

Ferenc Mádl

Europäischer Integrationsprozess Ungarische Erwartungen

I.

In meinem Vortrag möchte ich auf einige Fragen der europäischen Integration eingehen, die – auch in historischer Perspektive betrachtet – von besonderer Bedeutung sind und in denen auch ungarische Erwartungen wahrgenommen werden müssen. Dazu sollten in einleitenden Sätzen zwei Prämissen vorausgeschickt werden.

1. Die erste bezieht sich auf den Werdegang bzw. auf die Bühne der europäischen Integrationsgeschichte, mit Bezug derer sich auch meine Überlegungen und Behauptungen entsprechend verhalten müssten. Nur ganz kurz. Als ob jemand aus der fernen Vergangenheit wissen wollte, worum es hier heute geht.

Ich darf vielleicht gleich in der Vergangenheit beginnen. Um den geistigen Zwiespalt und Glaubenskriege in Europa zu verhindern, hat Erasmus schon Anfang des 16. Jahrhunderts über die Notwendigkeit der Europäischen Vereinigten Staaten gesprochen. Kriege und Tragödien vieler Nationen, die Traumata zweier Weltkriege mussten kommen, so dass vor gut 50 Jahren, am 9. Mai 1950 Robert Schuman die Schuman-Deklaration verfassen konnte. Fazit: Nur ein organisiertes und lebendiges Europa wird auf dem Kontinent Frieden und Entwicklung sichern können. Dazu muss eine europäische Architektur geschaffen werden. Das erfolgte im Wege der großen Verträge zur Gründung der Montanunion, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, der EG, der EU und der Europäischen Währungsunion (Rom, Maastricht, Amsterdam, Nizza) und im Wege vieler anderer Instrumente. Die Archi-

tektur musste eine Dynamik in sich tragen – ein System von Institutionen, Prinzipien und Kompetenzen, die auf grundlegenden Werten beruht, gemeinsame Ziele anstrebt, und zur autogenerativen Weiterentwicklung befähigt ist.

Die wesentlichen Grundwerte – jene des europäischen Erbes – und die gemeinsamen Ziele sind u. a.: Erhöhung der materiellen und moralischen Lebensqualität, politische und wirtschaftliche Freiheit, Freizügigkeit im Bereich der großen Freiheiten, ausgeglichene technologische und wirtschaftliche Entwicklung der beteiligten Völker und Nationen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, soziale Marktwirtschaft, Solidarität, Respekt der europäischen ethischen Traditionen, Respekt der nationalen Kulturen, Zusammenarbeit in den europäischen Institutionen mit entsprechender Achtung der nationalen Identität und Souveränität.

Vieles wurde erreicht, wie gut bekannt: 15 Mitgliedstaaten, gemeinsame Währung, einheitlicher Binnenmarkt, Schengen, Direktwahl des Europäischen Parlaments, zunehmende Rolle des europäischen Bürgers, zunehmende Bedeutung und Förderung von Forschung, Wissenschaft, Kultur und Informationsgesellschaft, zunehmende Anstrengungen in Sicherheits- und außenpolitischen Angelegenheiten, sowie in der Innen- und Justizpolitik. Es ist einfach eine historische Tatsache, dass dieses große Unternehmen, der europäische Traum – wenn auch mit vielen Problemen, ja mit Krisen behaftet – ein hohes Niveau der erfolgreichen Realität erreichen konnte.

Mit der friedlichen Revolution bzw. dem großen Umbruch in den mittel- und osteuropäischen Ländern, mit dem Erweiterungsprozess der EU ist jetzt eine neue Epoche der europäischen Geschichte eingetreten. Sie wird europäische Reintegration oder Wiedervereinigung genannt. Mit der Luxemburger Fünfer-Gruppe und den anderen acht Kandidatenländern bzw. mit den laufenden Beitrittsverhandlungen befinden wir uns jetzt in der ersten Phase dieser geschichtlich neuen Entwicklung. Die institutionellen Vorbedingungen dazu sind in Nizza geschaffen worden.

Angesichts der Auswirkungen des Erweiterungsprozesses, der vielen wissenschaftlichen, technologischen, gesellschaftlichen, sozialen, politischen, finanziellen und investitionspolitischen, informations- und sicherheitspolitischen und anderen Herausforderungen der Globalisierung in Europa und auf internationalen Ebenen musste Europa zwangsläufig über die weitere Zukunft nachdenken. Damit sind wir beim Konvent angelangt: wie soll es nach 2004 weitergehen?

2. Die zweite Prämisse: bevor ich auf die wichtigeren Fragen des europäischen Integrationsprozesses und die relevanten ungarischen Erwartungen eingehe, sollte kurz die Frage beantwortet werden, was Ungarn nach Europa eingebracht hat bzw. in die EU einzubringen vermag?

