

Timm Beichelt  
Europa-Universität Viadrina  
Große Scharrnstr. 59  
15230 Frankfurt/Oder  
Tel. 0335 – 5534 537  
beichelt@euv-frankfurt-o.de

## Nach der Osterweiterung: Ist der Zusammenhalt der Europäischen Union gefährdet?

Erscheint in: Kutter, Amelie / Trappmann, Vera, 2006: Das Erbe des Beitritts. Baden-Baden: Nomos

### 1. Einleitung

Vor dem Beitritt bestand weitgehend die Erwartung, durch die Osterweiterung werde sich innerhalb der EU wenig Maßgebliches verändern. Nicht zuletzt der seinerzeit zuständige Kommissar für Erweiterungsfragen Günther Verheugen hatte immer wieder betont, durch eine gut vorbereitete Erweiterung würden die Neumitglieder vom Tag des Beitritts an auf dem Integrationsniveau der alten Mitglieder, ja darüber hinaus, stehen.<sup>1</sup> Daraus folgend wurden gelegentlich zwar Verwerfungen bei den Verhandlungen um die Transferpolitik innerhalb der EU sowie angesichts der generell schwierigeren Konsensfindung in einem Klub von 25 Mitgliedern erwartet. Insgesamt galt die Erweiterung jedoch schon vorab als – wenn auch glanzloser – "Arbeitserfolg", in dessen Folge das Geschick der politischen Akteure sowie die Stabilität der bürokratischen Verfahren für den Fortgang des Integrationsprozesses sprechen würden.<sup>2</sup>

Ein Jahr nach dem Beitritt muss die Diagnose anders aussehen. Die Differenzen zwischen den verschiedenen Subregionen der erweiterten EU, wie sie im Jahre 2003 vor dem Irak-Krieg schon einmal in der Außen- und Sicherheitspolitik aufgetaucht waren, bestimmen seither das Gesamtbild. Jenseits rhetorischer Floskeln zu mehr politischer Einheit gibt es wenige Anzeichen für eine Überwindung der Interessengegensätze z.B. in der Struktur-, Verschuldungs-, Steuer- oder eben der Außenpolitik. Nach zwei gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden sowie dem Aussetzen des Ratifikationsprozesses in Großbritannien steht gewissermaßen das gesamte Projekt der Integration auf dem Prüfstand.

Wenn nun die Osterweiterung die Funktionsweise, die Leistungserbringung und auch das Selbstverständnis der Union beeinflusst hat, hat sich das Koordinatensystem des Mehrebenenregimes insgesamt verschoben. Die Folgen lassen sich zweifel-

---

<sup>1</sup> Verheugen 2004.

<sup>2</sup> Lippert 2004.

los in mehreren Ebenen finden. In diesem Beitrag soll die Frage untersucht werden, inwiefern sich aufgrund der Osterweiterung die Kohäsion innerhalb der EU verändert hat. Meine These lautet, dass die Osterweiterung eine Reihe von innergemeinschaftlichen Entwicklungen verschärft hat, die ihrerseits die Grenzen der alten Integrationsmethode markieren. Dementsprechend ist in der Osterweiterung nicht der Auslöser für den neuen Status Quo zu sehen, der von einem Verzicht auf weitere Vertiefungsschritte und neue Erweiterungsrunden geprägt sein dürfte. Vielmehr haben die letzten *beiden* Erweiterungsrunden sowie der relative sozio-ökonomische Abstieg des ehemals so propagierten "Kerneuropa" dazu geführt, dass traditionell integrationsistisch geprägte EU-Mitgliedstaaten sich erstens nicht mehr in einer klaren Mehrheitsposition befinden und zweitens gerade in den Bereichen mit wenig attraktiven Modellen aufwarten, in denen sich eine Vertiefung aus funktionalistischer Perspektive vielleicht anbieten würde.

Der Begriff des Zusammenhalts wird dabei in einem recht weiten Sinne verstanden. Einerseits berücksichtige ich das Begriffsverständnis des EG-Vertrags<sup>3</sup>, wo "wirtschaftliche und soziale Kohäsion" im Wesentlichen für die Annäherung der sozio-ökonomischen Lebensverhältnisse steht. Andererseits greife ich jedoch mit dem Aspekt der europäischen "Solidarität"<sup>4</sup> oder des "Gemeinsamkeitsglaubens"<sup>5</sup> die zweite Dimension auf, unter der die Frage der Kohäsion behandelt wird. Nach diesem Diskussionsstrang ist im Hinblick auf den Zusammenhalt von Bedeutung, inwiefern in Europa nationalstaatsübergreifend von einer kollektiven Identität ausgegangen werden kann. Beinahe schon traditionell lautet dabei die Diagnose, diese auf "Input-Legitimation" gerichtete Basis der Entscheidungsfindung sei – jedenfalls im Vergleich zu Nationalstaaten – schwach ausgeprägt.<sup>6</sup> Die Osterweiterung jedoch, so eine These meines Textes, hat dieses schwache Fundament weiter erodieren lassen.

## 2. Dimensionen der Europäisierung: in welchen Bereichen unterliegt der Zusammenhalt Veränderungstendenzen?

Die große Masse der Erweiterungsliteratur hat die direkten Auswirkungen des Beitritts im Blick. Dabei geht es erstens um die Effekte der Erweiterung auf das Entscheidungssystem der EU. Häufig wurde dabei die Erwartung geäußert, durch die drastische Erhöhung der Mitgliederzahl der EU werde das sowieso schon zur Ineffizienz neigende Entscheidungssystem vollends in die Funktionsunfähigkeit getrieben.<sup>7</sup> In diesem Zusammenhang wurde selbstverständlich auch auf die erhöhten Entscheidungskosten hingewiesen, die aufgrund der weiter auseinander klaffen-

---

<sup>3</sup> Art. 158 EGV ff.

<sup>4</sup> Hartwig/Nicolaidis 2004.

<sup>5</sup> Max Weber.

<sup>6</sup> Kielmannsegg 1996; Scharpf 1999.

<sup>7</sup> So z.B. Baun 2000: 171-198.

den Interessen nach der Erweiterung zu erwarten waren.<sup>8</sup> Die erste Befürchtung wird heute auf Brüsseler Fluren als übertrieben dargestellt; die Entscheidungsorgane der EU funktionieren auch nach dem Beitritt problemlos. Die größere Heterogenität der Interessenverteilung ließ sich dagegen auf dem Europäischen Rat im Sommer 2005 beobachten, als die Einigung auf eine Finanzielle Vorausschau nicht gelang.<sup>9</sup>

Zweitens wurde und wird das Beitrittsverfahren meist als "Anpassungsprozess"<sup>10</sup> interpretiert, im Laufe dessen die EU einen beispiellosen Wandel der innerstaatlichen Entwicklung in den Beitrittsländern erwirkt hat.<sup>11</sup> Immer wieder wurde betont, dass die öffentliche Rede von den "Beitrittsverhandlungen" verfehlt gewesen sei, weil es letztlich und allein um die Aneignung des *acquis communautaire* gegangen sei. Entsprechend wird für den Prozess auch der Begriff der "Konditionalität" verwandt, der für die Bedingtheit des Erweiterungsprozesses und die Alternativlosigkeit auf Seiten der Beitrittskandidaten steht.<sup>12</sup>

Mit diesen beiden wichtigsten Perspektiven der Erweiterungsliteratur – den (zögerlichen) Anpassungen im EU-Entscheidungssystem und den (gewissermaßen erzwungenen) Anpassungen in den Mitgliedstaaten – können die Auswirkungen des Beitritts allerdings nicht hinreichend erfasst werden. Beide Perspektiven unterschlagen die enorme Dynamik, denen beide Anpassungsebenen unterlagen und unterliegen. Auf der Seite der meisten neuen Mitglieder ist die Dynamik offensichtlich, denn trotz NATO- und EU-Beitritt befinden sie sich auch 15 Jahre nach dem Zusammenbruch des Sozialismus noch immer in der Phase der Transition. Aber auch auf Seiten der EU befindet sich das Verhältnis von Nationalstaaten und EU in einem starken Veränderungsprozess, mit dem sich die Akteure im Mehrebenensystem auseinanderzusetzen haben. Durch die vier Vertragsrevisionen der letzten zwanzig Jahre hat die europäische Integration einen enormen Qualitätssprung erfahren, so dass das Wesen der europäischen Politik mehr als je zuvor von den Austauschbeziehungen zwischen den verschiedenen Systemebenen geprägt ist.

