national-staatlich verfasste Ordnungen und diese bestehen seit vielen Generationen und sind mit historischen Narrativen und politischen Mythen unterlegt, die Identität stiften. Trotz aller Offenheit gegenüber Globalisierung und Europäisierung ist die nationale Identität immer noch primär und in Konfliktsituationen drängt sich das Denken in nationalen Kategorien in den Vordergrund. Der Unterschied zu Konfliktlinien innerhalb einer Gesellschaft ist, dass nationale Identitäten durch Geschichte und Tradition als unveränderliche Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft empfunden werden. Druck von außen fördert den Zusammenschluss und so sind nationale Interessen nicht verhandelbar. Genau dies hat uns die gewaltsame Auflösung Jugoslawiens gelehrt.

Werden sich die nationalen Reflexe nicht in einer Politischen Union auflösen, in der ein gemeinsames Parlament und eine gemeinsame Regierung die politischen Entscheidungen treffen? Ein Blick in die Geschichte und in die Gegenwart ist ernüchternd. Quer über den Globus kann beobachtet werden, dass die Einführung der Demokratie keineswegs gewachsene Gemeinschaften neu formieren kann. Wie effektiv wirtschaftliche und soziale Interessenkonflikte sich zu Konflikten über nationale Identitäten aufheizen, zeigt sich auch in Europa. So grenzt sich Katalonien von Madrid als eigenständige „Nationalität“ ab und in Belgien ist der Graben zwischen den Sprachgemeinschaften so tief, dass selbst die Bildung einer gemeinsamen Regierung immer wieder scheitert. Dabei ist in beiden Ländern die Situation wesentlich günstiger als in der EU, denn dort sind die gesellschaftlichen Gemeinschaften nur relativ schwach durch staatliche Strukturen gestützt.

**These 3:** Politische und wirtschaftliche Macht ist nicht eine Funktion von Größe, sondern von Leistungsfähigkeit, deren Voraussetzungen gesellschaftlich-kulturell bedingt sind. Diese sind nicht durch äußere Eingriffe und nur in sehr langen Zeiträumen zu verändern.

Die Ungleichheit in Bevölkerungsgröße und wirtschaftlichem Gewicht ist für die europäische Zusammenarbeit seit je ein politisches Problem, das man durch formale Vorkehrungen, nämlich durch die Gewichtung der Stimmen im Rat und die Verteilung der Sitze im EP zu entschärfen suchte. Ein hoher Souveränitätsschutz wird durch das Einstimmigkeitsprinzip bei wichtigen Entscheidungen und das Übergewicht der kleinen Mitgliedstaaten in allen Institutionen gewährt. So überdeckt das Souveränitätsprinzip das demokratische Prinzip sowohl bei Entscheidungen im Rat, bei den Abgeordneten im EP und der Besetzung der Kommission.

Politischer Zündstoff liegt nun darin, dass die formalen Sicherungen von tatsächlichen Machtverhältnissen überspielt werden. In der Medienöffentlichkeit wird der Eindruck vermittelt, dass eben die großen Staaten (konkret Deutschland bzw. die deutsch-französische Koalition) dominieren. Größe als solche und wirtschaftliches Gewicht spielen jedoch vor allem im täglichen politischen Geschäft eine untergeordnete Rolle. Empirische Untersuchungen im Rat und seinem administrativen Unterbau haben ergeben,

dass neben großen in der Tat auch kleine Mitgliedstaaten die Meinungsbildung durch die Vorlage gut ausformulierter Eingaben mitbestimmen. Gemeinsames Merkmal dieser Staaten ist nicht Größe, nicht Dauer der Mitgliedschaft, nicht eine bestimmte parteipolitische Ausrichtung, sondern eine effizient arbeitende Verwaltung. Ähnliche Phänomene sind in den Europäischen Regulierungsagenturen zu beobachten, wo die Rückbindung der nationalen Vertreter in den Ausschüssen an leistungsfähige nationale Agenturen bzw. Forschungseinrichtungen ihre Beiträge zur Diskussion und so ihren Einfluss stärkt.

