

Verfassung, Vertrag, Europa: polnische und tschechische Überlegungen zur institutionellen Reform der EU und zur inhaltlichen Ausrichtung der europäischen Integration

Lang, Kai-Olaf

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lang, K.-O. (2007). *Verfassung, Vertrag, Europa: polnische und tschechische Überlegungen zur institutionellen Reform der EU und zur inhaltlichen Ausrichtung der europäischen Integration*. (SWP-Zeitschriftenschau, 01/2007). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-366473>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Verfassung, Vertrag, Europa

Polnische und tschechische Überlegungen zur institutionellen Reform der EU und zur inhaltlichen Ausrichtung der europäischen Integration

Kai-Olaf Lang

Polen und die Tschechische Republik sind die beiden einzigen EU-Mitgliedstaaten aus Ostmitteleuropa, die den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) nicht ratifiziert haben. Während in beiden Ländern lange Zeit nicht mehr über das Schicksal des VVE diskutiert wurde, belebt sich seit Januar 2007 die Aussprache über mögliche Wege aus der Verfassungskrise. Dabei haben bislang eher die Denker als die Lenker der Außen- und Europapolitik darüber nachgedacht, wie das Verfassungspatt aus Sicht ihres Landes und für die Europäische Union optimal oder zumindest in akzeptabler Form überwunden werden kann. Insbesondere in Polen scheint man Morgenluft gewittert zu haben: Unter Hervorhebung mannigfacher Schwächen des Vertragswerks werden teils grundlegende Innovationen und Überarbeitungen angemahnt. Nicht zuletzt kommt auch zum Vorschein, dass die Auseinandersetzungen über den VVE in einigen ostmitteleuropäischen Mitgliedsländern Ventil eines tiefsitzenden Unbehagens über Mechanismen und Leitprinzipien der europäischen Integration sind.

Die Zeitschrift *Nowa Europa. Przegląd Natoliński* widmete der Verfassungsfrage im Januar 2007 eine Sondernummer. Unter der Leitfrage »Welche Reformen für die Europäische Union?« präsentiert das Periodikum des polnischen Forschungsinstituts *Natolin* auf der Folie des VVE Positionen und Vorschläge zu zentralen Funktionsfragen und Politikbereichen der europäischen Integration. In einem einleitenden Beitrag skizziert der Leiter des Zentrums, **Marek A. Cichoński**, Komponenten der polnischen Perspektive. Der Kaczyński nahestehende Vordenker des polnischen Neotraditionalismus und VVE-Sherpa der

polnischen Regierung trifft dabei zunächst mehrere Feststellungen.

Erstens besitze die Union gegenwärtig zwar ausreichende vertragliche Handlungsgrundlagen, langfristig müsse sie jedoch institutionell reformiert werden. Zweitens sei die Erweiterungsfähigkeit der EU nicht länger ein »wesentlicher Kontext« der Verfassungsdiskussion, weil künftige Erweiterungsreferenden in einigen Mitgliedsländern und eine restriktive Debatte über die »Absorptionsfähigkeit« der EU die weitere Expansion der Union blockieren könnten.

Drittens werde die Gestalt der EU nicht nur von Institutionen, sondern auch von

der 2008/2009 anstehenden Reform der Unionsfinanzen bzw. wichtiger Politikfelder bestimmt. Insofern würden Verhandlungsstandpunkte zur Zukunft des VVE stark von Finanzfragen beeinflusst. Für Polen als Nutznießer der »alten« Unionspolitiken (Landwirtschaft, Kohäsion) gelte dies in besonderem Maße.

Vor diesem Hintergrund formuliert Cichocki die für Polen prioritären Fragen: die Entscheidungsfindung im Rat und die Infragestellung des im VVE konsentierten Prinzips der doppelten Mehrheit. Ohne konkret zu werden, deutet er weitere Themen an, bei denen Polen ein Interesse an der »Präzisierung gewisser Reformen« habe. Hierzu gehören die Beziehungen Parlament-Kommission, die Rolle des Außenministers oder eine »breitere Definition der Solidaritätsklausel«.

