

POLITIK | POLITYKA

Baustelle Europa

Lösungswege aus der EU-Verfassungskrise

Burkard Steppacher

Um der Europapolitik nach dem französischen und niederländischen Nein zur Verfassung einen neuen Impuls zu geben, haben die Staats- und Regierungschefs der EU eine „Denkpause“ ausgerufen: Der Vertrag von Nizza genügt nicht; aber wie kann in der Öffentlichkeit überzeugend vermittelt werden, dass eine erweiterte EU inhaltliche und organisatorische Reformen braucht? Der Beitrag macht deutlich, warum die EU sich keine Lähmung erlauben kann, sondern neuen Elan braucht.

Ratlosigkeit hat sich breit gemacht nach dem doppelten Nein zur EU-Verfassung. Selbst ein politisches Schwergewicht wie der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker, mittlerweile der dienstälteste EU-Regierungschef, spricht öffentlich von einer „tiefen Krise“.

Die EU zählt zwar mittlerweile 25 Mitglieder, aber die Union befindet sich trotz einer geglätteten Erweiterung in keiner guten Verfassung. Der künftige Weg der EU erscheint derzeit nicht klar.

Zwar wollen weitere Staaten Mitglieder der Europäischen Union werden, doch viele Bürgerinnen und Bürger stehen zu diesen Plänen ausgesprochen skeptisch. Schon die letzte Erweiterungsrunde haben viele Menschen – in den alten wie den neuen EU-Staaten – nicht verstanden und nur widerwillig akzeptiert. Wenn wir schon Mitglied in der EU sind, so sagen und denken viele, dann soll das mir und meinem Land nutzen, aber kosten soll es möglichst wenig.

Zudem sind die Erwartungen recht unterschiedlich, in welchen Bereichen „Europa“ handeln soll: Manche wollen von der EU vor allem Agrarsubventionen, andere möchten gerade diese reduzieren und statt dessen die EU-Finanzmittel zum Beispiel stärker auf Bildung, Forschung und Entwicklung konzentrieren; manche wollen ein Europa, das außenpolitisch mit einer Stimme spricht, andere lehnen das wiederum aus nationalistischen Erwägungen ab, oder sie akzeptieren ein gemeinsames EU-Handeln nur, wenn das der eigenen Positionen zupass kommt.

Kurioserweise scheint die Europäische Union gleichzeitig zu viel und zu wenig zu tun, zugleich das richtige und das falsche, je nachdem, wer sich gerade äußert. Etwas abgeklärt, könnte man anfügen: So ist das nun einmal in der pluralistischen Demokratie..., und es ist Aufgabe der politischen Institutionen, hier tragbare Kompromisse zwischen den verschiedenen Positionen auszuhandeln.

Gerne wird gegen das unübersichtliche „Brüssel“ geschimpft. Umgekehrt werden

aber – oft von den gleichen Kritikern – konkrete Vorschläge, um die Kompetenzen der europäischen Institutionen klarer zu definieren, manchmal pauschal abgelehnt. Eine zukunftstaugliche Vertragsgrundlage fehlt so noch immer.

Um Auswege aus diesen Defiziten und Dilemmata der europäischen Integration zu finden, wurde 2002/03 in einem repräsentativen Verfassungskonvent unter Vorsitz des Franzosen Valéry Giscard d'Estaing ein detaillierter Verfassungsentwurf ausgehandelt. Von einer Regierungskonferenz wurde das Ergebnis nochmals leicht überarbeitet, bevor die Staats- und Regierungschefs der 25 Mitgliedsstaaten dann im Oktober 2004 die Verfassung feierlich in Rom unterzeichneten. Allein von ihrem Entstehungsprozess her ist diese Verfassung ein erstaunlich positiver politischer Fortschritt.

Wozu eine Verfassung?

Ausgangspunkt für das Projekt der EU-Verfassung war das absolut unbefriedigende Ergebnis des Gipfels von Nizza im Jahr 2000, als die Europäische Union ihre Verträge nur ungenügend reformiert hatte. Es war schon damals jedem aufmerksamen Beobachter klar, dass eine EU mit 25 Mitgliedern, will sie erfolgreich in die Zukunft gehen, dauerhaft nicht so organisiert werden kann wie die ursprüngliche Gemeinschaft der sechs Gründerstaaten.

Nach einem Jahr des Nachdenkens beschloss man daher beim Gipfel von Laeken im Jahr 2001, das unübersichtliche Vertragswerk der EU grundsätzlich zu überarbeiten. Zu diesem Zweck wurde ein Konvent einberufen, in dem wie oben erwähnt neben Exekutivvertretern auch nationale Parlamentarier und Europaabgeordnete vertreten waren. Das im Konvent in öffentlichen Sitzungen ausgehandelte Ergebnis, das schließlich mit breiter Mehrheit angenommen wurde, hat somit ohne Zweifel eine breite demokratische Grundlage.

Ziel der EU-Verfassung ist es, in einem einheitlichen Dokument die Grundlagen

und Ziele der Europäischen Union, die Kompetenzen der Organe sowie die Rechte und Pflichten der EU-Bürger zusammenzufassen. Mit der Verfassung sollen einerseits die EU-Institutionen reformiert und handlungsfähiger gemacht werden; andererseits soll jedem Leser klarer werden, wer auf welcher politischen Ebene wofür verantwortlich ist. Indem die Inhalte und Verfahren der Europapolitik sichtbarer und nachvollziehbarer werden (Stichwort: „mehr Transparenz“), kann als Ergebnis auch die Legitimation europapolitischer Handelns gestärkt werden.

