

Sicherheit, Wohlfahrt und Mitgestaltung in der EU

Standpunkt Carina Sprungk



Prof. Dr. Carina Sprungk ist Professorin für Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

Einleitung

Was Europa ist, ist nicht eindeutig zu definieren. Wir können weder mit Bestimmtheit sagen, was der Ursprung des Wortes "Europa" ist noch wo genau die Grenzen Europas liegen. Aus politischer Sicht ist jedoch unbestritten, dass das heutige Europa wesentlich von der Europäischen Union (EU) geprägt ist, die seit Mitte des letzten Jahrhunderts die Integration Europas vorantreibt. Die EU ist als Modell regionaler Integration in ihrer Ausgestaltung, ihren Kompetenzen und der Dauer ihres Bestehens bislang weltweit einzigartig. Sie hat dazu beigetragen, dass heute überall in Europa Frieden und Wohlstand herrschen. Allerdings bleiben trotz des Integrationsprozesses starke Unterschiede zwischen den verschiedenen Staaten und Regionen Europas bestehen. So ist der Nordwesten Europas wohlhabender als der Südosten. Auch zeigt die geringe politische Beteiligung der Bürger an der EU, dass man noch immer nicht von einer gemeinsamen europäischen Identität der Bürger Europas sprechen kann.

Europa und die EU

Europa stellt aus geografischer Sicht zwar den westlichen Teil des Kontinents Eurasien, wird aber historisch und kulturell gesehen als eigenständiger Kontinent behandelt. Es bildet nach Australien den zweitkleinsten Kontinent hinsichtlich der Landmasse, ist aber mit mehr als 700 Millionen Einwohnern nach Asien die am dichtesten besiedelte Region der Welt. Europa ist jedoch zugleich geprägt von einer einzigartigen geografischen, sprachlichen, kulturellen und politischen Vielfalt. So hat zum Beispiel der 1949 gegründete Europarat im Jahr 2009 insgesamt 47 Mitgliedsländer mit unterschiedlichen politischen Systemen, deren Bevölkerungen mehr als 100 Sprachen sprechen und zahlreiche religiöse Strömungen – darunter mehrheitlich Christentum und Islam – vertreten. Trotz dieser Heterogenität befindet sich mit der EU in Europa der weltweit größte regionale Integrationsverbund, in dem jenseits nationalstaatlicher Grenzen und unter dem Leitspruch "in Vielfalt geeint" (1) rechtlich verbindliche Entscheidungen für die Bürger der derzeit 27 EU-Mitgliedstaaten getroffen werden. Dies ist umso bemerkenswerter, als sich historisch gesehen der moderne Nationalstaat in Europa entwickelt hat

und dessen Geschichte bis hin zu den beiden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts wesentlich von nationalstaatlichen Konflikten geprägt war. Der europäische Kontinent ist insofern zugleich Geburtsort des Regierens im Nationalstaat sowie des Regierens jenseits des Nationalstaates in der EU. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern es der EU tatsächlich gelungen ist, den heterogenen Kontinent Europa zu einen. Anhand der drei Sachbereiche der Politik – Sicherheit, Wohlfahrt und Herrschaft (2) – wird nun untersucht, inwiefern die EU in Europa zur Schaffung eines einheitlichen politischen Raums beigetragen hat, der die Sicherheit seiner Bürger, deren wirtschaftliche Wohlfahrt und deren Partizipation an der Herrschaft gewährleistet.

Europa als Raum der Sicherheit

Das Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts zeichnet sich weitgehend durch Frieden und politische Stabilität aus. Die EU hat hierzu in mehrfacher Hinsicht einen wesentlichen Beitrag geleistet. Für die Gründungsväter des europäischen Integrationsprozesses war die Schaffung eines vereinigten Europa nach Ende des Zweiten Weltkrieges im Wesentlichen ein Friedensprojekt. Durch die Errichtung von supranationalen Organisationen sollten Konflikte zwischen Nationalstaaten und dadurch künftige Kriege verhindert werden. Die 1951 von sechs westeuropäischen Staaten gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl bildete den Ausgangspunkt des Integrationsprozesses, in dem durch die gemeinsame Bündelung nationalstaatlicher Kompetenzen auf europäischer Ebene eine kriegerische Auseinandersetzung zwischen ihren Mitgliedern nahezu undenkbar ist und der durch die 1992 gegründete EU mit ihren heute 27 Mitgliedstaaten fortgeführt wird. Die Gewährleistung von Frieden und Stabilität durch Integration kann damit auf eine fast 60jährige Geschichte zurückblicken.