Die Bedeutung des VVE dürfe weder überschätzt noch mythologisiert werden. Auf die meisten Probleme, denen sich die EU gegenwärtig gegenübersehe, gebe der Vertrag keine Antwort. Die aus der größeren Zahl von Mitgliedsländern und einer »immer egoistischer eingestellten Politik der großen Mitgliedstaaten« erwachsenden Schwierigkeiten seien nicht mit einem »einfachen institutionellen Rezept« zu lösen.

Trotz zahlreicher wünschenswerter Reformen sei der VVE mit einer Reihe von Schwächen behaftet. Schließlich würden weder neue Herausforderungen wie Globalisierung oder die Rolle der EU in der Welt noch die Erfahrungen mit dem Funktionieren der 27er-Union berücksichtigt. So komme die ernsthafte Befürchtung auf, dass einige, etwa institutionelle Lösungen »ideologischen Charakter haben und keine Antwort auf die realen Bedürfnisse der erweiterten Union bieten«. Indem der Vertrag die politische Bedeutung der großen Staaten in der Union akzentuiere, werde das bisherige »innere Gleichgewicht im Rat« erschüttert. Schweres Geschütz also, das Marek Cichocki da aufführt.

Quadratwurzel statt »doppelte Mehrheit«

Den institutionellen Aspekten des Verfassungsvertrags wendet sich **Rafał Trzaskowski** zu, ein Kollege Cichockis aus dem Natoliner Zentrum. Trzaskowski bewertet die im Vertrag anvisierten Reformen aus polnischer Sicht – und macht klar, dass er auch für Warschau durchaus eine Vielzahl wünschenswerter Neuerungen brächte. Dazu gehörten etwa die Vereinfachung der Verträge, die Aufwertung der nationalen Parlamente und die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments (EP) im Gesetzgebungsverfahren sowie in Haushaltsfragen. Der im Vertrag statuierten Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen steht Trzaskowski durchaus positiv gegenüber. Kritikern hält er entgegen, dass der Vertrag den Status quo dort nicht verändert, wo ein weiteres Abrücken vom Prinzip der Einstimmigkeit für Polen ernste Konsequenzen hätte – etwa bei der Sozial- oder Steuerpolitik.

Wie die Stärkung des EP oder die Ausdehnung des Mehrheitsentscheids einzuschätzen sei, bleibe letztlich Ansichtssache. Wer jedoch die Auffassung hege, dass gerade die supranationalen Institutionen die größten Verbündeten Polens und der neuen Mitgliedstaaten seien (und dies sei ja durch deren Engagement für einen großzügigeren Haushalt, für mehr Liberalisierung oder die Vollendung des Binnenmarkts sichtbar geworden), müsse dieses Prinzip unterstützen. Nur wer glaube, Polen sei bereits stark genug, seine Belange im »Konzert der Großen« durchzusetzen, könne hierzu eine ambivalente oder gar ablehnende Haltung einnehmen.

Wenig überrascht, was Trzaskowski als Hauptmanko des VVE identifiziert: die Reform des Entscheidungssystems bei Ratsabstimmungen. Die Einführung der »doppelten Mehrheit« würde nicht nur die Blockademöglichkeiten Polens, sondern auch die Koalitionen zumeist kleinerer und »ärmerer« Länder sowie derer schwächen, die an der Ostpolitik der Union und an

einem Mehr an Energieversorgungssicherheit interessiert seien. Gleichzeitig hätten Staatenbündnisse bessere Chancen, die gegen die Dynamisierung des Binnenmarkts (Dienstleistungsrichtlinie) oder für Beschränkungen der Konkurrenzfähigkeit kämpften (Arbeitszeitrichtlinie).

Auch nach der Erweiterung von 2004 habe sich gezeigt, dass das bisherige Entscheidungsverfahren weitgehend reibungsfrei funktioniere. Oft seien Entscheidungen sogar einfacher als zuvor, da die Mitgliedstaaten auf eine ausführliche Darlegung ihrer Positionen zugunsten einer raschen Kompromissfindung verzichteten. Jedenfalls sei es infolge der Aufnahme neuer ostmitteleuropäischer Mitgliedstaaten auch mit dem Abstimmungsmodell des Vertrags von Nizza nicht zu einer »Entscheidungsparalyse« im Rat gekommen.