Zweifellos hat der ausgehandelte Verfassungsvertrag formale Schwächen, wegen vieler Kompromisse ist er mit über 400 Seiten Text sehr umfangreich und in seiner Gliederung für Nichtjuristen nur schwer zu überblicken. Fairerweise muss man allerdings anmerken, dass auch nationale Verfassungen nicht immer leicht verständliche Kost sind und vom Umfang her ebenfalls jedes der bekannten Glaubensbekenntnisse überschreiten.

Probleme der Ratifikation

Damit der von den Staats- und Regierungschefs feierlich unterzeichnete Verfassungsvertrag in Kraft treten kann, muss er in allen 25 Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Mittlerweile ist die Verfassung zwar in 13 Staaten (und somit der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten) ratifiziert worden, allerdings ist der Ratifikationsprozess durch das Nein der Bürger in Frankreich und den Niederlanden im Frühsommer 2005 erkennbar ins Stocken geraten.

Es wäre aber zu oberflächlich, wollte man aus diesem zweifachen Nein ein allgemeines Plädoyer für die „ausenpolitische Kompetenz der Bürger“ gegenüber dem europapolitischen Handeln der Regierungen ableiten. Schließlich haben, ebenfalls in Referenden, die Bürger in Spanien und Luxemburg die EU-Verfassung angenommen. Wie beim „Ja“ in diesen Ländern sind auch die Gründe für die Ablehnungen aus-

POLITIK | POLITYKA

gesprochen vielfältig: Das Votum der Bürger in Frankreich und den Niederlanden bezog sich nur zum Teil auf die EU-Verfassung: es war auch von anderen Europathemen wie künftiger Erweiterungsrounden, von innenpolitischen Fragen wie der jeweiligen Zuwanderungspolitik oder auch von einem allgemeinen Überdruß an der Amtsführung von Präsident Chirac beziehungsweise der Regierung Balkenende beeinflusst. Es ist ein Kernproblem aller nationaler Ad-hoc-Referenden, dass sie statt zur Beantwortung der gestellten Sachfrage gerne auch zu einem generellen Protest gegen „die“ Politik gebraucht (oder missbraucht) werden. Gerade in Frankreich hat dies eine lange Tradition.

Denkpause?

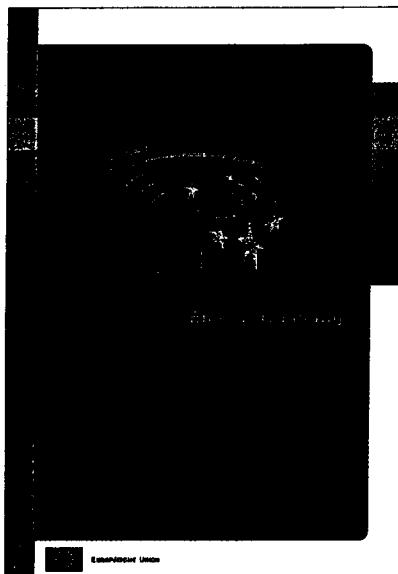
Das langjährige doppelte Motto der Europäischen Union: „Erweitern und vertiefen“ ist mit dem französischen und niederländischen Nein im Frühsommer 2005 nun an ein vorläufiges Ende geraten. Ein Innehalten und Nachdenken über das „Wie weiter?“ ist dringend nötig. Die Europäische Union hat sich daher eine sogenannte „Denkpause“ verordnet. Allerdings wurde unter britischer Ratspräsidentschaft in dieser Hinsicht offenkundig vor allem pausiert, irgendwelche weiterführenden Denkergebnisse sind im zweiten Halbjahr 2005 nicht bekannt geworden.

Ebenso lassen auch die bisherigen Äußerungen der österreichischen Regierung nicht darauf schließen, dass die Alpenrepublik der Verfassungsdiskussion wesentliche neue Impulse geben wolle. Als wichtigste Punkte des österreichischen EU-Vorsitzes nannte Bundeskanzler Wolfgang Schüssel die Themen Beschäftigung, ein bürgernäheres Europa und die Stabilisierung des Balkans. Eine Diskussion über die EU-Verfassung wolle er nicht beginnen, jedoch sei sie ein „Aspekt, um dem Unbehagen der Bürger auf die Spur zu kommen“. Die zögerliche Haltung der österreichischen Ratspräsidentschaft scheint ihre Ursache in der Tatsache zu haben, dass im Herbst 2006 in Österreich Parlamentswahlen stattfinden und man seitens der Regierung daher offenkundig keine innenpolitischen Risiken eingehen will.

Das Phänomen der „Ratspräsidentschaften“ macht auf ein akutes institutionelles Problem der Europäischen Union aufmerksam: Wenn alle sechs Monate ein neues Land die Geschäfte der EU verantwortlich führt, versucht jede Regierung, dabei eine individuelle „Duftmarke“ zu setzen. Zwar kommen so eventuell interessante neue Punkte auf die europapolitische Tagesordnung, Kontinuität im Handeln entsteht aber nicht. Kontinuität könnte

sinnvollerweise besser durch eine dazu ermächtigte und mit Befugnissen ausgestattete EU-Kommission erfolgen – oder zumindest durch eine zeitlich längere Präsidentschaft eines oder mehrerer Mitgliedstaaten. Gerade dieses Anliegen sollte mit der Verfassung umgesetzt werden, aber dies ist ja zunächst gescheitert.