Abbildung 1: Die dynamischen Effekte der EU-Osterweiterung

---

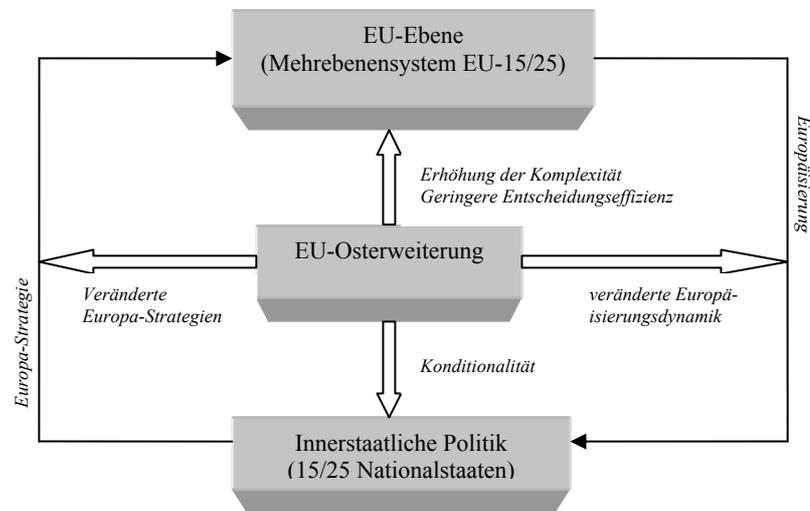
<sup>8</sup> Ebd.: 141-170.

<sup>9</sup> FAZ, 20.6.2005.

<sup>10</sup> Vgl. nochmals Lippert 2004: 15.

<sup>11</sup> Ausführlich siehe Schimmelfennig/Sedelmaier 2005.

<sup>12</sup> Vgl. u.a. Grabbe 2002.



Fassen lässt sich der Einfluss der Osterweiterung auf den Zusammenhalt der EU-25 also nur, wenn zwei dynamische Beziehungen parallel betrachtet werden. Zum einen verändert die schlichte Tatsache des Beitritts die Politik im Mehrebenensystem der EU-25 sowie in den Mitgliedstaaten; mit dem Beitritt wurde die *polity* der EU in ihrer Größe und Zusammensetzung verändert. Zum anderen fällt der Erweiterungsprozess jedoch in eine Zeit, in der sich die prozessualen Beziehungen – also die Ebene der *politics* – zwischen Nationalstaaten und auf der EU-Ebene hochgradig verändern. Auch hierauf hat die Osterweiterung einen Einfluss. Sie richtet sich nicht nur auf die EU-Ebene sowie die neuen Mitglieder, sondern auch auf den Charakter der Austauschbeziehungen zwischen diesen beiden konstitutiven Bestandteilen des Gesamtsystems. Dabei handelt es sich um komplementäre (und interdependente) Vektoren von der nationalstaatlichen auf die EU-Ebene und umgekehrt.<sup>13</sup> Der von der EU-Ebene auf die Nationalstaaten einwirkende Vektor wird seit einigen Jahren mit *Europäisierung* (*europeanization*) bezeichnet<sup>14</sup>; die von den Nationalstaaten auf die EU ausgehenden Impulse lassen sich mit dem Begriff der *Europa-Strategie* erfassen.<sup>15</sup> Beide Einflüsse entsprechen den äußeren Pfeilen in Abbildung 1.

<sup>13</sup> Vgl. Risse/Cowles/Caporaso 2001.

<sup>14</sup> Dabei existieren abweichende Positionen, die *Europäisierung* auch auf der EU-Ebene selbst gegeben sehen (z.B. Risse/Cowles/Caporaso 2001). In meinem Text verwende ich für diese Prozesse den Begriff der *Integration* und reserviere den Begriff der *"Europäisierung"* für die Auswirkungen europäischer politischer Prozesse auf die nationalstaatliche Politik. Wie Abbildung 1 ausweist, sind durch den Rückkopplungseffekt auch solche Einflüsse einbezogen (und analytisch zu berücksichtigen), die ursprünglich von den Nationalstaaten in Richtung EU-Ebene ausgegangen sind. Dennoch erscheint es sinnvoll zu sein, den Vektor von der EU-Ebene zu innerstaatlichem Wandel mit einem möglichst eindeutigen Begriff zu benennen.

<sup>15</sup> Beichelt 2004a.

Auf der Modellseite der Europäisierung hat sich durch die Erweiterung die Dynamik der Europäisierung insofern verringert, als der Aufholprozess der Neumitglieder im Sinne einer Anpassung an die EU-15 auf der Ebene der normativen Akte mit den Beitrittsverträgen weitgehend beendet wurde. Während des Beitrittsprozesses ließ sich von einer partiellen "externen Steuerung" der Politik in den neuen Mitgliedstaaten sprechen.<sup>16</sup> Mit dem Beitritt besteht hier jedoch prinzipiell keine andere Situation mehr als in den alten Mitgliedstaaten. Da in den letzten Jahren ganz allgemein die nationalstaatliche *compliance* mit Rechtsakten der EU zugenommen hat, ist die "neue" problematische Ebene diejenige der Geschwindigkeit und Tiefe der Europäisierung.

Die Frage muss hier also lauten: Inwiefern hat die Osterweiterung die Taktiken und Strategien der EU-Mitgliedstaaten bei der Aufnahme (oder Abwehr) politischer Impulse von der EU-Ebene verändert? Beantworten lässt sich die Frage auf zwei Ebenen je nach Charakter des zugrunde liegenden Europäisierungskonzepts. In der Europäisierungsliteratur herrscht hier Uneinigkeit.<sup>17</sup> Vereinfachend lässt sich von engen und weiten Konzepten sprechen. Enge Europäisierungsmodelle gehen von der Grundlage der Passfähigkeit von europäischer und nationaler Gesetzgebung aus. Nur wenn die Passfähigkeit nicht gegeben ist, wenn also ein *misfit* existiert, besteht überhaupt Notwendigkeit zu nationalstaatlichem Wandel. Bei einem *misfit* in einem oder mehreren Politikfeldern handelt es sich also um eine notwendige (aber nicht hinreichende) Bedingung von Europäisierung.<sup>18</sup>

Dem gegenüber steht ein breiteres, da kognitive Elemente an zentraler Stelle aufnehmendes Konzept. Zwar gehen auch Börzel und Risse<sup>19</sup> davon aus, dass sich im Prozess der Europäisierung Normen und Ideen verändern. Dies geschieht allerdings als Folge von Adaptionsdruck aufgrund fehlender Passfähigkeit. Hierbei handelt es sich um eine problematische, wenn auch im Sinne der Modellrationalität nachvollziehbare Konzeptionalisierung. Die kognitive Europäisierung lässt sich nämlich kaum allein als Reaktion auf Anpassungsprozesse verstehen.<sup>20</sup>

Dementsprechend geht ein breiterer Ansatz davon aus, dass durch Europäisierung auch kognitive und normative Strukturen betroffen sind.

On the one hand, there is the simple observation that not only can Europe affect formal political structures, it can also influence the values, norms, and discourse prevalent in member states. On the other, and most importantly, the cognitive and normative frames may trigger transformative effects on all the elements of politics and policy.<sup>21</sup>

Für eine Analyse der Auswirkungen der Osterweiterung spielt nun eine nicht unbedeutende Rolle, welches der beiden Europäisierungskonzepte zugrunde gelegt wird. Im engen Verständnis ergeben sich letztlich wenige neue Perspektiven. Durch den Crash-Kurs in Sachen Rechtsanpassung weichen die Neumitglieder zunächst sogar weniger von den Vorgaben aus Brüssel ab als die Altmitglieder. Durch die

---

<sup>16</sup> Vgl. Schimmelfennig/Sedelmaier 2004.

<sup>17</sup> Vgl. auch den Beitrag von Kutter/Trappmann in diesem Band.

<sup>18</sup> Vgl. zuletzt Börzel/Risse 2005.

<sup>19</sup> Ebd.: 69.

<sup>20</sup> Entsprechend auch Risse 2001.

<sup>21</sup> Radaelli 2003: 36.

Mitsprache in den Brüsseler Institutionen können die Neumitglieder dafür Sorge tragen, dass neue Entscheidungen nicht zu übermäßigem Anpassungsdruck bei den Neumitgliedern führen. Der große sozio-strukturelle Abstand zwischen Neu- und Altmitgliedern schlägt sich damit nicht in einer andersartigen Europäisierung nieder; z.B. durch eine vielleicht zu vermutende geringere *compliance*.

Genau die veränderten Rahmenbedingungen institutioneller und kognitiver Art lassen jedoch in einem breiten Europäisierungsverständnis vermuten, der Einfluss der EU-Ebene auf nationalstaatliche Politik werde sich stärker wandeln. In Politikfeldern mit eher normsetzendem Charakter dürfte es vielfach zu Regelungen mit einem deutlich geringeren Regelungsniveau, also auf einem niedrigeren "gemeinsamen Nenner", kommen. Grund hierfür sind die trotz des EU-Beitritts weiterhin weit auseinander klaffenden Reifegrade der Sozial- und Wirtschaftssysteme.<sup>22</sup> Da die neuen und alten "armen" Mitgliedstaaten nun in jedem Fall über Sperrminoritäten im Rat verfügen, können sie sich gegen höhere Regelungsniveaus besser wehren. Es darf erwartet werden, dass sich die politischen Akteure in Brüssel und den Hauptstädten in ihrer Erwartungshaltung an die größere Heterogenität der Union anpassen. In der Folge dürfte es für die westeuropäischen Mitgliedstaaten wohl einen relativen Gewinn an nationalstaatlicher Autonomie geben, denn jenseits des kleinsten gemeinsamen Nenners bleiben ihnen Regelungsspielräume erhalten, während sich die Neumitglieder an dem für sie dennoch hohen Regelungsniveau abarbeiten müssen. In Politikfeldern mit verteilungsrelevanten Entscheidungen werden sich dagegen Europäisierungstendenzen weiterhin in Grenzen halten. Entscheidungen mit Verteilungswirkungen hatten schon vor dem Beitritt kaum einen Platz im EU-Entscheidungsgefüge.<sup>23</sup> Hier lässt sich allenfalls argumentieren, die Hürden für distributive Politiken seien durch den EU-Beitritt wohl noch höher geworden als bereits schon vorher.