Was soll Polen tun? Nicht nur Nizza verteidigen, sondern einen konstruktiven Vorschlag unterbreiten. Trzaskowski optiert für das sogenannte Quadratwurzel-Gesetz (jedes Land erhält ein Stimmgewicht proportional zur Quadratwurzel seiner Einwohnerzahl). Die Bürgerplattform sowie ihr europapolitisches Schwergewicht und amtierender Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im EP, Jacek Saryusz-Wolski, haben sich diesen Grundsatz mittlerweile zu eigen gemacht. Trzaskowski schätzt die Erfolgsaussichten jedoch wenig optimistisch ein: Nicht einmal jene Länder, die Polens Diagnose teilten (»etwa Finnland oder Schweden«), seien an einer Aufschürfung des institutionellen Pakets interessiert.

Modifizierte GASP

Olaf Osica, ebenfalls Mitarbeiter des Nato-liner Zentrums, sinniert über die Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) »nach dem Fiasko des Verfassungsvertrags«. Osicas eher kritischer Unterton beruht auf der Prämisse, dass es nicht unbedingt einen Zusammenhang zwischen der institutionellen Reform und

der Effizienz einer gemeinsamen Außenpolitik gebe. Diese sei vornehmlich eine Funktion der Loyalität und Solidarität der Mitgliedstaaten. Mit Blick auf einzelne Vorschriften des VVE für die GASP gibt es so manches, was Osica missfällt. So sei die Überwindung der Präsidentschaften in der Außen- und Sicherheitspolitik durch Verlagerung des Vorsitzes auf einen Präsidenten des Europäischen Rates sowie eines Außenministers nur oberflächlich. Denn schon auf der Ebene der Arbeitsgruppen sowie über zahlreiche mittelbar auf die Außenpolitik ausstrahlende Themen hätten rotierende Präsidentschaften auch in Zukunft die Möglichkeit, Einfluss auf die GASP zu nehmen.

Auch das Amt des Außenministers und seine Verankerung in Kommission und Rat müssten nicht zu einer »Vergemeinschaftung« des Rates führen. Da er durch die Mitgliedstaaten benannt werde und seine politische Kraft vor allem aus der Solidarität der Mitgliedstaaten erwachse, sei eher eine wenig wünschenswerte »Intergovernmentalisierung« der Kommission denkbar. Gleichzeitig bestehe die Gefahr, dass der Außenminister, der über ein mächtiges Instrument wie den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) verfüge, die Position der Kommission schwäche, die dann zu einem »Sekretariat für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts« herabgesetzt werde.

Angesichts solcher und anderer Unzulänglichkeiten müsse Polen für eine Revision mehrerer Vertragsbestimmungen eintreten. Für Polen »als Staat, der zu groß ist, die Befürchtungen der Kleinen zu teilen, und der zu klein ist, um gleichberechtigt mit den Großen zu spielen«, müsse das institutionelle Gleichgewicht in der GASP Maxime sein. Regelungen, die die größten Akteure bevorzugten (etwa eine Schwächung der Kommission zugunsten des Europäischen Rates), gäben der Union zwar mehr internationales Profil, doch bewirkten sie eine Konzentration auf globale Fragen zu Lasten regionaler Probleme, vornehmlich in Osteuropa. Verstecke man sich indes hinter der Kommission, der »Hüterin

der Regeln und Garantin politischer Neutralität«, erschwere man ein effektives Engagement der EU zur Lösung stark politisierter Probleme. Polen solle daher folgende konkrete Schritte unterstützen:

- ▶ eine engere Zusammenarbeit zwischen Ratssekretariat und Kommission unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten;
- ▶ »Politisierung« der Kommissionsvertretungen, personelle Stärkung des Ratssekretariats in der EAD-Aufbauphase;
- ▶ »Brüsselisierung« der GASP, da sie der Bildung eines »institutionellen Gedächtnisses der EU für die Probleme der neuen Mitgliedstaaten« zuträglich sei – allerdings unter der Voraussetzung eines intensiven Regierungslobbyings Polens auf allen Ebenen.