Um sich das Problem und seine Dringlichkeit bewusst zu machen, stelle man sich vor, wie handlungsfähig Deutschland, Polen oder jeder andere Staat wäre, wenn intern im halbjährigen Abstand beispielsweise jeweils eine andere Wojewodschaft oder ein anderes Bundesland die gemeinsamen Geschäfte führte. Damit darf zwar jeder mal den Chef spielen, eine effiziente und glaubwürdige Politik – sowohl gegenüber den Bürgern wie gegenüber dem Ausland – entsteht aber nicht. Mit solchen Institutionen wäre kein Land politisch handlungsfähig – und so ist es derzeit auch



die EU gegenüber Drittstaaten nur sehr eingeschränkt.

Erinnerungen an 1954

In manchem erinnert die heutige Situation der EU mit ihrer Ratlosigkeit an den Sommer 1954. Damals war das Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) und einer Verteidigungsgemeinschaft (EVG) am Nein des französischen Parlaments gescheitert. Nach dem Tod Stalins und dem Waffenstillstand im Koreakrieg war das Bedürfnis der Zusammenarbeit zwischen den sechs Gründerstaaten der Montanunion abgeflaut. Erst mit der Konferenz von Messina im Juni 1956 konnte ein Ausweg aus der europäischen Krise gefunden werden. Statt dem großen Wurf einer politischen Gemeinschaft wurde mit

den beiden Projekten EWG und Euratom in der Folgezeit ein neuer, funktionalistischer Weg zur weiteren Einigung (West-)Europas beschritten, der langfristig gesehen überaus erfolgreich war.

Wo stehen wir jetzt?

Mittlerweile ist zumindest die Frage der EU-Haushaltsvorschau für die kommenden Jahre gesichert. Die gefundene Lösung für die Jahre 2007-2013 heißt: Prinzipielle Weiterführung des finanziellen Status quo mit kleinen Korrekturen und dem Vorsatz, weitere Reformen in den kommenden Jahren auf die Tagesordnung der EU zu setzen.

Positiv formuliert könnte man sagen: Dies lenkt den Blick auf die anderen offenen Fragen, die künftigen Erweiterungen der EU und die Verfassungsfrage. Als kritischer Einwand muss aber die Frage erlaubt sein, ob mit dem Haushaltskompromiss nicht Kernfragen der Europapolitik verschleiert und erneut verschoben werden.

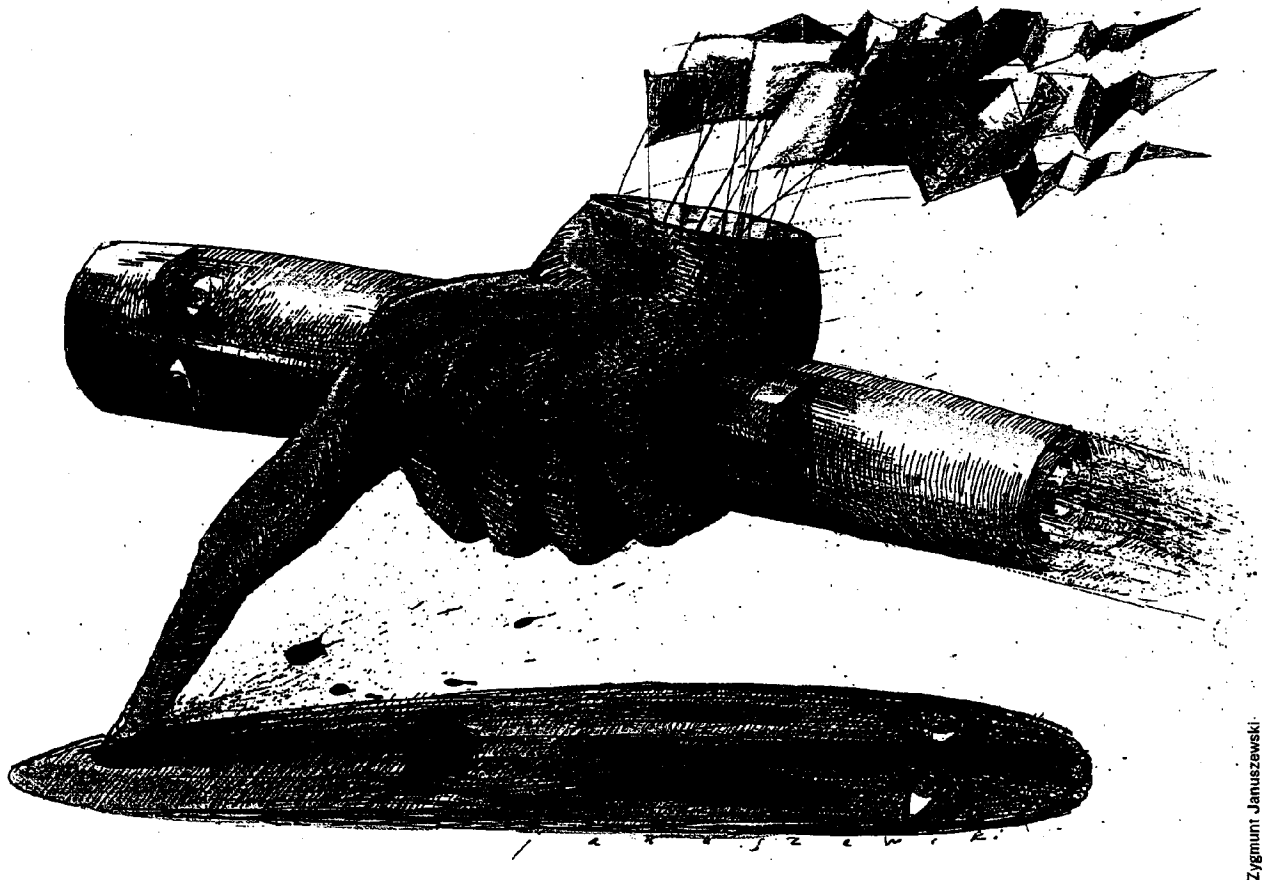
Zu fragen ist: Was sind die Hauptaufgaben der Europäischen Union? Durch wen können sie optimal gelöst werden? Soll der Schwerpunkt des EU-Handelns unverändert auf Subventionen und Umverteilung liegen oder muss nicht stärker auf Zukunftsthemen gesetzt werden, insbesondere in die Förderung von Forschung und Bildung?