Das gleiche Phänomen zeigt sich in der Präsenz wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessengruppen. Lobbyarbeit ist zwar stets eine Frage der individuellen Ressourcenausstattung, doch unabhängig davon zeigt sich bei den Konsultationen der EU stets ein deutliches Nord/Süd und West/Ost Gefälle. Wiederum ist Größe und Dauer der Mitgliedschaft nicht entscheidend, sondern der Grad der Professionalisierung. Interessengruppen, die weniger professionalisiert arbeiten, können sich in der Regel auch nicht auf eine leistungsfähige nationale Verwaltung stützen. Ihre Strategie der Einflussnahme zielt dementsprechend nicht auf den fachlichen Austausch mit den nationalen Behörden und den fachlich zuständigen EU Beamten, sondern sie suchen Zugang zu Entscheidungsträgern über persönliche Bekanntschaften bzw. Personen gleicher Parteizugehörigkeit. Bei etlichen neuen Mitgliedstaaten aus der südlichen und östlichen Peripherie steht ohnehin nicht die Einflussnahme über die Fachreferenten, sondern das politische Lobbying im Vordergrund. Lobbyisten, die sich durch Kontakte zur politischen Ebene (vor allem in den wichtigen Hauptstädten) auszeichnen, werden unter Vertrag genommen, um die eigenen Belange ins Spiel zu bringen. Staaten mit schwachen Verwaltungen und schlecht organisierte gesellschaftliche Interessen sind somit keineswegs ohne Einfluss, aber die gewählten Einflussstrategien verstärken immer wieder die Einschätzung, dass man nur über politische Umweg und die Einschaltung der großen EU-Staaten etwas bewirken kann. Wie zäh Verwaltungstraditionen sind und wie wenig sie sich die Qualität einer Regierungsorganisation durch externe Eingriffe verändern lassen, zeigen empirische Studien zuhauf.

**These 4:** Regieren unter Bedingungen dauerhafter Machtunterschiede erodiert die Legitimität des politischen Systems und damit seine Handlungsfähigkeit.

Das Phänomen unterschiedlicher organisatorischer Leistungsfähigkeit wurde zwar erst in jüngster Zeit wissenschaftlich untersucht, ist aber für den langjährigen Beobachter keine Neuigkeit. Die daraus resultierende Diskrepanz zwischen formalem Gewicht und tatsächlichem Einfluss wird in der täglichen europäischen Politik oft nicht so sichtbar, weil die Interessen der Mitgliedstaaten sich häufig überlappen und Ungleichgewichte durch Allianzen aufgefangen werden können. Wenn aber Verteilungskonflikte anstehen und einzelne Staaten besonders betroffen sind, dann wird die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit zum Problem. Die Unterlegenheit erfahren die politischen und wirtschaftlichen Eliten unmittelbar. Zur Wahrung der eigenen Interessen wird in den Verhandlungen deshalb schnell die politische Karte gespielt: Die konkreten materiellen Präferenzen werden zu nationalen Interessen hochstilisiert und in diesem Sinne wird der Konflikt auch in die nationale Öffentlichkeit hinein getragen. Es wird mit der

Mobilisierung der öffentlichen Meinung gedroht, es geht auf einmal um Wahrung der nationalen Eigenständigkeit und um den Kampf gegen die Dominanz der Großen bzw. gegen ein EU-Diktat. Problematisch und dem politischen Zusammenwachsen der Union abträglich ist, dass diese Politisierung nach nationalen Trennlinien erfolgt, somit das intergouvernementale Element in der EU stärkt und immer wieder das wechselseitige nationale Misstrauen nährt. In diesem Zusammenhang muss man zur Kenntnis nehmen, dass politisches Vertrauen der unerlässliche Kitt für eine dauerhafte Zusammenarbeit ist, dass aber gerade die schwachen Staaten der südlichen und östlichen Peripherie deutlich weniger Vertrauen in andere Nationen haben als alle anderen Mitgliedstaaten der EU. Darunter leidet die Legitimität europäischer Politik, wenn nicht gar des EU Systems. Der Glaube an die Legitimität politischer Entscheidungen, gerade wenn sie unerfreuliche Konsequenzen haben, ist unbedingte Voraussetzung dafür, dass Entscheidungen umgesetzt und befolgt werden. Mangelnde Legitimität untergräbt die politische Handlungsfähigkeit der EU. Politisierung aus einer Position der Schwäche heraus, verbunden mit einem grundlegenden Misstrauen gegenüber „den anderen“ entzieht der europäischen Integration die Grundlage.