Ja, aber ...

Mit dem emphatischen Aufruf zu Nachbesserungen am Vertragswerk stehen die »Natoliner« in Polen natürlich nicht allein. Immerhin gibt es jedoch auch Stimmen, die ein »Ja, aber« formulieren. Zu ihnen gehört **Paweł Świeboda**, bis Ende 2006 Leiter der EU-Abteilung im polnischen Außenministerium sowie Gründer und Leiter des jungen europapolitischen Think-Tanks *demosEuropa*. Świeboda macht Grad und Reichweite möglicher Retuschen davon abhängig, wie rasch ein Ausweg aus der Verfassungsmisere gefunden wird.

Bei einer *kurzfristigen* Lösung könne lediglich ein Weg beschritten werden: eine »relativ geringe Modifizierung des Verfassungsvertrags, die den gegenwärtigen Herausforderungen entspricht, ergänzt um einige zentrale Elemente, die die Prioritäten der Bürger wiedergeben«. Świeboda unterbreitet sechs Vorschläge:

- ▶ die Streichung »konstitutioneller Ornamente« (etwa des Begriffs »Verfassungsvertrag«, der Bezeichnung »Außenminister«, der Präambel oder des Artikels über den Primat des Unionsrechts vor nationalem Recht);

- ▶ die Verschiebung der Grundrechtscharta (»eine der größten Innovationen der letzten Jahre«) in einen Annex; dies habe zwar keinen Einfluss auf deren rechtlichen Status, helfe aber, Abwehrreflexe in Großbritannien abzuschwächen;
- ▶ die Isolierung der wichtigsten Elemente von Teil III und deren Verschmelzung mit Teil I, die Verlegung der übrigen Regelungen von Teil III in einen zweiten Annex;
- ▶ eine Aufwertung der Vorschriften im Bereich GASP;
- ▶ neue Regelungen für einige Politikbereiche;
- ▶ die Stärkung des VVE-Kapitels zum »demokratischen Leben« in der Union.

Gerade zu den beiden letztgenannten Punkten gibt Świeboda zahlreiche konkrete Hinweise. Der künftige Vertrag müsse etwa im Bereich der Sozialpolitik ein Bekenntnis zur Idee der *flexicurity* enthalten, Elastizität in der Beschäftigungspolitik mit besserem Schutz vor den negativen Folgen der Globalisierung verbinden. Auch solle die Kommission ein Mandat zur Vorlage verbindlicher Empfehlungen für notwendige Korrekturen der Sozialpolitik erhalten. Staaten, die die Sozialpolitik harmonisieren wollten, solle intensiviertere Kooperation erleichtert werden. Mit Blick auf die Weiterentwicklung der europäischen Energiepolitik müsse ein Kapitel eingefügt werden, das unter anderem die gemeinsame Planung strategischer Transportinfrastruktur vorsieht. Auch sollten ausführliche Bestimmungen zur Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik festgelegt werden. Diese sollten einerseits die Fortsetzung einer »Politik der offenen Tür« bei vorheriger innerer Konsolidierung der Union ermöglichen. Andererseits sei die Notwendigkeit neuer, intensiver Vertragsbeziehungen mit den Nachbarn der EU hervorzuheben.

Zur Verbesserung demokratischer Mechanismen in der Union schlägt Świeboda eine Direktwahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments in Einerwahlkreisen oder die Wahl des Kommissionschefs durch das EP vor.

Für weniger wünschenswert hält Świeboda die Variante einer *mittelfristigen* Klärung der Vertragsreform: Sollte diese erst während der französischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008 erfolgen, wäre eine Verknüpfung mit der Diskussion über die Neuausrichtung der Unionsfinanzen unumgänglich. In diesem Fall käme es – anders als bei der kurzfristigen Option – zu einer Aufschnürung des institutionellen Pakets. Das voraussehbare Ergebnis wäre ein »fauler Kompromiss«, der nicht zuletzt aufgrund des Drucks der an der Schwelle zur Union wartenden Balkanstaaten und einer sich verkomplizierenden internationalen Situation zustande käme.