Genügen die derzeitigen Verfahren zur Festlegung einer wirksamen gemeinsamen EU-Außenpolitik? Es fehlt noch immer das Amt eines EU-Außenministers, der für die Europäische Union mit Autorität sprechen kann. Die derzeitige außenpolitische Troika-Lösung ist unübersichtlich und erschwert die Außenbeziehungen der Union.

Zudem: Wie kann das Europäische Parlament, das einzige direkt gewählte demokratische Organ auf EU-Ebene, im Institutionengefüge gestärkt werden? Demokratisch gestärkt wird die EU nicht durch nationale Minister, die hinter verschlossenen Türen beraten, sondern vor allem durch ein starkes Parlament mit kompetenten Abgeordneten.

Inhaltlich muss geklärt werden, wie die EU sich gegenüber weiteren Beitrittsgesuchen verhalten will. Wo sind die Grenzen Europas? Muss letztlich jeder, der will, in die EU aufgenommen werden? Wie ernst werden die Beitrittskriterien genommen? Dass hier keine Klarheit herrscht, verunsichert viele Bürger und gefährdet so das Projekt „Europäische Union“ erheblich. Immer aktueller stellt sich zudem die Frage, ob die EU bei innenpolitischen Themen wie der inneren Sicherheit über ausreichende Kompetenzen verfügt? Die jüngste Vergangenheit hat deutlich gezeigt, dass

POLITIK | POLITYKA



Zygmunt Januszewski

die Nationalstaaten bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und internationalem Terrorismus, von Drogen und weltweit grassierenden Epidemien häufig überfordert sind.

Trotzdem erwecken die europäischen Staaten häufig den Eindruck, als könnte alles wie bisher weiterlaufen. Aber die Konsequenz ist: Als uneiniger Staatenbund von 25 kleinen und mittleren Staaten, bei dem jeder ein anderes Lied singt und man sich ständig um die Kompetenzen des Dirigenten streitet, gibt die EU keinen schönen Chor auf dem internationalen Parkett ab. Die Bürger erwarten keine Prinzipienreiterei, sondern die Lösung von Problemen.

Lösungswege

Um aus der Krise herauszufinden, stehen verschiedene Wege zur Verfügung: Die einfachste, aber zweifellos schlechteste Vorgehensweise wäre es, zu resignieren und das Verfassungsprojekt zu archivieren. Aber das ist keine seriöse Option: Zu deutlich sind die Defizite der gegenwärtigen Situation. Unrealistisch ist aber auch die Annahme, man könnte in Frankreich und den Niederlanden einfach ein zweites Mal über den gleichen Text abstimmen und dann auf

ein Ja der Bürger hoffen.

Als Option 1 bietet sich eine gewisse Korrektur des Verfassungsvertrages an, bei der sowohl formale als auch inhaltliche Schwächen im vorliegenden Text verbessert werden könnten. Das Ergebnis könnte durchaus übersichtlicher werden, keinesfalls aber eine Verfassung light. Die wesentlichen Linien des Konvents sollten beibehalten werden. Eine „Nizza plus“ ist zu wenig!

Als Option 1b wird neuerdings die Variante des „Rosinenpickens“ (cherry picking) diskutiert: Dabei würden unstrittige Punkte aus dem Verfassungsvertrag herausgelöst und vorzeitig in Kraft gesetzt. Das aber ist Basteln am Detail und bringt die Gefahr mit sich, dass die erforderliche umfangreiche EU-Reform vernachlässigt wird.

Kann hierüber keine Einigung erzielt werden, weil eventuell prinzipielle EU-Gegner nun ihre Chance wittern, sollte als Option 2 ernsthaft auch die (Neu-)Gründung einer politischen Union in Europa erwogen werden. Sofern einige Staaten dauerhaft eine EU-Reform blockieren, sollten diejenigen Staaten, die inhaltlich mehr als den Status quo in Europa wollen, in der Form einer verstärkten Zusammenarbeit („Kerneuropa“) vorangehen. Dass dies erfolgreich sein kann, zeigt das Benelux-

Beispiel, die Euro-Zone oder die Schengen-Zusammenarbeit. Diejenigen europäischen Staaten, die jetzt noch nicht an weitergehenden Integrationsschritten teilnehmen wollen, könnten sich dann zu einem späteren Zeitpunkt dem Kern anschließen.

Der Ball liegt nun in Wien – und im zweiten Halbjahr 2006 in den Händen der finnischen Ratspräsidentschaft. Sollten sich auch dort keine Fortschritte abzeichnen, muss die deutsche Regierung, die anschließend die EU-Ratspräsidentschaft ausüben wird, die Ergebnisse des Nachdenkens zusammenfassen und in enger Abstimmung mit den Partnern der Europäischen Union einen neuen Impuls geben. Spätestens nach den französischen Präsidentschaftswahlen im Mai 2007 müssen die Hindernisse für eine EU-Reform aus dem Weg geräumt sein.

Burkard Steppacher

Politikwissenschaftler, Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung, Lehrbeauftragter an der Universität zu Köln, Vorstandsmitglied der Deutsch-Polnischen Gesellschaft Bundesverband e.V.