Ich darf vielleicht auch hier in der fernerer Vergangenheit beginnen. Nach der Niederlage der Ungarn bei Augsburg im Jahre 955 reifte die Überzeugung, dass das Karpaten-Becken zu einem Land konsolidiert werden muss. Der – später heiliggesprochene – erste König Ungarns, Stephan, wurde zu Weihnachten 1000 in Esztergom gekrönt. Die Krone sei ihm vom Papst Silvester II. gesandt worden. Zur Frau nahm er die Königstochter Gisela von Bayern. Das waren mehr als Symbole für die Einrichtung eines christlichen Staates und dessen Integration in Europa: Frieden und Verträge mit den benachbarten Ländern; Ausbau der staatlichen und kirchlichen Institutionen; Stärkung des christlichen Glaubens und der christlichen Kultur; Entwicklung der inneren und äußeren Wirtschaftsbeziehungen; friedliche Integration der nicht ungarischen Bevölkerung. Mit all seinen – auch zu jener Zeit allgemein üblichen – Uneinigkeiten ist Ungarn in makropolitisch-er Sicht zu einem bedeutenden Land und Staat Europas aufgestiegen. Es ist organischer Bestandteil der abendländischen Zivilisation geworden, und hat an der Entwicklung dieser Zivilisation intensiv und maßgebend mitgewirkt.

Was die wichtigsten Beiträge Ungarns zu Europa betrifft, kann kurz auf die folgenden Geschehnisse verwiesen werden: Anfang des 14. Jahrhunderts hat der ungarische König mit den tschechi-

schen und polnischen Königen die erste Visegrád-Konferenz einberufen, dadurch europäische Zusammenarbeitsimpulse und wirtschaftlichen Aufschwung bewirkt. Zu dieser Zeit meinte Dante in der „Divina Commedia“ (Paradies, XIX., 142–144.) wie „glücklich Ungarn in seinen Gegebenheiten sein muss“. Papst Pius II. behauptete im 15. Jahrhundert, Ungarn war Bastei des Christentums, als die türkische Invasion Europa bedrohte. Thomas More, Lord Chancellor von England schrieb 1535 in seiner Todeszelle einen Dialog („A Dialogue of Comfort against Tribulation“), der in Ungarn handelt und behauptet, Ungarn muss geschätzt und geholfen werden, da es in den Türkenkriegen viel für Europa geblutet und geleistet hat. Und zu unserer Epoche näher kommend: 1956 hat die ungarische Revolution die totale Diktatur in die Knie gezwungen und dadurch die Möglichkeit ihres allgemeinen Zusammenbruchs in Europa herbeigeführt. Aus dieser Möglichkeit konnte dann in Ungarn und in Europa – mit der Öffnung der Grenzen und mit dem Fall der Berliner Mauer – in einer friedlichen Revolution am Ende der achtziger Jahre und in den neunziger Jahren Wirklichkeit werden.

Mit Hingabe und kreativen Bestrebungen in interaktiver Zusammenarbeit mit der demokratischen Welt und den europäischen Integrationskräften ist ein demokratisches Ungarn geschaffen worden, das in fast allen Bereichen eine starke Wachstumsrate verzeichnen kann, in der Wirtschaft, Kultur, Bildung, in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen u. a. Es bietet gute Märkte und verfügt über eine hohe Arbeitskultur. Mit der NATO-Mitgliedschaft und seinen anerkannt guten Leistungen in der Allianz, mit funktionierenden demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen leistet Ungarn einen wichtigen und von anderen auch anerkannten Beitrag zur Stabilität besonders in dieser Region Europas. Und damit sind wir – als Errungenschaft historischer Anstrengungen zu diesem Ziel von beiden Seiten, d. h. von der EU und Ungarn – bei der EU-Mitgliedschaft angekommen. Aufgrund der bisherigen Verhandlungen soll das – wie in den Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes von Göteborg vorgesehen – bis zu den Europawahlen 2004 Wirklichkeit werden.

Dazu abschließend eine Frage der Zuversicht: Wären die Ungarn tatsächlich (diesmal mit guter Hoffnung) „Sieger in Niederlagen“? Sieger nach so vielen Schwierigkeiten in ihrer Geschichte, wie Paul Lendvai – lange Jahre Berichterstatter der Financial Times in London, jetzt leitender Journalist in Wien – in seinem vor kurzem in München erschienenen Buch mit so viel Aussagekraft im Titel behaupten konnte („Die Ungarn – ein Jahrtausend-Sieger in Niederlagen“, München, 1999)? Alles spricht jetzt dafür, dass die Antwort ein historisches „Ja“ sein wird. Und das ist die Erwartung Nummer eins der Ungarn in der Frage der europäischen Integration.

II.

Auch daher folgt der weitere Teil dieses Vortrages, in dem einige der wichtigeren Fragen der Integration, der ungarischen Beteiligung und die relevanten ungarischen Erwartungen angesprochen werden sollten.