Sollte indes die simultane Reform von Institutionen und Politiken im Zeitraum bis 2008 scheitern, sei damit zu rechnen, dass die differenzierte Integration zunehmend Norm statt Ausnahme sein werde. Im Rahmen einer solch *langfristigen* Lösung würde unter anderem die Euro-Zone zu einem kohärenteren Kern der Union, dessen Mitglieder eventuell einen separaten Vertrag zur Festlegung der Prinzipien ihrer makroökonomischen Politikziele abschließen könnten. Kein Zweifel, dass dieses Szenario aus polnischer Sicht wenig attraktiv anmutet. Die Union würde dabei eine längere »introvertierte Pause« einlegen; der »intime Charakter der Bindungen der ersten Jahre der Integration« würde wieder spürbar werden. Da scheinen doch massive Bedenken mitzuschwingen, ob Polen an einer solchen Innigkeit teilhaben würde.

Kühles Kalkül tschechischer Fachleute

Auch in der Tschechischen Republik greifen angesichts der widerwilligen Positionierung der offiziellen Politik Fachleute in die Diskussion ein. So etwa **Petr Drulák**, der Leiter des Prager Instituts für Internationale Beziehungen, und sein mit Europapolitik betrauter Kollege **Jan Karlas**. Beide stellen sich nicht nur die ebenso schlichte wie vertrackte Frage »Was soll mit dem

Europäischen Verfassungsvertrag geschehen?«, sondern geben auch Empfehlungen für den tschechischen Standpunkt.

Drulák und Karlas porträtieren zunächst sechs Szenarien der Vertragsentwicklung: Beibehaltung des Nizza-Vertrags, Ergänzung dieses Vertrags (Nizza plus), neuer Vertrag, Zusammenarbeit der Verfassungsbefürworter außerhalb der Verträge, VVE plus sowie VVE minus. Diese Szenarien werden mit drei Grundinteressen konfrontiert, die – jenseits der europapolitischen Zerrissenheit der tschechischen Politik – von der politischen Klasse mehrheitlich geteilt werden. Erstens sei die Tschechische Republik an einer vollumfänglichen und gleichberechtigten Mitgliedschaft in der EU interessiert. Zweitens unterstütze die Tschechische Republik, insbesondere mit Blick auf den Westbalkan, eine Fortsetzung des Erweiterungsprozesses. Und drittens sei Prag daran gelegen, die »liberale Ordnung im Binnenmarkt der Union« aufrechtzuerhalten.

Werden die Szenarien am Maßstab der tschechischen Interessen bewertet, scheiden aus Sicht der beiden Prager EU-Fachleute drei Optionen aus: Die Fortführung des Nizza-Vertrags blockiere künftige Erweiterungen, da er in der Union nicht als ausreichende Grundlage für die Aufnahme neuer Mitglieder angesehen werde. Das Modell VVE minus, die Herausnahme des dritten Teils mit seinen Regelungen zum Binnenmarkt, erhöhe das Risiko, dass einige Mitgliedstaaten protektionistische Maßnahmen durchsetzten. Die »Koalition der Willigen« schließlich berge die Gefahr, dass sich die Tschechische Republik als (potentieller) Nichtratifizierer »in einer Gruppe peripherer Mitgliedstaaten« wiederfinde.

Welches der restlichen drei Szenarien entspricht am ehesten den tschechischen Interessen? Statt sich festzulegen, verweisen Drulák und Karlas auf die divergierenden europa- und außenpolitischen Grundvorstellungen der politischen Akteure in der Tschechischen Republik.

Historische Engführungen der europäischen Integration?

Schon die – sei es aus zeitlicher Koinzidenz sich ergebende, sei es politisch intendierte – Verknüpfung normativer Grundlagen der Integration im Kontext der »Berliner Erklärung« mit der institutionellen und prozeduralen Neugestaltung der Union vergegenwärtigt einmal mehr, dass inner-europäische Missklänge in Sachen Verfassungsvertrag auch aus unterschiedlichen Meinungen über das Woher und Wohin der europäischen Integration resultieren.