POLITIK | POLITYKA

Plac budowy: Europa

Możliwości rozwiązania kryzysu konstytucyjnego UE

Burkard Steppacher

Aby dostarczyć polityce europejskiej nowych impulsów po francuskim i holenderskim „nie” dla wspólnej konstytucji, szefowie państw i rządów ogłosili przerwę na „namyślenie się”, ponieważ Traktat Nicejski nie jest wystarczającym rozwiązaniem. Jak można jednak przekonać opinię publiczną o konieczności rzeczowych i formalnych reform, których potrzebuje Unia po rozszerzeniu? Zastanówmy się, dlaczego UE nie może pozwolić sobie na paraliż, lecz potrzebuje nowej energii.

Powszechna bezradność – oto reakcja, jaką wywołało podwójne „nie” dla Konstytucji Europejskiej. Nawet tak powściągliwy w sądach polityk jak premier Luksemburga – Jean-Claude Juncker, w chwili obecnej najstarszy stażem europejski szef rządu, otwarcie mówi o „głębokim kryzysie”. Wprawdzie UE składa się już z 25 państw, jednak nastroje w Unii, mimo udanego rozszerzenia, nie są najlepsze. Nie ma pewności, co do przyszłej drogi UE: wprawdzie kolejne państwa chciałyby stać się członkami Unii, lecz wiele jej obecnych mieszkańców odnosi się bardzo sceptycznie do tych planów. Już ostatnia tura poszerzenia spotkała się – zarówno na terenie starych, jak i nowych państw członkowskich – z brakiem zrozumienia wielu obywateli, którzy w końcu zaakceptowali ten fakt wbrew własnej woli. Jeśli jesteśmy już członkiem Unii, jak mówi i myśli wiele osób, to powinno to mnie i mojemu krajowi przynieść jak najwięcej korzyści, ale kosztować powinno jak najmniej.

Oczekiwanie, co do profilu działań „Euro-py”, zdecydowanie różni się między sobą: niektórzy chcieliby od UE przede wszystkim subwencji dla sektora rolnego, inni optują za ich zmniejszeniem na korzyść edukacji, badań naukowych i rozwoju, które mogłyby w ten sposób otrzymać większe wsparcie finansowe Unii; niektórzy chcieliby Europy, która jednym głosem wypowiada się w sprawach polityki zagranicznej, inni natomiast, kierowani nacjonalistycznymi pobudkami, odrzucają tę opcję, lub akceptują wzajemne działanie w ramach Unii tylko wtedy, kiedy odpowiada ono ich własnej linii politycznej.

Paradoksalnie wydaje się, że Unia Europejska jednocześnie robi za wiele i za mało, równocześnie rzeczy właściwe i złe – zależnie od tego, kto akurat o nich się wypowiada. Delikatnie rzecz ujmując, można by stwierdzić: tak to już bywa w pluralistycznej demokracji..., i zadaniem instytucji politycznych jest wynegocjowanie trwałych kompromisów pomiędzy różnymi stanowiskami.

Chętnie narzeka się na nieprzejrzystą „Brukselę”. Z drugiej strony, często ci sami

krytykujący, z zasady odrzucają konkretne propozycje, mające na celu jaśniejsze zdefiniowanie kompetencji instytucji europejskich. W ten sposób nadal brakuje podłoża dla mogących wytrzymać próbę czasu umów.

Żeby znaleźć rozwiązanie tych deficytów i dylematów integracji europejskiej, na przełomie lat 2002/2003 reprezentatywny Konwent Konstytucyjny, pod przewodnictwem Francuza Valérego Giscard d'Estaing, opracował szczegółowy projekt konstytucji. Projekt uległ drobnym zmianom w trakcie konferencji rządowej, zanim szefowie 25 państw członkowskich uroczystie podpisali się pod konstytucją w październiku 2004, w Rzymie. Tak więc, chociażby ze względu na sam proces powstawania, konstytucja stanowi zadziwiająco pozytywny postęp polityczny.

Po co konstytucja?

Punktem wyjścia dla projektu Konstytucji dla Europy był zdecydowanie niezadowolający wynik szczytu w Nicei, w roku 2000, kiedy to Unia Europejska w niewystarczającym stopniu zreformowała swoje traktaty. Już wtedy każdy uważny obserwator zdawał sobie jasno sprawę, że Unia 25 państw członkowskich, zakładając powodzenie tego modelu w przyszłości, nie może być na dłuższą metę zorganizowana tak samo, jak wyjściowa wspólnota sześciu państw założycielskich.

Po roku przemyśleń zdecydowano się podczas szczytu w Laeken, w roku 2001, na zmianę nieprzejrzystego zbioru traktatów. W tym celu powołano konwent, w którym zasiadali nie tylko przedstawiciele egzekutywy, ale również posłowie z poszczególnych krajów oraz eurodeputowani. Wynik osiągnięty w trakcie otwartych posiedzeń konwentu, który w końcu zaakceptowała jego zdecydowana większość, ma więc bez wątpienia demokratyczne podłoże.

Celem Konstytucji Europejskiej jest zebranie w jednolitym dokumencie podstaw i celów Unii Europejskiej, kompetencji jej organów oraz praw i obowiązków

obywateli Unii. Z konstytucją związana jest z jednej strony reforma instytucji europejskich i umożliwienie ich prawidłowego funkcjonowania; z drugiej strony dla każdego, kto weźmie tekst konstytucji do ręki, ma być jasne, kto na jakim szczeblu politycznym za co odpowiada. Upublicznienie i przybliżenie treści i przedsięwzięć polityki europejskiej (hasło: „więcej przejrzystości”) może przyczynić się do wzrostu legitymizacji europolityki.