Es ist nun darauf hinzuweisen, dass die Erweiterung nicht nur die Europäisierung bzw. die Ausformulierung von Europa-Strategien in den Beitrittsländern maßgeblich verändert hat. Berührt wurden auch die alten EU-Mitglieder. Nach der Erweiterung erscheinen die Chancen für eine weitere Vertiefung der Union zunächst einmal verringert, was solchen Regierungen mit einer traditionell souveränitätsorientierten Agenda Vorteile bei der strategischen Positionierung bringt. Einige Politikfelder haben den Prozess der Europäisierung bereits durchlaufen und unterliegen daher wenigstens prinzipiell keiner weiteren Integrationsdynamik. Bei anderen Politikfeldern – Außen-, Steuer-, Sozialpolitik etc. – bestehen jedoch innerhalb der EU unterschiedliche Ansichten bzw. Leitbilder über die Wünschbarkeit weiterer Integration. Häufig konfliktieren dabei die Einschätzungen über den Wert funktionaler Vorteile auf der einen Seite und die Wertschätzung nationaler politischer Institutionen als Ort der Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen.

Bis hierhin lässt sich festhalten, dass das Erbe des Beitritts sowohl in der *polity* des EU-Mehrebenensystems wie auch in der Prozessdynamik der EU-Politik seinen Ausdruck findet.

---

<sup>22</sup> Vgl. EBRD 2004; Trappmann/Kutter 2005.

<sup>23</sup> Scharpf 1985; Scharpf 1999.

### 3. Zusammenhalt in der erweiterten Union

#### 3.1 Die EU-Neigungen der Bevölkerungen im Vergleich

Wie in der Einleitung bereits angedeutet, wird vor allem von deutschen Autoren seit einiger Zeit auf das Missverhältnis zwischen Input- und Output-Legitimation im europäischen Mehrebenensystem hingewiesen.<sup>24</sup> Auf der Input-Seite fehlt es an mehreren Voraussetzungen – einer gemeinsamen Sprache, gemeinsamen Vergangenheitsbildern, gemeinsamen kulturellen Bräuchen etc. –, die in nationalen Gesellschaften einen Gemeinsamkeitsglauben erzeugen, der wiederum zum Erhalt gesellschaftlichen Friedens dann nötig ist, wenn mit politischen Entscheidungen die Verteilung von Ressourcen oder Werten einhergeht (ebd.). Aber auch, wenn es weniger um Verteilungs- als um Ordnungspolitik geht, benötigen politische Systeme und ihre Institutionensysteme Akzeptanz bzw. Unterstützung zur Wahrung von Legitimität und Stabilität.<sup>25</sup>

Im Hinblick auf alle politischen Systeme, und somit auch im Hinblick auf die EU, lässt sich das Zusammenhaltspotenzial von Gesellschaft und Institutionen daher über Einstellungswerte ermitteln, die die Akzeptanz des Gesamtgebildes abdecken. Wie seit langem bekannt ist, bestehen dabei zwischen den einzelnen EU-Staaten starke Unterschiede. Im Herbst 2004 äußerten beispielsweise die Bevölkerungen Luxemburgs, Belgiens und Irlands bei verschiedenen Indikatoren eine hohe Wertschätzung gegenüber der EU und der europäischen Ebene, während sich in Lettland, Österreich und Großbritannien nur deutlich geringere Mehrheiten oder bei manchen Indikatoren sogar Minderheiten eine entsprechende Haltung zeigten.<sup>26</sup> Dabei lassen sich verschiedene *Items* unterscheiden und zum Indikator der EU-Neigung zusammenfügen (vgl. Tabelle 1).

- Der Nutzen der EU-Mitgliedschaft – der traditionell in den kleineren Staaten der EU am höchsten eingeschätzt wird – ist auf der Ebene der spezifischen Unterstützung angesiedelt.
- Zwischen diffuser und spezifischer Unterstützung bewegt sich das *Item* des Vertrauens in die EU. Zum einen werden dabei die konkreten Effekte der Souveränitätsübertragung wiedergegeben. Sind die Entscheidungsprozesse effizient und transparent, werden legitime und spezifisch bewertete *Outputs* hervorgebracht. Vertrauenswürdigkeit zielt zum anderen auf diffuse Unterstützung, denn Vertrauen baut sich über längere Zeit auf und ist daher nicht allein von spezifischen politischen Ergebnissen abhängig.
- Noch stärker in Richtung der diffus-affektiven Einstellungsdimension geht der Indikator der Identifikation mit Europa. Im allgemein sprachlichen Gebrauch ist die Frage eigentlich nicht automatisch mit der EU verbunden. Verwenden lassen sich die Daten dennoch, denn die Frage wird immerhin im

---

<sup>24</sup> Kielmannsegg 1996; Scharpf 1999.

<sup>25</sup> Easton 1965; Fuchs 1989.

<sup>26</sup> Siehe [http://europa.eu.int/public\\_opinion](http://europa.eu.int/public_opinion). Eine ausführlichere Diskussion der Einstellungsdimension im Hinblick auf die EU-25 findet sich in (Beichelt 2004a: 56-71).

Rahmen des Eurobarometers inmitten anderer Fragen mit eindeutigem Bezug zur EU gestellt. Nach der territorialen Ausdehnung durch die Osterweiterung kann wenigstens vermutet werden, dass viele (natürlich nicht alle) der Befragten in diesem spezifischen Kontext die EU und Europa gleichsetzen.

Mit diesen drei Indikatoren lässt sich in Tabelle 1 eine erste Diagnose über den Zusammenhalt an der Bevölkerungsbasis des Mehrebenensystems ableiten. Innerhalb der EU-25 gibt es demnach deutlich eine Verteilung von eher EU-enthusiastischen und EU-skeptischen Bevölkerungen. Es muss allerdings eher als *conventional wisdom* denn als gesicherte Erkenntnis gelten, dass es stabil und über die Zeit hinweg tatsächlich die Einstellungen der Bevölkerungen waren, die die Regierungen in ihren Europa-Strategien gebunden haben. Trotz einer stetig wachsenden Zahl von EU-Forschern ist über das Stimmverhalten im Rat und erst recht über dessen Motive erstaunlich wenig bekannt, sobald die Perspektive über ein Land oder ein Politikfeld ausgedehnt wird.<sup>27</sup> Mangels eines besseren Indikators gehe ich daher im Paradigma des politischen Systems von der Responsivität der Eliten bei wichtigen politischen Fragen – und bei der EU handelt es sich inzwischen darum – aus.

Die Daten in Tabelle 1 skizzieren die Entwicklung der EU-Neigung über den Prozess der Osterweiterung hinweg. Die Daten bestätigen zunächst den Befund der Heterogenität der auf die EU gerichteten Einstellungen innerhalb der EU. Wichtiger als die Rangfolge der einzelnen Länder ist die relative Nähe der durchschnittlichen EU-Neigung. Bei immerhin 17 Ländern ergeben sich Durchschnittswerte zwischen 62.5% (Spanien) und 53.6% (Frankreich). Eine EU-Neigung von durchschnittlich unter 50% findet sich bei den Bevölkerungen der Norderweiterung, Großbritanniens sowie in Estland und Lettland; hier lässt sich also von einer stabilen EU-Skepsis sprechen.

Tabelle 1: Durchschnittliche EU-Neigung im Verlauf des Beitrittsprozesses\*

	Frühjahr 2003 (EB 59)	Frühjahr 2004 (EB 61)	Herbst 2004 (EB 62)	Durchschnitt 2003-2004	Differenz Frühjahr 2003 / Herbst 2004
Luxemburg	72.6	65.6	75.3	71.2	2.7
Spanien	58.3	62.3	67.0	62.5	8.7
Italien	65.0	58.3	62.6	62.0	-2.4
Irland	54.6	58.6	69.0	60.7	14.4
Belgien	55.6	55.0	70.0	60.2	14.4
Ungarn	66.0	45.3	67.3	59.5	1.3
Slowakei	64.6	51.6	61.6	59.3	3.0
Portugal	59.0	56.0	61.3	58.8	2.3
Griechenland	54.3	61.0	57.3	57.5	3.0
Slowenien	63.0	48.0	62.0	57.7	-1.0

<sup>27</sup> Vgl. jedoch Hayes-Renshaw/Wallace 1997.