Dieser Frage widmet sich der bereits erwähnte **Marek A. Cichocki** in einem Essay für den *Tygodnik Powszechny*, dem publizistischen Flaggschiff des »liberalen« polnischen Katholizismus. Unter der Überschrift »das geteilte Gedächtnis des gemeinsamen Europas« präsentiert Cichocki eine klare These: Wie jedes »Systemprojekt«, wie jeder Nationalstaat, suche auch die europäische Integration nach historischer Fundierung. Das gegenwärtig dominierende politisch-rechtliche Modell, das durch einen Verfassungsvertrag hätte verfestigt werden sollen, stütze sich folglich ebenfalls auf eine Reihe historisch fundierter Interpretationsmuster. Allerdings habe der so konstruierte Deutungs- und Begründungsrahmen in der größeren EU gehörig Schlagseite, da er lediglich den Erfahrungsschatz der west-europäischen Länder berücksichtige.

Aus dem so konstruierten Ensemble historischer Fundierungen ergebe sich ein zwar nicht rechtlich geronnenes, aber moralisch durchaus verbindliches Gerüst aus Leitprinzipien, das de facto eine Art *acquis historique* der Union bilde. Mit ihrer Hilfe versuche die Union, das wechselseitige politische Verhalten der Mitgliedsländer und deren Verhalten gegenüber Drittstaaten »zu beurteilen, zu regulieren (und manchmal sogar zu lenken)«.

Bauchschmerzen verursacht Cichocki bereits die Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950, die er als »eine Art Gründungstext« für die »historische Etymologie des bisherigen Integrationsmodells« ansieht. Deren

Inhalte – wie die deutsch-französische Versöhnung oder das Bekenntnis zu Frieden, Stabilität und Wirtschaftswachstum – würden indes häufig extensiv interpretiert und als »Beginn einer neuen Philosophie« postuliert, die die europäische Integration erst möglich gemacht habe. Doch die Symbolkraft der Schuman-Erklärung und der mit ihr verbundenen Prinzipien schwinde im Zuge der Aufnahme neuer Mitglieder aus Ostmitteleuropa. Diese Mitglieder nämlich, die mir ihrem spezifischen Erfahrungshorizont der Union beigetreten sind, »muss die Überzeugung, dass die Idee eines sich einigenden und friedlichen Europas auf den Sonderfall der deutsch-französischen Aussöhnung nach dem Krieg zurückgeführt werden kann, wie provozierender Partikularismus und Paternalismus [...] und wie eine objektiv unzulässige Vereinfachung der europäischen Geschichte – im Namen Frankreichs« vorkommen.

Doch dabei bleibt es nicht. Cichocki nimmt weitere »Elemente der bislang offiziell akzeptierten Mythologie der europäischen Integration« ins Visier, die mit der Osterweiterung anachronistisch oder inadäquat geworden seien. Einer dieser Mythen sei die These von der Aufeinanderfolge eines vormodernen, modernen und postmodernen Europas. In dieser Lesart habe sich nach dem Übergang zur Westfälischen Ordnung ein gefährlicher »Darwinismus« im gegenseitigen Umgang der nunmehr souveränen und säkularisierten Staaten entfaltet. Die Antwort auf die damit verbundenen Bedrohungen habe man in der Überwindung der neuzeitlichen Konzeption des Nationalstaats gefunden. Im Falle Polens funktioniere eine solche Logik indes nicht. Denn hier sei das moderne Territorialstaatsmodell mit souveräner und zentralisierter Staatsmacht sowie strikter Trennung von Staat und Kirche nie verwirklicht worden. Vielmehr sei es im östlichen Mitteleuropa (auf dem Territorium der polnisch-litauischen Adelsrepublik, der *rzeczpospolita*) zu einer »friedlichen Föderalisierung« im multiethnischen Verbund gekommen. Die postulierte Sequenz »vormoder-

nes-modernes-postmodernes« Europa stütze sich also allein auf die besonderen historischen Erfahrungen Deutschlands und Frankreichs.