**These 5:** Da die EU sich über die Jahre von den Grundvoraussetzungen einer gelingenden funktionalistischen Integration entfernt hat, ist eine tragfähige politische Vergemeinschaftung nicht zu erwarten.

Der Optimismus der Neo-Funktionalisten, die von Anfang an eine fortschreitende Einigung Europas prognostiziert hatten, fußte auf der Annahme, dass die politischen Systeme in Europa trotz aller Heterogenität in politischer Ausrichtung, in den Lebensverhältnissen und der wirtschaftlichen Entwicklung eines gemeinsam haben: Wirtschaftsakteure und gesellschaftliche Gruppen, die zum eigenen Vorteile die europäische Zusammenarbeit suchen und darin von effizient und rational agierenden staatlichen Administrationen unterstützt werden. De Gaulles Politik des leeren Stuhles war für sie nicht vorauszusehen und führte zum Eingeständnis, einen ganz wesentlichen Faktor, nämlich die Politisierung des Nationalen, übersehen zu haben. Bis heute spielt der Faktor „nationale Identität“ nur in den Untersuchungen zu Einstellungen und zum Wahlverhalten der Bürger eine Rolle, nicht aber als Größe, mit der Eliten Politik machen.

Eine weitere Überlegung fehlt sowohl in den theoretischen Betrachtungen als auch in der praktischen Politik völlig. Bis heute stellt man nicht die Frage, ob politische Systeme, die nicht nach dem Prinzip eines offenen Pluralismus funktionieren, die nicht über belastbare staatliche Strukturen verfügen und keine neutrale und an Effizienz orientierte Verwaltung ausgebildet haben, überhaupt integrationsfähig sind. Selbstverständlich sind solche Defizite kein grundsätzliches Hindernis, dass Staaten davon abhält, sich in einem politischen oder wirtschaftlichen Verbund zusammenfinden. ASEAN oder die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion sind treffende Beispiele. Aber es ist nicht zufällig, dass diese Verbünde nicht die politischen Ausgleichswirkungen und wohlstandssteigernden Effekte hervorgebracht haben wie die EU. Der Grund ist, dass die

Mechanismen zur Erlangung und Aufrechterhaltung politischer Macht und wirtschaftlicher Privilegien in diesen Staaten integrations-avers sind.

In abgeschwächter Form gilt dies auch für manche der heutigen und zukünftigen Mitgliedstaaten der EU, in denen trotz parlamentarisch repräsentativen Strukturen der politische Machterwerb über Klientelbeziehungen läuft und eine privilegierte Elite versucht, sich des Staates und seiner Pfründe zu bemächtigen, um damit die eigene Klientel zu bedienen. Die Klage über ausufernde Korruption trifft nicht das eigentliche Problem, denn es geht nicht um die ungerechtfertigte Bereicherung von Einzelnen, sondern um einen Mechanismus des Machterhalts.