Zypern	74.3	49.0	48.6	57.3	-25.7
Niederlande	57.3	50.6	61.3	56.4	4.0
Litauen	60.0	47.6	60.6	56.1	0.6
Dänemark	58.3	50.0	59.6	56.0	1.3
Polen	63.3	43.0	61.3	55.9	-2.0
Malta	57.3	53.6	53.6	54.8	-3.7
Deutschland	54.0	46.6	62.0	54.2	8.0
Frankreich	52.6	51.0	57.3	53.6	4.7
Tschechien	50.3	44.0	57.6	50.6	7.3
Finnland	42.0	42.0	55.0	46.3	13.0
Lettland	48.3	41.3	46.3	45.3	-2.0
Estland	43.3	40.0	49.6	44.3	6.3
Schweden	38.3	35.6	52.3	42.1	14.0
Österreich	38.3	36.0	51.3	41.9	13.0
Großbritannien	28.3	27.6	41.0	32.3	12.7
Durchschnitt	55.2	48.8	58.8	54.3	

\* Der Indikator für EU-Neigung entsteht durch den Durchschnitt aus drei Zustimmungsraten (jeweils in %): (1) Unterstützung der EU-Mitgliedschaft, (2) Vertrauen in die EU, (3) (ausschließliche oder teilweise) Identifikation mit Europa.

Quelle: Eurobarometer 59-62.

Die Divergenzen innerhalb der EU sollten allerdings nicht primär als Konsequenzen Funktion der Osterweiterung interpretiert werden. Die Ränder des Kontinuums von EU-Enthusiasmus zu EU-Skepsis werden nicht von neuen, sondern von alten Mitgliedsländern eingenommen. Nicht die Osterweiterung, sondern die Norderweiterung hat zu einem Zuwachs EU-skeptischer Bevölkerungen geführt. Finnland, Österreich und Schweden formen zusammen mit Großbritannien den Block mit der geringsten EU-Neigung. Mit dem Beitritt haben sich allerdings die Gewichte innerhalb des schon vorher bestehenden Spektrums verschoben. Estland, Lettland und auch Tschechien müssen nun zusätzlich zu den Ländern gezählt werden, die der EU-Ebene im Hinblick auf diffuse wie spezifische Unterstützung eher skeptisch gegenüberstehen.

Von besonderem Interesse sind die Veränderungen innerhalb der einzelnen Länder (Tabelle 2). Es fällt auf, dass gleich mehrere Länder mit eher EU-skeptischer politischer Kultur ihre evaluative und affektive Bindung an die EU mit dem Beitritt deutlich erhöht haben. Mit der Ausnahme von Italien haben zudem alle Länder der EU-15 ihre EU-Neigung im Zuge der Erweiterung erhöht, während unter den Ländern mit gesunkener EU-Neigung – eben mit der Ausnahme Italiens – nur neue Mitgliedstaaten zu finden sind.

Tabelle 2: Änderung der EU-Neigung im Verlauf des Beitrittsprozesses

Länder mit gewachse-	Irland (14.4)	Spanien (8.7)	Niederlande (4.0)
----------------------	---------------	---------------	-------------------

ner EU-Neigung während des Beitrittsprozesses ( $x > 2\%$ -Punkte)	Belgien (14.4) Schweden (14.0) Finnland (13.0) Österreich (13.0) Großbritannien (12.7)	Deutschland (8.0) Tschechien (7.3) Estland (6.3) Frankreich (4.7)	Griechenland (3.0) Slowakei (3.0) Luxemburg (2.7) Portugal (2.3)
Länder mit konstanter EU-Neigung während des Beitrittsprozesses	Ungarn (1.3) Dänemark (1.3) Litauen (0.6)	Slowenien (-1.0) Lettland (-2.0) Polen (-2.0)	
Länder mit schwächerer EU-Neigung während des Beitrittsprozesses ( $x < -2\%$ -Punkte)	Italien (-2.4) Malta (-3.7) Zypern (-25.7)		

Quelle: siehe vorherige Tabelle.

Worin liegt der Grund für diese Entwicklung? Zweifellos ließ sich im Vorfeld der EU-Beitrittsreferenden in den neuen Mitgliedstaaten ein Vertrauensvorschuss gegenüber der EU verzeichnen. Gewissermaßen im Vorgriff auf erwartete Outputs versahen die Bevölkerungen Mitteleuropas die EU mit einem unverhältnismäßig hohen Maß an spezifischer Unterstützung. Seit dem Frühjahr 2003 wurde jedoch die schwache Solidarität mancher Länder der EU-15 deutlich, und gleichzeitig geriet die EU durch die zunächst verschobene Annahme des Entwurfs des Verfassungskonvents in eine Krise. Daher ist die leicht abnehmende EU-Neigung in Mitteleuropa im Grunde keine große Überraschung; die starke Abnahme in Zypern ist mit dem Konflikt um die Teilung der Insel und das gescheiterte Referendum zum Annan-Plan zu erklären.

Im politischen Alltagsgeschäft lässt sich die Trennlinie zwischen den Gruppen der Tabelle 2 nicht so genau ziehen. Zum Tragen kommt der Gegensatz allerdings, wenn es um weitere Schritte der Integration geht. Zu Zeiten des Maastrichter Vertrags mussten Vertiefungsschritte gegen den latenten Widerspruch nur einer nationalstaatlichen Bevölkerung, der britischen, durchgesetzt werden. Heute sind fünf oder mehr Öffentlichkeiten in ihrer Mehrheit zu überzeugen. Die Theorie der Politikverflechtung impliziert, dass bei solchen Konstellationen der kleinste gemeinsame Nenner das wahrscheinlichste Verhandlungsergebnis ist.<sup>28</sup> Umgangen werden kann die Fortschreibung des Status Quo eigentlich nur durch das Einräumen unterschiedlicher Integrationsgeschwindigkeiten, was ja in der EU bereits jetzt – siehe Schengen-Raum, Wirtschafts- und Währungsunion – einen festen Bestandteil der Integrationsrealität darstellt.

### 3.2 Die EU-Neigung auf der Ebene der Parteiensysteme

Ein alternativer Indikator zur Bestimmung des politischen Zusammenhalts der EU besteht im Anteil euro-skeptischer oder EU-skeptischer Parteien in den nationalen

<sup>28</sup> So bereits Scharpf 1985.

Parlamenten der EU-25.<sup>29</sup> Von diesen Parteien geht eine andere Wirkung auf die EU-Strategien und die Qualität der Europäisierung aus als durch die Verteilung der EU-skeptischen Einstellungen. Besonders die großen Parteien tendieren bei wichtigen *issues* – darum handelt es sich bei "Europa" – zur Einnahme der Position des Medianwählers, um ihre Wahlchancen zu erhöhen. Die einzelnen Parteien nähern sich dieser Position freilich in jeweils unterschiedlichem Maße, denn ihre wichtigsten Orientierungsmarken bleiben weiterhin die strukturellen Konfliktlinien – und nicht die *issues* –, auf denen sie sich für ihre Wähler erkennbar verortet haben.<sup>30</sup>

Von zentraler Bedeutung für die Europa-Position einer einzelnen (großen) Partei ist dann, wie die europäische Integration zu den *cleavage*-relevanten Konflikten steht. Liberale Parteien befürworten traditionell die europäische Integration, da die Schaffung des Binnenmarktes der Grundhaltung auf der sozio-ökonomischen Konfliktlinie – dass nämlich der Markt anstelle des Staates die Ressourcenverteilung übernimmt – geradezu ideal entsprach.<sup>31</sup> Vorbehalte konservativer Parteien, die für den Schutz nationaler oder subnationaler Gemeinschaften eintreten, wurden durch Agrar-, Fischerei- und andere Regionalpolitik besänftigt. Sozialdemokratische oder sozialistische Parteien sehen in der europäischen Einigung einen Mechanismus, durch den EU-Arbeitnehmer die Skaleneffekte im Binnenmarkt nutzen und gleichzeitig einen gewissen Schutz gegen äußere Konkurrenz aufbauen können. Die größten Parteienfamilien in der EU vertreten aus diesen Gründen *grosso modo* eine eher EU-freundliche Programmatik.