Eine ähnliche Reduktion sieht Cichocki im Verhältnis zur »Aufklärung«. Der dominierende Diskurs sei einem äußerst engen Verständnis verhaftet und setze »Aufklärung« mit den politisch-intellektuellen Entwicklungen im Frankreich des 18. Jahrhunderts gleich. Diese verstandesbezogene Aufklärung müsse ergänzt werden durch die britische Aufklärung, die sich der gesellschaftlichen Tugend angenommen habe, oder die amerikanische Aufklärung, die der Freiheit galt. Ebenso müsse die polnische Aufklärung berücksichtigt werden, in der der politische Republikanismus der Adelsrepublik mit der Vision eines zeitgemäßen Staates verbunden worden sei, wie sie in der Verfassung vom 3. Mai 1791 manifest wurde. Jedenfalls sei in der Mehrheit der europäischen Aufklärungsvarianten keine bewusste Setzung einer Antithese zum Christentum auszumachen.

Ein dritter Begründungszusammenhang der europäischen Integration sei schließlich die Erfahrung des Zweiten Weltkriegs. Auch hier konstatiert Cichocki Unausgewogenheit: Die für die ostmitteleuropäischen Länder fundamentale Erfahrung des kommunistischen Totalitarismus, die neben dem Nationalsozialismus die historische Erinnerung geprägt habe, werde bislang ausgeschlossen.

Der Versuch, die Länder Ostmitteleuropas auf einen im wesentlichen aus dem Erfahrungsfundus Deutschlands und Frankreichs konstruierten historischen Besitzstand der europäischen Integration sowie auf die Standards des Gemeinsamen Markts zu verpflichten, sei Ausdruck von »Naivität und Arroganz« gewesen. Doch mit einer bloßen Neuinterpretation und Erweiterung des *acquis historique* sei es nicht getan. Denn es gehe nicht allein um einen Konflikt unterschiedlicher Formen und Bestände kollektiver Erinnerung, sondern um abweichende politische Philosophien, für die

Geschichte legitimatorisch instrumentalisiert werde.

Weniger oder mehr? EU II versus Konkordanzföderation

Weniger mit historisch-kulturellen Defiziten als mit politischen Untauglichkeiten beschäftigt sich ein anderer polnischer Grenzgänger zwischen Wissenschaft und Politik: **Krzysztof Szczerski**, bis vor kurzem Politologe an der Krakauer Jagiellonen-Universität. Der jetzige Unterstaatssekretär im Warschauer Außenministerium sieht mit dem Stand der europäischen Integration so tief greifende Strukturprobleme verbunden, dass ein echter Neuanfang nötig sei. In der vom konservativ eingefärbten Krakauer »Jagiellonischen Klub« herausgegebenen Zeitschrift *Pressje* identifiziert Szczerski fünf zentrale Konstruktionsfehler, die sich seiner Ansicht nach über die Jahre in die Gemeinschaft eingeschlichen haben.

Erstens hätten die Dekaden der Teilung des Kontinents Spuren hinterlassen: Die politischen Eliten des Westens hätten gelernt, ohne den Osten Europas zu leben, die Gesellschaften Westeuropas kämen mit der vollzogenen – und durch die Effekte der Globalisierung noch katalysierten – breiten Öffnung nicht zurecht. Zweitens sei die christdemokratische Konzeption der europäischen Einigung verdrängt worden. Drittens seien die stärksten Staaten in der Lage gewesen, ihre Vorstellung einer »post-staatlichen Gemeinschaft« in die Gedankenwelt ihrer Partner einzupflanzen. Viertens habe die europäische Politik ihre historische und zivilisatorische Verwurzelung eingebüßt, was eine »strategische Verirrtheit« und eine Konzentration auf kurzfristige Ziele zur Folge gehabt habe. Und schließlich habe das Fehlen einer strategischen Ausrichtung zu einer ausufernden Verregulierung und Bürokratisierung geführt.

Der VVE bringe hier keine Abhilfe. Was Szczerski fordert, ist nicht weniger als eine Zweite Europäische Union. Zentraler Bestandteil eines konstitutiven Fundamen-

talrechts sei das Zurückstutzen des institutionellen Gefüges der Union auf das Niveau eines »Systems« – und nicht seine Umformung in Richtung Quasi-Staatlichkeit. Ein solches System müsse »axiologisch durchsichtig« sein, dürfe lediglich eine »unpolitische Politik« verfolgen (die nicht auf die Schaffung einer bestimmten gesellschaftlichen Ordnung abziele) und müsse sich vor allem vom Grundsatz der Effektivität leiten lassen. Die Union dürfe letztlich nur auf einem »Minimalkatalog von Werten« beruhen, der für reibungsloses Handeln nötig sei, nicht aber eine umfassende und allgemeinverbindliche Wertebasis ausforme.