Opracowany Traktat Konstytucyjny ma bez wątpienia wiele usterek natury formalnej, posiadając, z powodu wielu kompromisów, ponad 400 stron tekstu jest również obszerny; dla osób nie będących prawnikami trudne jest również ogarnięcie jego podziału. Dla równowagi należy jednak podkreślić, że konstytucje państwowe także nie zawsze są łatwą lekturą, a ich objętość zazwyczaj odbiega od długości dziesięciu przykazań.

Problemy z ratyfikacją

Aby uroczystie podpisany przez szefów państw i rządów Traktat Konstytucyjny mógł wejść w życie, musi zostać ratyfikowany we wszystkich 25 państwach członkowskich. W międzyczasie traktat ratyfikowało 13 państw (a więc większość państw członkowskich UE), jednak proces ratyfikacyjny przebiega w zdecydowanie wolniejszym tempie po decyzji na „nie” obywateli francuskich i holenderskich wczesną wiosną 2005 roku.

Zbyt powierzchowne byłoby jednak opowiadanie się na podstawie tego dwukrotnego „nie” za „ponadpolityczną kompetencją obywateli” w przeciwieństwie do działań rządu w ramach polityki unijnej. W końcu obywatele Hiszpanii i Luksemburga, również na drodze referendum, przyjęli Traktat Konstytucyjny. Tak jak w przypadku akceptacji w wymienionych krajach, powody odrzucenia konstytucji są rozmaite. Głosowanie obywateli Francji i Holandii tylko po części miało związek z Konstytucją Europejską; również inne tematy związane z Europą, jak kolejne tury przyłączeń oraz

POLITIK | POLITYKA

problemy wewnętrzne, jak poszczególne zagadnienia polityki migracyjnej lub powszechne niezadowolenie ze sprawowania urzędu przez prezydenta Chiraka, ewentualnie niezadowolenie z rządu premiera Balkenende, także miały na nie wpływ. Podstawowym problemem wszystkich pośpiesznie organizowanych referendów narodowych jest to, że zamiast dostarczać odpowiedzi na konkretnie postawione pytania, chętnie są używane (lub nadużywane) w celu ogólnego protestu przeciw polityce „jako takiej”. We Francji proceder ten ma długą tradycję.

Przerwa na namyślenie się?

Długoletnie, podwójne motto Unii Europejskiej: „Poszerzać i pogłębiać” straciło więc chwilowo, po francuskim i holenderskim „nie”, na aktualności. Przerwa w pracy i zastanowienie się nad tym „co będzie dalej” są w tej chwili konieczne. Dlatego Unia Europejska zarządziła „przerwę na namyślenie się”. Najwidoczniej pod brytyjskim przewodnictwem nacisk kładzie się przede wszystkim na przerwę – nic nie wiadomo o jakichkolwiek konstruktywnych wynikach przemyśleń w drugim półroczu 2005. Sądząc po dotychczasowych oświadczeniach rządu austriackiego również trudno stwierdzić, by alpejska republika chciała dostarczyć dyskusji o konstytucji europejskiej nowych, ważnych impulsów. Jako najważniejsze punkty austriackiego przewodnictwa w Unii kanclerz Wolfgang Schäussel wymienił takie tematy jak zatrudnienie, Europę przyjaźniejszą obywatelom i stabilizację sytuacji na Bałkanach. Nie chciał natomiast zacząć dyskusji o Konstytucji Europejskiej, choć jak stwierdził jest ona „elementem, pozwalającym poznać przyczyny niezadowolenia obywateli”. Brak zdecydowanej linii podczas austriackiej prezydentury w Radzie wydaje się mieć swoją przyczynę w wyborach parlamentarnych, które odbędą się jesienią 2006 roku w Austrii i rząd chce zapewne w ten sposób uniknąć ewentualnego ryzyka w polityce wewnętrznej kraju.

Fenomen przewodnictwa Rady wskazuje na nagłący problem instytucjonalny Unii Europejskiej. Kiedy co sześć miesięcy następuje zmiana kraju, który odpowiada za prowadzenie interesów UE, każdy

z kolejnych rządów stara się pozostawić indywidualny znak rozpoznawczy. Niekiedy przy tej okazji tematem obrad polityków europejskich stają się co prawda nowe, ciekawe tematy, jednak nie przyczynia się to do utrzymania ciągłości działania. Kontynuacji sprzyjałyby bardziej powołana w tym celu i zaopatrzona w szereg uprawnień Komisja UE lub chociażby dłuższa niż

Podobieństwo do roku 1954

W pewnym stopniu, obecna sytuacja UE i jej bezradność przypomina lato 1954 roku. Wtedy projekt planowanej Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP) oraz Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) rozbił się o „nie” parlamentu francuskiego. Po śmierci Stalina i zawieszeniu broni w wojnie koreańskiej chęć współpracy między sześcioma założycielami Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) zmaleła.

Dopiero konferencja w Messynie w czerwcu 1956 stała się szansą zażegnania kryzysu europejskiego. Zamiast zakrojonej na szeroką skalę wspólnoty politycznej obrano, decydując się na dwa projekty – EWG i Euratom, nową, bardziej funkcjonalną drogę przyczyniającą się do dalszej integracji (Zachodniej) Europy, która, patrząc z perspektywy czasu, jak najbardziej zdała egzamin.