Anders verhält es sich bei kleineren Parteien, die nicht auf die Integration verschiedener gesellschaftlicher Segmente achten müssen, sondern sich mit der Besetzung einzelner *cleavages* oder sogar einzelner *issues* profilieren und auf Wahlerfolge durch programmatische Distinktion hoffen. In Westeuropa haben gesellschaftliche Modernisierung und Nivellierung zu einer starken Abschwächung traditioneller Strukturbrüche (z.B. zwischen Stadt und Land oder zwischen kirchlichen oder säkularen Kräften) geführt. Abgrenzungsgewinne lassen sich dadurch besser im situationsbezogenen Wettbewerb erzielen; das Resultat sind – häufig kurzlebige – Protest- oder populistische Parteien. Dabei ist im letzten Jahrzehnt verstärkt auch das *issue* Europa zum Gegenstand geworden. Parteien mit einer Protestagenda haben sich unter anderem gegen die europäische Integration gewandt.<sup>32</sup>

Die Existenz explizit euro-skeptischer oder EU-skeptischer Parteien bringt dabei ein gänzlich anderes Element in das strategische Handeln auf der Brüsseler Ebene ein als das Bestehen EU-skeptischer Einstellungen. Bei letzterem Phänomen handelt es sich um ein Element der Konvergenz, auf das sich alle großen Parteien gleicher-

---

<sup>29</sup> Die Begriffe sind wie folgt definiert: Euro-skeptische Parteien wenden sich gegen Idee und Praxis der europäischen Integration. EU-skeptische Parteien befürworten prinzipiell die Idee der europäischen Integration, wenden sich aber aus verschiedenen Gründen gegen die Praxis der Umsetzung dieser Idee (vgl. Beichelt 2004b). Ausführlich zum EU-Skeptizismus mittelosteuropäischer Parteien vgl. Tiemann in diesem Band.

<sup>30</sup> Siehe Beichelt 2004b sowie den Beitrag von Guido Tiemann in diesem Band.

<sup>31</sup> Diese Haltung dürfte sich übrigens auf Dauer kaum als stabil erweisen: nach der Schaffung des Binnenmarktes gerät die Marktorientierung in Konflikt zum *mainstream* der europäischen Parteien, die eine gesellschaftliche Steuerung der Ressourcenverteilung befürworten.

<sup>32</sup> Szczerbiak/Taggart 2000.

maßen einzustellen haben.<sup>33</sup> Populistische Parteien stellen dagegen ein Element der Polarisierung in den Parteiensystemen dar, das sich auf partikuläre Nachteile durch den Integrationsprozess berufen kann. Europapolitisch müssen sich also kleine Parteien viel weniger an der EU-Neigung der Gesamtbevölkerung orientieren.

Von Bedeutung für das Regierungsverhalten in Brüssel werden euro-skeptische und EU-skeptische Parteien besonders dann, wenn auf nationaler Ebene Koalitionsregierungen unter deren Einbeziehung gebildet werden oder wenn Minderheitenregierungen in Einzelabstimmungen auf die Unterstützung solcher Parteien angewiesen sind. Beide Fälle sind in der volatilen Parlamentslandschaft Mitteleuropas schon häufiger vorgekommen: Die euro-skeptische Slowakische Nationalpartei (SNS) war (für kurze Zeit) in Bratislava in der Regierung vertreten; tschechische Regierungen mussten sich auf die gleichfalls euro-skeptischen Kommunisten (KSČM) stützen; die EU-skeptische Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS, Polen) hat seit dem Fall der Regierungskoalition im März 2004 in einigen Fällen die Minderheitsregierung der Linken gestützt; die Sammlungsparteien ODS in Tschechien und FIDESZ in Ungarn verfügen über EU-skeptische Flügel.<sup>34</sup> Besonders EU-skeptische Kräfte verfügen in einigen mitteleuropäischen Ländern damit über eine beträchtliche Verhinderungsmacht, wobei sich nach dem Beitritt noch keine einheitliche Linie etabliert hat. Die national-konservativen Sammlungsbewegungen könnten sich in die "klassische" EU-skeptische Richtung, etwa in Richtung der britischen Konservativen oder Teilen der französischen Gaullisten entwickeln und ihre Hauptaufgabe darin sehen, sich weiteren Vertiefungstendenzen entgegen zu stellen.

---

<sup>33</sup> Insofern ist auch leicht zu erklären, warum z.B. in Großbritannien alle großen Parteien in stärkerem Maße integrationsskeptisch sind z.B. in Italien oder Belgien, wo die Bevölkerungen traditionell eine hohe EU-Neigung zeigen bzw. gezeigt haben.

<sup>34</sup> Siehe Kopecký/Mudde 2002; vgl. nochmals Beichelt 2004b.

Tabelle 3: Pro-EU- und EU-skeptische Parteien in den nationalen Parlamenten der EU (2004, Anteil an Stimmen)

	Anti-EU		Pro-EU						Anti-EU	
	Linke		Linke			Rechte			Anti-EU	
	Radikale Linke	Grüne	Sozialdemokraten	Linke Regionalisten	Liberalen	Rechte Regionalisten	Christdemokraten	Pro-EU Konservative	EU-kritische Konservative	Extreme Rechte
Belgien		6	28	3	29		19			14
Deutschland	4	9	39		7		39			1
Dänemark	6	2	29		38		2	9	13	
Finnland	10	8	23	1	30		5	19	2	
Frankreich	11	6	26					39	3	15
Großbritannien	1	1	41	3	19				33	2
Griechenland	11		44					43		
Irland	8	4	11		7		25		42	
Italien	7	2	17	1	9	4	18	30	12	1
Luxemburg	4	9	24		22		30		11	
Malta		1	47					52		
Niederlande	6	5	27		22		29		10	
Österreich	1	10	37		1		42			10
Portugal	10	1	38					40	9	
Spanien	6		34	5	3	3	2	47		
Schweden	8	5	40		19		9	15	1	
Ø EU-15	6	5	34	1	14	0	15	20	9	3
Estland			7	2	43		1	32	13	
Lettland	9	10	17		5			34	18	5
Litauen			32	4	47		4	9	4	1
Polen			41		3			18	19	18
Slowakei	8		17		11		23	11		27
Slowenien		1	12	1	41		9	31		4
Tschechien	19	2	30		3		2	39		2
Ungarn	3		42		9			41	1	4
Zypern	37	2	7		20			34		
Ø EU-10	8	2	21	1	18	0	4	25	6	6
Ø EU-25	6	4	32	1	11	1	12	20	9	5
			43					42		
						77				

Quelle: Hix (2005: 182-183).

Im Resultat ergibt sich damit nach der Osterweiterung im Bereich der intermediären Systeme eine ähnliche Lage wie bei den Einstellungen. Einerseits bringen die neuen Mitgliedstaaten einen soliden Grundstock an Parteien und parteiähnlichen Vereinigungen in die Union, die der weiteren Integration skeptisch gegenüberstehen. In einigen Ländern – besonders in Polen und Tschechien – ist dadurch ein Grundsockel an EU-Skeptizismus vertreten, der nur schwer in einer Minderheitsposition gehalten werden kann. Das Blockade- oder "Blackmail"-Potenzial<sup>35</sup> souveränitätsorientierter Parteien erscheint ausreichend groß, um integrations- bzw. vertiefungsorientierte Kräfte in Schach zu halten. Andererseits komplementiert diese Entwicklung ähnlich gerichtete Prozesse in Westeuropa. Rechtsradikale Kräfte mit euroskeptischer Ausrichtung haben in Dänemark, Frankreich und Belgien größere Erfolge als in Mitteleuropa erringen können. Populistische Parteien mit EU-skeptischem Einschlag befinden sich in den Niederlanden und Österreich im Parlament, von den britischen Konservativen mit einem Drittel der Wählerstimmen ganz zu schweigen. Insofern verstärkt die EU-Osterweiterung auch in diesem Bereich Entwicklungen, die in der gesamten EU zu beobachten sind.

Insgesamt gelten auf der europäischen Bühne, also in den Institutionen in Straßburg und Brüssel sowie in den direkt zugeordneten Instanzen in den Hauptstädten der EU-15, durch die Erweiterung moderat erschwerte Bedingungen bei der Suche von Kompromissen im politischen Tagesgeschäft. Neben den Erschwernissen durch höhere Komplexität und größere Heterogenität ist die absolute Zahl von offenen und latenten Integrations skeptikern gestiegen. Dadurch wird die Kompromissfindung auf der EU-Bühne prinzipiell erschwert. Es müssen viel mehr Akteure als früher überzeugt werden, auf der Basis einer gesamteuropäischen Solidarität zu handeln.

### **3.3 Integrationistische Europa-Strategien unter Druck**

Wenden wir uns nun der Frage zu, inwiefern sich aus den Entwicklungen im Bereich der politischen Willensbildung Veränderungen bei der Formulierung von Europa-Strategien der Nationalstaaten ergeben. Leitfrage bleibt dabei, inwiefern die Europa-Strategien auf den Zusammenhalt der EU eine stärkende oder schwächende Wirkung haben.

Das politische Tagesgeschäft besteht in der Interaktion von Parlamenten, Administrationen und Regierungen der Mitgliedstaaten mit den europäischen Institutionen. Den nationalen Parlamenten wird dabei Bedeutungsverlust attestiert, während insbesondere die nationalen Verwaltungsapparate an Einfluss gewonnen haben.<sup>36</sup> Die nationalstaatlichen Regierungen, aber auch die Gemeinschaftsinstitutionen, bleiben dabei nur insoweit Herren des Verfahrens, wie sie die Komplexität des europäischen Verhandels auch tatsächlich durchschauen und demzufolge gezielt steuern können. Dass dies in immer geringerem Umfang tatsächlich gelingt, beweist die zunehmende Wichtigkeit des Europäischen Rates, der sich mittlerweile zu einem zentralen Organ der Konfliktbeilegung entwickelt hat. Zuzuschreiben ist das seiner

---

<sup>35</sup> Sartori 1976.