Die so geschaffene Sicherheit blieb jedoch zunächst eine nach innen gerichtete für und zwischen den Mitgliedern des Integrationsverbundes. So verwies die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der EU angesichts der nach Ende des Ost-West-Konfliktes ausbrechenden Kriege in Jugoslawien und später im Kosovo, die nicht ohne die Hilfe der USA beendet werden konnten, darauf, dass Europa trotz der EU Ende der 1990er Jahre noch nicht zu einem gemeinsamen Raum der Sicherheit geworden war. Diese Erfahrungen nahm die EU zu Beginn des neuen Jahrtausends jedoch als weiteren Anlass zu Reformen, die das Ziel hatten, den nach innen geschaffenen Raum der Sicherheit zu öffnen und zu erweitern. Dies geschah zunächst durch die geographische Erweiterung mit der Aufnahme von zwölf neuen Mitgliedern in den Jahren 2004 und 2007, darunter zehn ehemals kommunistische Staaten. Zudem wird auch europäischen Staaten, die (noch) nicht Mitglieder der EU sind, eine Teilhabe am Raum der Sicherheit geboten. So sind Norwegen, Island und die Schweiz Teil des Schengener Abkommens, das sich durch den Wegfall von Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedern bei gleichzeitiger Stärkung der Kontrolle an den

Außengrenzen auszeichnet. Weiterhin sind alle Länder des Westbalkans als potenzielle Kandidatenländer anerkannt und über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen oder Beitrittsverhandlungen eng mit der EU verbunden.

Letztlich versucht die EU aber auch zunehmend, Europa als erweiterten Raum der Sicherheit zu konsolidieren. Dies geschieht zum einen durch die 2004 ins Leben gerufene Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) mit dem Ziel, durch bilaterale Partnerschaften mit den (neuen) östlichen und südlichen Nachbarn für Wohlstand, Sicherheit und Stabilität in den Grenzregionen der EU bzw. Europas zu sorgen. Zum anderen stehen auch die im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit 2003 erfolgenden militärischen und zivilen EU-Operationen außerhalb des europäischen Kontinents im Zeichen einer Konsolidierung und Gewährleistung der Sicherheit Europas. In diesem Zusammenhang sind auch die gemeinsamen Maßnahmen gegen "neue Bedrohungen" wie Terrorismus und organisierte Kriminalität zu sehen. Die damit verbundenen verschärften Einreise- und Abschiebebestimmungen sowie die Speicherung personenbezogener Daten sind jedoch nicht ohne Kritik geblieben. Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass sich das Europa des 21. Jahrhunderts nach einer konfliktreichen Vergangenheit mit Hilfe der EU weitgehend zu einem politischen Raum entwickelt hat, der durch Frieden und politische Stabilität für die Sicherheit seiner Bürger sorgt.

Europa als Raum der Wohlfahrt

Trotz stagnierender Wachstumsraten und steigender Arbeitslosenzahlen gehört Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu den wohlhabendsten Regionen der Welt. Dies schlägt sich nicht nur in wirtschaftlichen Indikatoren nieder, sondern auch in Daten zur sozioökonomischen Ungleichheit und zur Lebensqualität.⁽³⁾ Auch wenn sich in Europa unterschiedliche Varianten des Kapitalismus ⁽⁴⁾ ausgeprägt haben, verfolgen doch nahezu alle Staaten ein Modell der sozialen Marktwirtschaft. Weiterhin sind europäische Länder im globalen Vergleich weltweit führend im Umweltschutz.⁽⁵⁾ Die EU hat auch zur Gestaltung Europas als Raum der Wohlfahrt einen wesentlichen Beitrag geleistet.

So hat im Bereich der Wirtschaftsintegration die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes im Jahr 1992 unter anderem zu stärkerem Wachstum, mehr Arbeitsplätzen und besseren Investitionsmöglichkeiten geführt. ⁽⁶⁾ Vom Zugang zum Binnenmarkt trotz fehlender EU-Mitgliedschaft profitieren auch Länder des Europäischen Wirtschaftsraums sowie – in eingeschränktem Ausmaß – die Nachbarländer im Rahmen der ENP sowie auch Drittstaaten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Auch hat die Mitgliedschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die Folgen der Finanzkrise von 2008 für einige Volkswirtschaften abgemildert und ein koordiniertes europäisches Vorgehen erleichtert. Zudem hat die EU-Umweltpolitik

Europa zu einer weltweiten Vorreiterrolle beim Kampf gegen den Klimawandel gebracht, aber auch innereuropäisch zahlreiche Umweltstandards verbessert.