## Fazit

Aus diesen Überlegungen ziehe ich das Fazit, dass die Zukunft der EU in einer Ausdifferenzierung des Integrationsprozesses liegt. Die Erweiterung der EU wird voranschreiten. Der Beitritt Kroatiens ist bereits beschlossen; die Beitrittsverhandlungen mit Island, Mazedonien, Montenegro, Serbien sowie der Türkei sind teils mehr, teils weniger weit fortgeschritten. Zusätzlich stehen Albanien, Bosnien-Herzegowina und der Kosovo vor der Tür und auch die Republik Moldau, die dieses Jahr auf den Abschluss eines Assoziations- und Freihandelsabkommens hofft, wird vermutlich bald anklopfen. Ähnliche Absichtsbekundungen gibt es aus der Ukraine und Georgien. Die Motive sind weitgehend gleich: Wirtschaftlicher Aufschwung durch Zugang zum großen Binnenmarkt, Überwindung einer bestehenden Isolierung im europäisierten Umfeld, für die osteuropäischen Staaten die Lösung aus dem russischen Einflussbereich. Auf Seiten der EU-Staaten spielen geopolitische Überlegungen und diplomatische Rücksichten eine entscheidende Rolle. Zusätzlich ist nicht zu unterschätzen, dass die Neigung zur ideologischen Überhöhung des gemeinsamen Hauses Europa und schlicht mangelnde Aufmerksamkeit schon in der Vergangenheit zu fragwürdigen Entscheidungen geführt haben. Es muss doch stutzig machen, dass noch Ende 2012 die Kommission erhebliche Mängel beim Beitrittsland Kroatien feststellt, die alle noch vor der Aufnahme zum 1. Juli 2013 behoben sein sollen: Effizienzprobleme in der Verwaltung, Schwächen im Justizsystem, bei der Korruptionsbekämpfung und beim Grenzschutz, ausstehende Restrukturierungsmaßnahmen in etlichen Wirtschaftssektoren. Reformen gerade in diesen Bereichen sind keine kurzfristige Angelegenheit und von außen kaum zu steuern. Im Gegenteil: Die insgesamt umfangreiche Forschung zur Europäisierung belegt, dass die EU mit ihren wirtschaftlichen und sozialen Regeln das Regelsystem in den Mitgliedstaaten stark verändert, dass sie aber nicht die politischen Prozesse umformt und vor allem nicht die grundlegenden politischen Strukturen umstrukturiert. Mit anderen Worten, Mitgliedschaft in der EU führt zu einer weitreichenden Anpassung politischer Regelungen und zur Verflechtung der Märkte, aber nicht zu einer Angleichung staatlicher Ordnungen. Vor allem ändert sie nicht politische und ökonomische Machtverhältnisse und damit auch nicht die realen Willensbildungsstrukturen. Weder Finanzhilfen, noch politische Vorgaben erweisen sich als wirkungsvoll, wenn es um die Behebung von Defiziten in der politischen Ordnung geht: Schwache und politisch abhängige Administrationen, eine politisierte Justiz, die Kolonisierung des Staates durch Parteien oder andere machtvolle



Gruppierungen sind höchst beständige Phänomene. Damit gehen ein mangelndes Vertrauen der Bürger in den Staat und ein geringer Grad an Gemeinwohlorientierung einher. Auch diese Erscheinungen überdauern Generationen wie man aus der einschlägigen Forschung ablesen kann und sie korrelieren stark mit der Einschätzung der Bürger von der Handlungsfähigkeit ihres Staates.

Daraus ziehe ich den Schluss, dass ein Ausbau der EU 30+ zu einer Politischen Union nur in einem Desaster enden kann. Im Interesse des Erhalts der friedlichen und wohlfahrtssteigernden Zusammenarbeit in Europa muss die Utopie einer allumfassenden Politischen Union aufgegeben werden. Stattdessen sollten wir uns auf die Möglichkeiten einer differenzierten Zusammenarbeit konzentrieren. Nicht alle Mitgliedstaaten der EU sind in der Lage – und manche auch nicht willens - in allen Politikbereichen eine gemeinsame Politik zu schultern. Unterschiedliche Funktionsbereichen stellen unterschiedliche Anforderungen und die EU sollte sich davor hüten, diese Anforderungen Staaten abzuverlangen, die sie nicht erfüllen können.

Die Wissenschaft steht vor der dringenden Aufgabe, alternative Integrationsmodelle zu entwickeln und deren Realisierbarkeit und normative Tragfähigkeit eingehend zu prüfen. Die Politik ihrerseits ist gefordert, weichenstellende Entscheidungen rational und nicht im Lichte eines ideologisch überhöhten Wunschbildes zu treffen.