<sup>36</sup> Sturm/Pehle 2001.

institutionellen Stellung, die ihm den ressortübergreifenden Ausgleich europäischer Interessen ermöglicht.<sup>37</sup>

Innerhalb der einzelnen Ressorts oder Politikbereiche treten Konflikte, die den Zusammenhalt der Union ernsthaft gefährden können, jedoch nur in recht fest umrissenen Bereichen auf. In erster Linie trifft dies auf verteilungsrelevante Politikfelder, also vor allem auf die Agrar- und Strukturpolitik, zu. Die Struktur des agrarpolitischen *acquis communautaire* geht auf einen Ausgleich zwischen französischen Agrar- und deutschen Industrieinteressen in den 1950er- und 1960er-Jahren zurück. Sie wurde häufig modifiziert, zum Beispiel in der Auseinandersetzung um den britischen Beitragsrabatt und seit der MacSharry-Reform von 1992. Dennoch besteht nach wie vor ein Grundkonflikt zwischen den von der EU-Agrarpolitik begünstigten und nicht begünstigten Mitgliedern der EU, in den sich die Neumitglieder mit ihrem tendenziell größeren Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft einfügen. Nicht alle Länder der Osterweiterung verfügen über einen hohen Agraranteil. Diejenigen, bei denen dies zutrifft – insbesondere Lettland, Litauen und Polen mit über 15% der Beschäftigten<sup>38</sup> –, zählen indes gleichzeitig zu den relativ und absolut ärmsten EU-Mitgliedstaaten und sind demzufolge in besonderem Maße auf eine umverteilende Agrarpolitik angewiesen.

In der Strukturpolitik lassen sich gleichfalls Trennlinien zwischen Alt- und Neumitgliedern erkennen. Bis auf Slowenien und Zypern liegen alle Neuen unter der Grenze von 75% des EU-Durchschnittseinkommens, wodurch sie empfängerberechtigt für die EU-Strukturpolitik sind.<sup>39</sup> Die bisherige, auf dem Kompromiss des Europäischen Rats von Berlin im Jahre 1999 beruhende Verteilung der Mittel bis zum Jahre 2006 benachteiligt dabei die Neumitglieder insofern, als für sie deutlich geringere Strukturmittel veranschlagt als für die "alten" Empfängerländer Griechenland, Portugal, Spanien und selbst Irland.<sup>40</sup>

Neben der Agrar- und Strukturpolitik finden sich strukturelle Konflikte zwischen Neu- und Altmitgliedern vor allem in der Außen- und Verteidigungspolitik. Hier hat der Konflikt um den Irak-Krieg gezeigt, dass viele Neumitglieder insbesondere die Verteidigungspolitik auf die zwei Pfeiler USA und EU stützen wollen. Begünstigt wird diese Haltung durch eine ausgewiesene Schwäche: der Verteidigungsetat aller Neumitglieder zusammen beläuft sich lediglich auf ein Fünftel der französischen Verteidigungsausgaben.<sup>41</sup> Daraus folgt ein größeres Schutzbedürfnis, welches viele mitteleuropäische Länder auch aus historischen Gründen stärker bei den USA als bei der von Deutschland und Frankreich in gewissem Sinne dominierten EU verwirklicht sehen. Jedenfalls fördert das höhere externe Schutzbedürfnis eine starke Orientierung an der NATO, in der wiederum die USA als Hegemonialmacht anzusehen sind.

Erneut würde es aber in die Irre führen, diese Gegensätze in allererster Linie als Gegensatz zwischen Westeuropa auf der einen und Mitteleuropa auf der anderen Seite zu sehen. In der Agrar- und Strukturpolitik waren die Zahlerstaaten auch bisher gezwungen, ihre Steuerzahler mit Zahlungen in den EU-Haushalt zugunsten

---

<sup>37</sup> Scharpf 2000: 220.

<sup>38</sup> FAZ, 23.4.2004.

<sup>39</sup> Vgl. Hoffmeister in diesem Band.

<sup>40</sup> Beichelt 2004a: 170.

<sup>41</sup> Lang 2004: 456.

strukturschwächerer Regionen/Staaten zu belasten. In der Außen- und Sicherheitspolitik bestanden auch vorher schon Gegensätze zwischen eher transatlantischen und eher EU-orientierten Sichtweisen. In beiden Bereichen wurden durch die Osterweiterung allerdings die Gewichte dergestalt verschoben, dass fortan innerhalb der EU zwei oder mehr ähnlich große Blöcke mit konkurrierenden Interessengefügen bestehen und somit nicht mehr die gleichermaßen "reichen" und "integrationistischen" Mitglieder der europäischen Kernlandes automatisch den Ton angeben. Damit ist in einer Reihe von Politikfeldern das innergemeinschaftliche Konfliktpotenzial insofern gestiegen, als sich vorher latente Interessengegensätze zu deutlich identifizierbaren Strukturkonflikten entwickeln könnten (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Konfliktpotenzial zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten der EU im Hinblick auf unterschiedliche Politikbereiche

	Entscheidungen im Rahmen des derzeit bestehenden Integrationsniveaus		Entscheidungen zur (weiteren) Vertiefung der EU (in der Zukunft)	
	Konfliktpotenzial	Substanz des jeweiligen Konflikts	Konfliktpotenzial	Substanz des jeweiligen Konflikts
<b>Wirtschaftspolitik</b>				
Gemeinsamer Markt (z.B. Wettbewerbspolitik)	Eher gering	unterschiedl. Wettbewerbsfähigkeit	Eher gering	unterschiedl. Wettbewerbsfähigkeit
Korrektur von Markteffekten (Wohlfahrtsstaat)	Eher gering	unterschiedl. Finanzbedarf der öff. Hand	Hoch	unterschiedl. Potenziale zur Marktkorrektur
<b>Verteilungspolitik</b>				
Agrarpolitik	Hoch	unterschiedl. Einkommensniveaus	Sehr hoch	unterschiedl. Agrarstrukturen
Regionalpolitik	Hoch	unterschiedl. Einkommensniveaus	Sehr hoch	unterschiedl. Einkommensniveaus
<b>GASP</b>				
Verteidigungspolitik	Eher hoch	verteidigungspol. Rückständigkeit der EU-10	Hoch	Konkurrenz zwischen NATO und EU
Außenpolitik	Eher hoch	unterschiedl. Ansichten in einzelnen Konflikten	Hoch	Führungsrolle der USA

Der Zusammenhalt in der EU erscheint nun durch die gegenseitige Blockade der Europa-Strategien nicht unmittelbar gefährdet. Schließlich handelt es sich um den Status Quo des Entscheidungssystems, mit dem die EU auch bisher einigermaßen funktioniert hat. Nicht einmal die schnelle Annahme der EU-Verfassung hätte viel an den strukturellen Interessengegensätzen geändert. Allerdings – und hier dürfte der Kern einer möglichen Kohäsionskrise in der erweiterten EU liegen – differieren

auch die ordnungspolitischen Vorstellungen darüber, inwiefern die reale Tiefe der europäischen Integration eine adäquate Antwort auf wichtige soziale, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Herausforderungen darstellt

In gewisser Weise beruhte die rasante Vertiefung der Integration seit der EEA nicht zuletzt auf dem gemeinsamen Einverständnis, auf die Herausforderungen der Globalisierung könne Westeuropa im Verbund der EG/EU bessere politische Antworten finden. Da aber nicht die gesamte Wirtschaftsordnung, sondern lediglich der Gemeinsame Markt sowie das Währungswesen integriert wurde, konnten unterdessen in den einzelnen Nationalstaaten unterschiedliche wirtschaftspolitische Modelle fortgeführt werden. Überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten und unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten konnten dabei im liberalen Modell britischer Provenienz sowie im sozialdemokratischen Modell insbesondere Schwedens erreicht werden. Gleichzeitig sind die Transitions-Volkswirtschaften Mitteleuropas stärker gewachsen als in Westeuropa und weisen bis auf wenige Ausnahmen zurückgehende Arbeitslosenquoten auf.<sup>42</sup>

Damit lassen sich zwei parallele Entwicklungen erkennen. Zum einen ist die Ausstrahlungskraft des kontinentalen westeuropäischen Wirtschaftsmodells stark zurückgegangen. Besonders in Deutschland und Frankreich haben es die Akteure nicht vermocht, den Herausforderungen von Europäisierung und Globalisierung adäquat entgegenzutreten.<sup>43</sup> Die vielfältigen gegenseitigen Abhängigkeiten von staatlicher und wirtschaftlicher Sphäre in den beiden Staaten haben offensichtlich wirtschaftliche Effizienz gehemmt und in der Folge auch die ökonomische Basis für den Wohlfahrtsstaat angegriffen. Das selbsternannte deutsch-französische Tandem stellt derzeit keinen attraktiven Integrationskern dar, sondern verletzt Gemeinschaftsinstitutionen wie den Stabilitätspakt, um das Zurückfallen im europäischen Systemwettbewerb notdürftig zu kaschieren. Zum anderen hat sich damit wirtschaftspolitischer Erfolg in Europa in Regionen verlagert, in denen ganz generell eine geringere EU-Neigung und damit ein geringerer Aktivismus in Richtung weiterer Vertiefung herrschen.