Allerdings haben die Integrationsschritte der EU nicht zu einheitlichen Standards in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt beigetragen. Wenn Europa im Vergleich mit anderen Regionen der Welt als wohlhabend gelten kann, so bestehen doch innerhalb Europas beträchtliche Unterschiede - trotz der integrativen Kraft von Binnenmarkt, WWU und EU-Umweltpolitik. So lässt sich sowohl wirtschaftlich als auch umweltpolitisch ein Gefälle zugunsten des nordwestlichen Europa feststellen: Trotz Erweiterung und intensiver Kooperation mit Nicht-Mitgliedern fallen die meisten Länder im Süden und Osten Europas sowohl in ihrer makroökonomischen Performanz als auch in den Umweltrankings hinter ihren Nachbarn zurück. Dies ist jedoch zumindest für die 2004 und 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten zum Teil auf die noch unvollständige wirtschaftliche Integration zurückzuführen. So hatten insbesondere die neuen Mitgliedstaaten, die sich noch nicht für die Mitgliedschaft in der WWU qualifiziert haben, unter den Folgen der Finanzkrise zu leiden. Zudem gelten auch weiterhin Beschränkungen bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer der neuen in die alten Mitgliedstaaten. Gleichzeitig verweist jedoch auch ein Blick auf die Situation der alten Mitgliedstaaten auf die Grenzen der integrativen Kraft der EU: Die Volkswirtschaften der WWU-Mitglieder Frankreich und Deutschland stagnieren seit Jahren, und letzteres konnte bis zum Jahr 2006 zusätzlich seine Emissionen nicht wie gemäß dem Kyoto-Protokoll vereinbart reduzieren. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die EU zwar einen wesentlichen Beitrag zur Gestaltung Europas als Raums der Wohlfahrt geleistet hat, aber dennoch innerhalb Europas wesentliche Unterschiede bestehen bleiben.

Europa als Raum der Teilhabe an der Herrschaft

Bei den Mitgliedstaaten der EU sowie den Ländern, die als (potenzielle) Kandidaten fungieren, handelt es sich grundsätzlich um liberale Demokratien, die ihren Bürgern die Teilhabe an der politischen Herrschaft ermöglichen. (7) Die EU hat vor allem im Rahmen der Süderweiterung in den Jahren 1981/86 und der Osterweiterung 2004/07 die Demokratisierungsprozesse der ehemals autoritären Regime unterstützt. Die Offenheit europäischer Regime für die Teilhabe ihrer Bürger an politischen Prozessen ist zudem ein wichtiges Kriterium für die Aufnahme in den Integrationsverbund. Die EU betreibt auch aktiv Demokratieförderung in ihren Nachbarstaaten und anderen Regionen der Welt. Letztlich versucht sie auch selbst einen Raum der Teilhabe an der Herrschaft zu gestalten. Hier sind zum Beispiel die Schaffung eines Europäischen Parlaments mit regelmäßigen Wahlen, die Verabschiedung einer Grundrechtecharta, die kontinuierliche Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Politikprozess oder die im Lissabonner Vertrag vorgesehenen Bürgerbegehren zu nennen.

Allerdings kann die EU nur mäßigen Erfolg bei der Schaffung eines einheitlichen Raums der Herrschaftsteilhabe vorweisen. Zwar befürwortet eine knappe Mehrheit der Bürger eine Mitgliedschaft ihres Landes in der EU; gleichzeitig fühlen sich im Jahr 2009 jedoch 53 Prozent der Bürger nicht zufriedenstellend repräsentiert.⁽⁸⁾ Auch die Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament ging trotz seiner gestiegenen Kompetenzen kontinuierlich zurück und erreichte 2009 mit 43 Prozent einen historischen Tiefpunkt. Allerdings zeigen sich auch hier wieder beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern. Insgesamt hat sich jedoch kaum ein europaweiter öffentlicher Raum entwickelt, in dem Bürger an der politischen Herrschaft der EU regelmäßig und aktiv teilnehmen.

Fazit: Quo vadis Europa?

Es hat sich gezeigt, dass die Integrationsleistung der EU vor allem in den Bereichen Sicherheit und Wohlfahrt liegt. Das Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist also vor allem ein gemeinsamer politischer Raum, der zu der Sicherheit seiner Bürger und deren Wohlfahrt beiträgt, wobei sich im Wohlfahrtsbereich zum Teil deutliche Unterschiede innerhalb Europas abzeichnen. Die größten Defizite sind jedoch im Bereich der Teilhabe an der Herrschaft zu verzeichnen. Trotz fast 60jähriger Integrationsgeschichte und aktiver Bemühungen der EU ist in Europa kaum ein gemeinsamer Raum der politischen Beteiligung an europäischer Politik entstanden. Die Zukunftsaufgabe liegt deshalb in einer Stärkung der Herrschaftsteilhabe, der die Integration in den Bereichen Sicherheit und Wohlfahrt sinnvoll ergänzt. Letztlich gilt es damit, eine gemeinsame europäische Identität zu schaffen, zu der sowohl nationale als auch europaweite politische Parteien einen wichtigen Beitrag leisten können.

18. November 2009