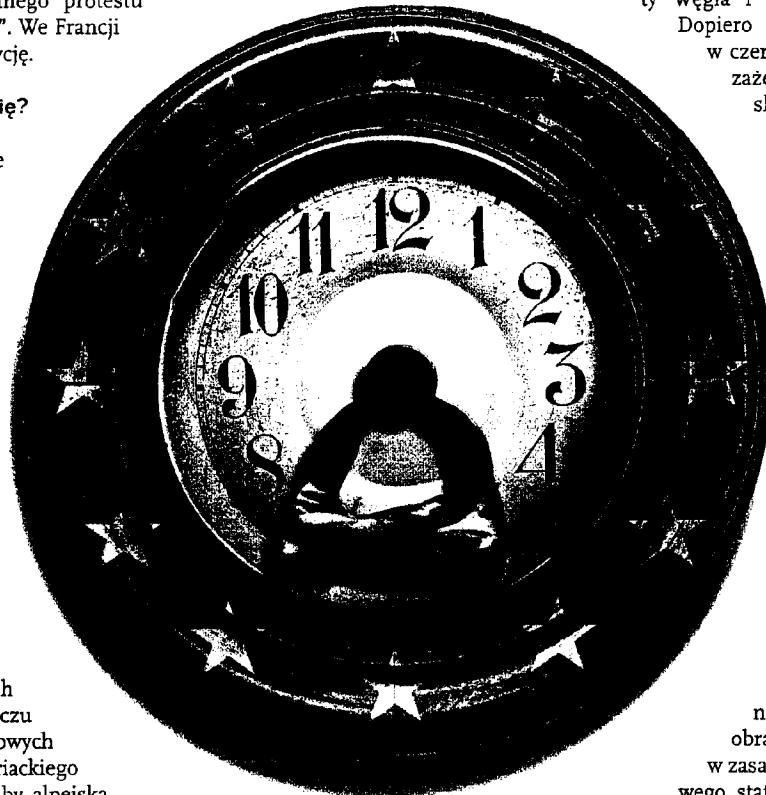
Gdzie jesteśmy teraz?

W chwili obecnej pewny jest przynajmniej projekt budżetu na najbliższe lata. Taktyka obrona na lata 2007-2013 to w zasadzie kontynuacja finansowego status quo z drobnymi poprawkami oraz postanowienie zajęcia się kolejnymi reformami w ramach UE w następnych latach.

Patrząc pozytywnie, można powiedzieć, że jest to próba skierowania uwagi na inne, otwarte pytania, kolejne tury przyłączeń do Unii oraz kwestię konstytucji. Jako uwaga krytyczna, nasuwa się jednak refleksja, czy kompromisem w sprawie budżetu nie tuszuje się zasadniczych problemów polityki europejskiej i ponownie nie odsuwa się ich na dalszy plan.

Należy więc zapytać: Jakie są główne zadania Unii Europejskiej? Kto najsukcesyjniej mógłby je rozwiązać? Czy punkt ciężkości działalności UE nadal powinien polegać na subwencjach i ich podziale czy raczej powinno się postawić na przyszłość, szczególnie przez wspieranie badań naukowych i edukacji?

Czy dotychczasowe działania są wystarczające, aby ustalić skuteczną, wspólną politykę zagraniczną Unii? Nadal brakuje



dotychczas prezydentura jednego lub kilku krajów członkowskich. Właśnie ten cel starano się osiągnąć przez wprowadzenie konstytucji, jednak próba ta, jak wiadomo, na razie się nie powiodła. Żeby uświadomić sobie wymiary problemu, można wyobrazić sobie, co byłoby w stanie osiągnąć Polska, Niemcy, lub jakiegokolwiek inne państwo, gdyby w półrocznych odstępach ster władzy przejmowały w nich kolejne województwa lub landy. Chociaż w tym układzie każdy ma okazję przejąć rolę szefa, nie ma mowy o powstaniu sprawnie działającej i wiarygodnej polityki – zarówno wobec obywateli własnego kraju, jak i na arenie międzynarodowej. Żaden kraj wyposażony w takie instytucje nie byłby zdolny do normalnego funkcjonowania pod względem politycznym – tak samo rzecz ma się w chwili obecnej z Unią w stosunku do państw trzecich.

POLITIK | POLITYKA

urzędu Ministra Spraw Zagranicznych UE, który mógłby wypowiadać się w imieniu Unii. Obecne, przypominające trojkę, rozwiązanie sprawy, jest niejasne i utrudnia kontakty zagraniczne wspólnoty.

Ponadto: Jak można wzmocnić Parlament Europejski, jako jedyny organ wybierany w bezpośrednich, demokratycznych wyborach na płaszczyźnie unijnej, w stosunku do innych instytucji? Demokracji w Unii nie sprzyjają narodowi ministrowie, którzy obradują za zamkniętymi drzwiami, ale przede wszystkim mocna pozycja parlamentu złożonego z kompetentnych posłów.

Kwestią wymagającą wyjaśnienia jest to, jak UE zachowa się w stosunku do dalszych państw ubiegających się o przyłączenie. Gdzie leżą granice Europy? Czy w końcu każdy, kto tego chce, musi zostać przyjęty? W jakim stopniu respektowane są kryteria członkostwa? Brak jasności w tej kwestii dezorientuje wielu obywateli i zagraża w znacznym stopniu projektowi zwanemu „Unią Europejską”. Coraz częściej powraca też pytanie, czy UE dysponuje konieczną kompetencją w takich sprawach „polityki wewnętrznej” jak bezpieczeństwo wewnętrzne Unii? Nie tak odległa przeszłość pokazała, że poszczególne państwa nie radzą sobie ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej i terroryzmu na skalę międzyna-

rodową; to samo dotyczy narkotyków i szerzących się na całym świecie epidemii.