Bei den Europa-Strategien hat sich der Wind also gleich mehrmals gedreht. Die gegenwärtig attraktiven Modelle des europäischen Kapitalismus neigen nicht zur Konvergenz und wirken dadurch ganz generell auf dem Gebiet der Sozial- und Wirtschaftspolitik integrationshemmend. Die öffentliche Meinung und jenseits des *mainstream* auch die Haltung mancher Eliten sieht in der "immer engeren Union", die von Regierungskonferenz zu Regierungskonferenz vorangetrieben wird, nicht mehr automatisch das beste Modell.

## 4. Fazit

---

<sup>42</sup> Vgl. EBRD 2005. Eine wichtige Ausnahme bildet Polen, wo die Arbeitslosigkeit von bereits hohen 13.4% im Jahre 1999 auf zuletzt 19.2% im Jahre 2003 gestiegen ist (EBRD 2005: 59).

<sup>43</sup> Schmidt 2002.

Lange galt die Überzeugung, die Konsequenzen der Souveränitätsübertragung seien unter dem Schleier des "permissiven Konsenses"<sup>44</sup> verborgen. Politische Eliten trafen sich immer regelmäßiger, um mit den Zielen eines stabilen Friedens und der Schaffung eines Wohlfahrtsraumes eine Institutionenordnung "jenseits des Nationalstaats"<sup>45</sup> zu schaffen. Im Rückblick wird deutlich, dass die Bevölkerungen die politischen Eliten aufgrund von zwei wichtigen Bedingungen gewähren ließen. Erstens stimmten Eliten und Bevölkerungen hinsichtlich der dominanten Ziele überein: Es gab keinen dauerhaften und tiefgreifenden Dissens zwischen Regierenden und Regierten, und die Ziele variierten nicht allzu stark zwischen den am europäischen Integrationsprozess beteiligten Nationen. Der *permission* unterlag eine tatsächliche Übereinstimmung zwischen den Völkern und ihren Eliten, sodass eine nachträgliche Korrektur der erreichten Integrationsschritte kaum je nötig erschien.

Zweitens befand sich das Feld der gewählten Zusammenarbeit, die Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne, in einem Umfeld der generellen Expansion. Das "Wirtschaftswunder" war nicht nur auf Deutschland und die Nachkriegszeit begrenzt. Zwischen 1960 und 1973 wuchs die Wirtschaft in Deutschland im Jahr durchschnittlich um 4.3%, in Frankreich um 5.4%, in Italien um 5.3%.<sup>46</sup> In den übrigen Ländern der EWG betrug die jährliche durchschnittliche Wachstumsrate im genannten Zeitraum um die 5 Prozent; in den USA jedoch nur 3.9% und in Großbritannien lediglich 3.1%.<sup>47</sup> Der Prozess der Wirtschaftsintegration erschien also nicht nur im interregionalen Vergleich überlegen. Vor allem existierten für die Verlierergruppen des wirtschaftlichen Wandels genügend Spielräume zur Umorientierung. Wo diese nicht bestanden, konnte der stetig expandierende Wohlfahrtsstaat einspringen. Europäische Integration wurde so zwar mitunter ebenfalls als Verteilungskonflikt zwischen Volkswirtschaften wahrgenommen, so z.B. bei der Krise des leeren Stuhls. Im Großen und Ganzen wurde der europäische Einigungsprozess jedoch nur von Minderheiten innerhalb der europäischen Bevölkerungen als Bedrohung wahrgenommen.

Beide Bedingungen sind so heute nicht mehr gegeben. Die Osterweiterung findet nicht im Kontext eines "Wirtschaftswunders" und ständig zunehmender Verteilungsspielräume statt. Anders als im Westeuropa der 1950er-Jahre befindet sich der Wohlfahrtsstaat in West- wie in Mitteleuropa in einem Schrumpfungsprozess. Dort lautete schon zu sozialistischen Zeiten die Diagnose, die Systeme der sozialen Sicherung seien im Verhältnis zur ökonomischen Basis überdimensioniert.<sup>48</sup> Als in der Systemtransformation die wirtschaftliche Basis für eine solide Besteuerung erodierte, galt dies umso mehr. In der Folge konnten zwar wie in Westeuropa in den ersten Nachkriegsjahrzehnten die agilen und leistungsfähigen Mitglieder der Gesellschaft eine neue ökonomische Basis finden. In den wirtschaftlich weniger potenten Teilen der Gesellschaften Mitteleuropas – Alte und Rentner, Kranke oder aus anderen Gründen begrenzt Arbeitsfähige, Bewohner der Peripherien, etc. – fand dagegen ein beispielloser sozialer Abstieg statt, wie radikal zunehmende Indikatoren für Ungleichheit zeigten.<sup>49</sup> Somit barg bereits der Prozess des Beitritts von acht mitteleuro-

---

<sup>44</sup> Lindberg/Scheingold 1970.

<sup>45</sup> Zürn 1998.

<sup>46</sup> OECD 1996: 50.

<sup>47</sup> Vgl. ebd.

<sup>48</sup> Vgl. Kornai 1995.

<sup>49</sup> Milanovic 1998.

päischen Ländern von vornherein ein beträchtliches Risiko für den Zusammenhalt innerhalb der Europäischen Union.

Die weite Einkommenskluft schafft zwischen den ärmsten und reichsten Mitgliedsländern der EU eine prinzipiell schwächere Kohäsion. Lettland, Litauen und Polen lagen beim BIP/Kopf noch im Jahr 2004 unter 50% des EU-25-Durchschnitts, während dieser Indikator etwa in Dänemark und Irland ca. 125%, in Luxemburg sogar über 200% betrug.<sup>50</sup> Die EU-Kommission geht in vielen Dokumenten und Statistiken mittlerweile ganz offiziell von drei Untergruppen innerhalb der EU-25 aus.<sup>51</sup> Darin unterscheidet sie die west- und nordeuropäischen Länder von einer südeuropäischen – bestehend aus Griechenland, Portugal, Slowenien, Spanien, Zypern – und sieht die übrigen sieben mitteleuropäischen Länder sowie Malta in der ärmsten Gruppe. In gewisser Weise macht die Kommission damit amtlich, dass sich die Kohäsion künftig wesentlich über Verhandlungen zwischen verschiedenen Ländergruppen – und weniger über ein übergreifendes ideelles Einverständnis – herzustellen ist.

Damit wird die Doppelschichtigkeit des Zusammenhaltsproblems deutlich. Einerseits ist die sozio-ökonomische Diversität innerhalb der EU durch die Osterweiterung gewachsen. Dies kann als unmittelbares Beitrittserbe bezeichnet werden. Auf der Arbeitsebene wirkt die dadurch gewachsene Komplexität entgegen mancher Erwartungen nicht an sich hemmend auf das Entscheidungssystem der EU. Allerdings ist es noch schwerer geworden, verteilungsrelevante Entscheidungen zu treffen; hier tendiert das Entscheidungsgefüge nach wie vor zum kleinsten gemeinsamen Nenner und mitunter zur Selbstblockade.

Andererseits erschöpft sich das Problem der Kohäsion nicht in der Existenz von Interessengegensätzen. Vielmehr haben die beiden letzten Erweiterungen 1995 und 2004 innerhalb der EU auch eine deutlich größere Diversität der wirtschafts- und sozialpolitischen Leitbilder geschaffen. Der Wohlfahrtsstaat gehört zwar bekanntlich nur zu einem geringen Teil zum *acquis communautaire*. Von hoher Bedeutung für den Zusammenhalt der Union bleibt die Dimension dennoch. Im Selbstverständnis der meisten europäischen Gesellschaften ist die Politik dafür verantwortlich, das Marktgeschehen mit dem Ziel gesellschaftlicher Kohäsion zu korrigieren. Die Instrumente des Markteingriffs sind aber verschieden. In vielen kontinentalwesteuropäischen Wirtschaftssystemen wirkt der Staat aktiv auf das wirtschaftliche Geschehen ein, um bestimmten politisch ausgewählten Klientelgruppen, Sektoren oder Regionen Windschutz zu gewähren. In Nordeuropa wird dagegen eher auf Verteilung durch das Steuersystem gesetzt; der Aktivismus des Staates ist damit eher auf die Sozial- als auf die Wirtschaftspolitik konzentriert.<sup>52</sup> In Großbritannien werden die Marktkräfte ganz allgemein in geringerem Maße gebremst; gesellschaftliche Ungleichheit wird in einem stärkeren Maße toleriert. In Südeuropa setzt die Sozialpolitik nach wie vor stärker auf Familien und z.T. auf die Kirchen; Wirtschaftspolitik ist dagegen häufig Klientelpolitik. Und in Mitteleuropa bestehen die

---

<sup>50</sup> Vgl. <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>; dort unter "Allgemeiner wirtschaftlicher Hintergrund".