Nicht gar so negativ, aber ebenfalls von einem Unbehagen an der politischen Entwicklung der europäischen Integration geprägt, stellt sich die Diagnose des tschechischen Politikwissenschaftlers **Vojtěch Belling** dar. In der Zeitschrift *Mezinárodní vztahy* plädiert er für einen neuverstandenen europäischen Föderalismus. Für Belling sind in einer Entität wie der Europäischen Union föderative Elemente funktional erforderlich, zumal sie spätestens seit dem Vertrag von Maastricht in verdichteter Form realisiert wurden. Allerdings attestiert Belling der Union ein ungebrochen großes Legitimitätsproblem – das anhalten werde, solange keine europäische politische Nation als Quelle »einheitlicher Legitimität« existiere. Dieses Problem verhindere vor allem auch die Durchsetzung eines klassischen Föderalismusmodells. Um die Skylla eines Föderalismus, dem eine Legitimitätskrise droht, und die Charybdis einer Abkehr von der politischen Integration gleichermaßen erfolgreich zu umschiffen, müsse der Entscheidungsprozess in der EU in eine »föderale Struktur ohne eine als Bundesstaat verstandene Föderation« umgebaut werden. Schade nur, dass Belling die Antwort schuldig bleibt, wie eine derartige Konkordanzföderation konkret aussehen könnte.

Besprochene Texte

- Belling, Vojtěch**, »Federální model a evropská realita: Krize legitimacy a její překonávání« [Föderales Modell und europäische Wirklichkeit: Legitimitätskrise und ihre Überwindung], in: *Mezinárodní vztahy*, 41 (2006) 3, S. 5–18
- Cichoński, Marek A.**, »Reforma Unii Europejskiej – polska perspektywa« [Reform der Europäischen Union – die polnische Sicht], in: *Nowa Europa. Przegląd Natoliński*, Sondernummer »Jakie reformy dla Unii Europejskiej?«, Januar 2007, S. 4–5
- Cichoński, Marek A.**, »Podzielona pamięć wspólnej Europy« [Das geteilte Gedächtnis des gemeinsamen Europas], in: *Tygodnik Powszechny*, (12.11.2006) 46, S. 9–10
- Drulák, Petr/Karlas, Jan**, *Co dělat s Evropskou ústavní smlouvou?* [Was soll mit dem Verfassungsvertrag geschehen?], Policy Paper, *Ústav mezinárodních vztahů*, Januar 2007
- Osica, Olaf**, »Wspólna polityka czy wspólne instytucje? Przyszłość WPZiB po fiasku traktatu konstytucyjnego« [Gemeinsame Politik oder gemeinsame Institutionen? Die Zukunft der GASP nach dem Fiasko des Verfassungsvertrags], in: *Nowa Europa. Przegląd Natoliński*, Sondernummer »Jakie reformy dla Unii Europejskiej?«, Januar 2007, S. 80–101
- Szczerski, Krzysztof**, »Druga Unia Europejska« [Zweite Europäische Union], in: *Pressje (6–7), Polskie eurowizje* [Polnische Euro-Visionen], S. 14–21
- Świeboda, Paweł**, *Jak przywrócić dynamikę Unii Europejskiej? W poszukiwaniu odpowiedzi na kryzys konstytucyjny w UE* [Wie kann die EU wieder an Dynamik gewinnen? Die Suche nach einer Antwort auf die Verfassungskrise], *demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej*, Warszawa 2007
- Trzaskowski, Rafał**, »Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy – analiza poszczególnych reform instytucjonalnych« [Der Verfassungsvertrag für Europa – Analyse einzelner institutioneller Reformen], in: *Nowa Europa. Przegląd Natoliński*, Sondernummer »Jakie reformy dla Unii Europejskiej?«, Januar 2007, S. 46–65

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6380