Mimo tego państwa europejskie sprawiają często wrażenie, jakby wszystko mogło nadal biec dawnym torem. Wynikają z tego jednak następujące konsekwencje: jako niejednolita federacja 25 małych i średnich państw, z których każde śpiewa na własną modłę i kłóci się przy tym notorycznie o to, jaką rolę ma dyrygent, Unia Europejska nie tworzy zgranego chóru na scenie międzynarodowej. Obywatele nie oczekują teoretycznych sporów o zasady (jak małostkowe obstawanie przy szczegółach) tylko rozwiązywania problemów.

Możliwe rozwiązania

Żeby wyjść z kryzysowej sytuacji, można wybrać jedną z wielu dróg. Najprostszą z nich, lecz jednocześnie najgorszą opcją, byłoby zrezygnowanie i odłożenie projektu konstytucji ad acta. Nie jest to jednak poważne podejście do problemu: deficyty obecnej sytuacji są na to zbyt wyraźne. Niezręczyste wydaje się też założenie, że przy ponownym poddaniu pod głosowanie tekstu konstytucji we Francji i Holandii można by liczyć na „tak” ze strony ich obywateli.

Jako opcja pierwsza nasuwa się korekta tekstu konstytucji, dzięki której można by

poprawić słabe miejsca traktatu, zarówno pod względem treści, jak i formy. Po zmianie traktat mógłby być bardziej zrozumiały, jednak absolutnie nie mielibyśmy do czynienia z konstytucją „w wersji light”. Zasadniczo, Konwent powinien trzymać się dotychczasowych wyznaczników. „Nicea plus” to za mało!

Od niedawna dyskutuje się nad opcją „jeden b”, czyli nad wariantem tak zwanego „wydłubiania rodzynek” (cherry picking). Chodzi tu o nie podlegające wątpliwości punkty, które wyławia się z Traktatu Konstytucyjnego i wprowadza przed jego uchwaleniem w życie. Jest to jednak zabawa detalami i niesie ze sobą niebezpieczeństwo zaniedbania koniecznych, szeroko zakrojonych reform unijnych.

Jeżeli w żaden z powyższych sposobów nie można osiągnąć porozumienia, a byłoby to po linii eurosceptyków, powinno się poważnie – jako opcję drugą – rozważyć możliwość (ponownego) utworzenia unii politycznej w Europie. Biorąc pod uwagę te państwa, które stale blokują reformę Unii, kraje, które dążą do czegoś więcej niż tylko do status quo w Europie, powinny iść na przód dzięki zintensyfikowanej formie współpracy (jako „europejskie jądro”). Za powodzeniem takiego przedsięwzięcia przemawia przykład krajów Beneluksu, strefa euro i układ z Schengen. Te z europejskich państw, które nie chcą na razie brać udziału w kolejnych fazach integracji, mogłyby w późniejszym czasie dołączyć do centralnej grupy.

Rozgrywającym w chwili obecnej jest Wiedeń; w drugim półroczu 2006 piłkę przejmie Finlandia. Jeśli również podczas jej przewodnictwa sprawa nie posunie się naprzód, niemiecki rząd, który jako kolejny obejmie prezydenturę w Radzie Europy, będzie musiał podsumować wyniki przemyśleń i w ścisłej współpracy z partnerami dać Unii Europejskiej nowy impuls. Najpóźniej po wyborach prezydenckich we Francji, w maju 2007, należy usunąć z drogi przeszkody opóźniające reformę Unii Europejskiej.

Z niemieckiego przełożyła Iza Drozdowska

Burkard Steppacher
politolog, współpracuje z Fundacją im. Konrada Adenauera, wykłada na Uniwersytecie Kolońskim, jest członkiem zarządu Federalnego Związku Towarzystwa Niemiecko-Polskich.

Anzeige/reklama

Stosunki polsko-niemieckie 1949–2005**Wspólnota wartości i interesów?**

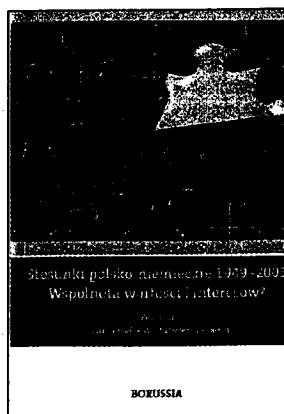
Redakcja

Basil Kerski • Wolf-Dieter Eberwein

294 stron, 28 zł, ISBN 83-89233-24-X

Wspólnota Kulturowa Borussia, Olsztyn

W efekcie rozszerzenia NATO oraz Unii Europejskiej Polska i Niemcy stały się sojusznikami. Mimo historycznych przełomów i pozytywnych tendencji, w ciągu ostatnich lat można dostrzec poważne braki w stosunkach bilateralnych. Relacje polsko-niemieckie nadal charakteryzują się brakiem symetrii w nakładach finansowych i możliwościach ekonomicznych. Można też wątpić, czy stosunki między obydwojema państwami i społeczeństwami są wystarczająco stabilne, by stawić czoło wyzwaniom przyszłości. Świadcami deficytów w partnerstwie polsko-niemieckim byliśmy szczególnie w przypadku debaty na temat pamięci drugiej wojny światowej, konstytucji europejskiej, relacji transatlantyckich oraz polityki wobec Rosji Putina. Niniejszy tom stawia sobie za cel zbadanie fundamentów polsko-niemieckiej „wspólnoty wartości i interesów”. Analiza ta nie zamyka się na ocenie aktualnego rozwoju relacji dwustronnych, lecz sięga także do źródeł procesu pojednania między Polakami a Niemcami przed upadkiem bloku sowieckiego.



www.borussia.pl