<sup>51</sup> Siehe [http://europa.eu.int/pol/reg/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/reg/index_en.htm).

<sup>52</sup> Jochem 1998.

fiskalischen Voraussetzungen für eine aktive Sozial- oder Wirtschaftspolitik in nur eingeschränktem Maße.<sup>53</sup>

Durch diese Diversität herrscht über das Projekt der "immer engeren Union der Völker Europas" eine vor zehn Jahren nicht gekannte Uneinigkeit. Für einen Teil der Mitgliedstaaten – die Befürworter der Politischen Union à la Delors, Kohl und Mitterrand – liegt die perspektivische Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung in der Verlagerung des Wohlfahrtsstaats von der nationalen auf die EU-Ebene.<sup>54</sup> Denn nur dort können nach deren Überzeugung die großen wirtschaftspolitischen Probleme wie etwa der globale Strukturwandel oder die anhaltende Migration gemeistert werden. Erstens erweisen sich einzelne Nationalstaaten – besonders die kleinen – diesen Herausforderungen nur unzureichend gewachsen, und zweitens erfordert die Rationalität des Binnenmarktes sowie der Wirtschafts- und Währungsunion politisches Agieren auf Unionsebene und nicht allein in den nationalen Arenen. Liberale Positionen befürworten im Gegensatz dazu flexible, also gerade nicht zu stark integrierte Strukturen, da nur so wohlfahrtsstaatliche Errungenschaften gegen den von außen induzierten Modernisierungsdruck zu behaupten seien.<sup>55</sup>

Die Osterweiterung setzt in dieser im Grunde alten Debatte insofern einen neuen Akzent, als sich die mitteleuropäischen Eliten gewissermaßen zwischen den beiden Denkschulen entscheiden können. Das Problem für die EG-Gründungsmitglieder – deren Eliten meist der ersten Schule zuzurechnen sind – lautet nun, dass in den letzten Jahren die wohlfahrtspolitische Modelle größeren Erfolg gehabt haben, die stärker auf wirtschaftliche Deregulierung setzen. Rufe nach "positiver Integration"<sup>56</sup> verhalten zunehmend und rücken das von einigen noch immer verfolgte Ziel der Politischen Union in immer weitere Ferne. Der Zusammenhalt der Union ist damit in dem Maße gefährdet, wie die traditionell vertiefungsorientierten Akteure auf der Relevanz der Politischen Union für die Lösung der wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Probleme in Europa beharren.

Die Osterweiterung, so lässt sich zusammenfassend schlussfolgern, greift den Zusammenhalt der EU nicht unmittelbar, sondern perspektivisch an. Die Kohäsion der EU erscheint weniger, vielleicht sogar weniger als erwartet, durch institutionelle Unzulänglichkeiten gefährdet. Vielmehr haben sich die ideellen Vorstellungen über die *finalité*, also der kognitive Rahmen und die zugrunde liegenden Leitbilder, der europäischen Integration auseinander entwickelt. Es sind die dynamischen Elemente der europäischen Integration, die nach dem Beitritt das größte Konfliktpotenzial bergen. Die Europa-Strategien in der EU-25 tendieren angesichts unterschiedlicher nationaler Grundpräferenzen kaum zur Konvergenz, die vielfach schleichende Europäisierung trifft auf Widerstand. Der politische Zusammenhalt der Union lässt sich demnach künftig möglicherweise nur sichern, indem integrationsorientierte Akteure sich stärker als bisher auf die verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 43-45 EUV einlassen. Sonst, so lassen die Bevölkerungs- und Elitenkonstellation nach dem Beitritt vermuten, besteht gerade in der Auseinandersetzung um weitere Vertiefungsschritte das größte Gefahrenmoment für die gemeinschaftliche Kohäsion.

---

<sup>53</sup> Siehe z.B. Müller 1999, vgl. den Beitrag von Frank Bönker in diesem Band.

<sup>54</sup> So auch Derrida/Habermas 2003.

<sup>55</sup> Z.B. Dahrendorf 2005.

<sup>56</sup> Tinbergen 1965; Scharpf 1999.

## 5. Literatur

- Baun, Michael J., 2000: A Wider Europe. The Process and Politics of European Union Enlargement. Lanham u.a.: Rowman&Littlefield.
- Beichelt, Timm, 2004a: Die EU nach der Osterweiterung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beichelt, Timm, 2004b: Euro-Skepticism in the New Member States. In: Comparative European Politics, vol. 2, no. 1, S. 29-50.
- Börzel, Tanja A. / Risse, Thomas, 2005: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Keith Featherstone / Claudio Radaelli (Hrsg.): The Politics of Europeanisation. Oxford: Oxford University Press, S. 57-80.
- Dahrendorf, Ralf, 2005: Deutsche Illusionen (Interview). In: Die Zeit, no. 5/2005, 4.2.2005.
- Derrida, Jacques / Habermas, Jürgen, 2003: Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, no. 31.5.2003.
- Easton, David, 1965: A Systems Analysis of Political Life. New York: John Wiley & Sons.
- EBRD, 2004: Transition Report 2003. Infrastructure. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- EBRD, 2005: Transition Report 2005. Update. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Fuchs, Dieter, 1989: Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Grabbe, Heather, 2002: European Union Conditionality and the Acquis Communautaire. In: International Political Science Review, vol. 23, no. 3, S. 249-268.
- Hartwig, Ines / Nicolaidis, Kalypso, 2004: Ein knappes Gut? Solidarität in der erweiterten EU. In: Osteuropa, vol. 54, no. 5/6, S. 147-159.
- Hayes-Renshaw, Fiona / Wallace, Helen, 1997: The Council of Ministers. New York: St. Martin's Press.
- Hix, Simon, 2005: The Political System of the European Union. Second Edition. New York: St. Martin's Press.
- Jochem, Sven, 1998: Die skandinavischen Wege in die Arbeitslosigkeit. Opladen: Leske+Budrich.
- Kielmannsegg, Peter Graf, 1996: Integration und Demokratie. In: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen: Leske+Budrich, S. 47-72.
- Kopecký, Petr / Mudde, Cas, 2002: Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe. In: European Union Politics, vol. 3, no. 3, S. 297-326.
- Kornai, Janos, 1995: Highways and Byways: Studies on Reform and Post-Communist Transition. Massachusetts: MIT Press.
- Lang, Kai-Olaf, 2004: Störenfriede oder Ideengeber? Die Neuen in der GASP. In: Osteuropa, vol. 54, no. 5/6, S. 443-458.

- Lindberg, Leon / Scheingold, Stuart, 1970: *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Lippert, Barbara, 2004: *Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004*. In: Barbara Lippert (Hrsg.): *Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung*. Baden-Baden: Nomos, S. 13-72.
- Milanovic, Branko, 1998: *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington, D.C.: World Bank.
- Müller, Katharina, 1999: *The Political Economy of Pension Reform in Central - Eastern Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- OECD, 1996: *OECD Historical Statistics, 1960-1994*. Paris: OECD.
- Radaelli, Claudio, 2003: *The Europeanization of Public Policy*. In: Keith Featherstone / Claudio Radaelli (Hrsg.): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, S. 27-56.
- Risse, Thomas, 2001: *A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities*. In: Maria Green Cowles / James Caporaso / Thomas Risse (Hrsg.): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca/London: Cornell University Press, S. 198-216.
- Risse, Thomas / Cowles, Maria Green / Caporaso, James, 2001: *Europeanization and Domestic Change: Introduction*. In: Maria Green Cowles / James Caporaso / Thomas Risse (Hrsg.): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca/London: Cornell University Press, S. 1-20.
- Sartori, Giovanni, 1976: *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W., 1985: *Die Politikverflechtungsfälle*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 26, no. 4, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?* Frankfurt/Main: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 2000: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Schimmelfennig, Frank / Sedelmaier, Ulrich, 2004: *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*. In: *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, S. 661-679.
- Schimmelfennig, Frank / Sedelmaier, Ulrich (Hrsg.), 2005: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schmidt, Vivien A., 2002: *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Sturm, Roland / Pehle, Heinrich, 2001: *Das neue deutsche Regierungssystem*. Opladen: Leske+Budrich.
- Szczerbiak, Aleks / Taggart, Paul, 2000: *Opposing Europe: Party Systems and Opposition to the Union, the Euro and Europeanisation*. Sussex: Sussex European Institute (SEI) Working Paper Nr. 36.
- Tinbergen, J., 1965: *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.
- Trappmann, Vera / Kutter, Amelie, 2005: *Europäische Sozialpolitik in der erweiterten Europäischen Union*. In: Joanna Dlugosz (Hrsg.): *Perspektiven für Europa - die neue Öffnung?* Frankfurt am Main / Berlin / Bern / Bruxelles / New York / Oxford / Wien: Peter Lang.

Verheugen, Günther, 2004: Die Zukunft heißt Europa. In: Osteuropa, vol. 54, no. 4, S. 3-13.

Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Frankfurt: Suhrkamp.