Dabei soll auf die folgenden Aspekte eingegangen werden:

1. Globalisierung
2. Politische Herausforderungen
3. Entwicklungsgemeinschaft – Erwartungen
4. Sicherheitspolitik
5. Minderheiten
6. Moralische Werte
7. Europäischer Konvent

1. Globalisierung

Die Globalisierung ist eine der weltweiten Erscheinungen, die die Wirkung und die Tätigkeit der EU-Integration – auch mit Bezug auf Ungarn – wesentlich beeinflussen. Die Globalisierung – ohne hier eine umfassende wissenschaftliche Definition des Begriffs geben zu wollen – bedeutet die Nicht-Übereinstimmung der staatlichen, wirtschaftlichen, finanziellen und kulturellen Räume, d.h. ihre globale „Entgrenzung“. Sie ermöglicht und be-

wirkt bekanntlich grenzüberschreitende bzw. globale Bewegungen, u.a. im Handel der Waren und Leistungen, in den Finanz- und Kapitaltransaktionen, den Kapitaloperationen in der Realwirtschaft, in der Forschung und Technologie, in den Verkehrsnetzen und der Informationssphäre, aber auch auf dem Arbeitsmarkt. Die positiven Folgen sind auch unverkennbar. Ihre Palette reicht von der Investitionsförderung und dem technologischen Wettbewerb über Modernisierung, Mobilität und bessere Kommunikationsmöglichkeiten bis hin zur gegenseitigen Bereicherung der nationalen Kulturen und Bildung. Die negativen Begleiterscheinungen sind in den letzten Jahren besonders deutlich geworden: mit negativer Wirkung u. a. auf die Finanzmärkte, auf die regionale und nationale Stabilität, auf die wirtschaftspolitischen Strategien der Staaten und der internationalen bzw. regionalen zwischenstaatlichen Wirtschaftsorganisationen, auf die Beschäftigung, die Lohnverhältnisse, die Sozialpolitik, den Interessenschutz usw. Und dann haben wir von der internationalen Kriminalität, den Schäden in der Umwelt, in den Kulturwerten der Nationen noch gar nicht gesprochen.

Es stellt sich die grundlegende Frage, wie das positive – fördernde und schützende – Regieren in diesen und anderen Bereichen jenseits des Nationalstaates und seiner zwischenstaatlichen Kooperationsformen möglich ist. Hinzu kommt auch, dass sich der Staat aus der Gestaltung der Wirtschaftsverhältnisse wesentlich zurückgezogen hat und das nicht nur in den früheren sozialistischen Ländern. Zu dieser Entwicklung muss sich im Kraftfeld der lokalen, nationalen, regionalen und globalen Verhältnisse einerseits die Freizügigkeit durchsetzen können, andererseits müssen im gleichen Kraftfeld die staatlichen und zwischenstaatlichen Regulierungen, Schutz- und Förderungsphilosophien sowie die Kräfte der sozialen Interessen wahrgenommen werden.

Bei diesem Stand der Dinge haben die Institutionen, Regulierungs- und Unterstützungsmaßnahmen der EU-Integration eine besondere Bedeutung. An diese können sich auch die ungarischen Erwartungen entsprechend anknüpfen. Ungarn hat starkes Interesse, an den Europarats- und EU-Instrumenten, an den EU-

Politiken und -Programmen beteiligt zu sein, insbesondere in den Bereichen Sozialpolitik, Agrarpolitik, Forschungsprogramme, Umweltpolitik, Wettbewerbspolitik, Informationssysteme, regionale Entwicklung, Hilfsprogramme, Arbeitsmarkt, Verkehrsnetze, Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, Unterstützung der nationalen Kulturen der Minderheiten usw.

Ein gut funktionierendes Schutz- und Förderungssystem in puncto Globalisierung auf nationaler und EU-Ebene ist an sich schon eine „schwere Sache“. Es beansprucht vielseitiges und verantwortliches Denken, entsprechendes Handeln und mobile materielle Mittel. Bei den „richtig“ globalen – also weltweiten – Prozessen ist die Sache natürlich noch schwerer. Letzten Endes handelt es sich darum, ob ein „globales Regieren“ (global governance) unter Einbeziehung von internationalen Organisationen, Nationalstaaten und substaatlichen Akteuren ins Leben gerufen werden kann, ohne die Etablierung eines utopischen „Weltstaates“ anstreben zu wollen bzw. zu können.

Die große Herausforderung des 21. Jahrhunderts besteht darin, ob die „Zähmung“ der Globalisierung durch ein globales Ethos oder durch „Verrechtlichung“ und „Zivilisierung“ umgesetzt bzw. ethisch gesteuert werden kann. Wobei der Nationalstaat auch im Zeitalter der Globalisierung – auch mit abgeschwächter wirtschaftlicher Macht und Souveränität – noch lange Angel- punkt der Identitätsstiftung und Rechtsbefolgung bleiben wird.

2. Politische Herausforderungen

Der Mangel an mehr Sicherheit, die Schwächen des demokratischen Übergangs und der Konsolidierung, der Terrorismus, die Kriminalität und der Drogenhandel häufen sich mehr und mehr zu großen Herausforderungen. Ein Staat kann nicht nur von außen bedrängt werden. Es geht immer mehr um die innere „gesellschaftliche Sicherheit“, besonders in den multiethnischen Ländern Ost- und Südosteuropas, die heute teils NATO-Mitglieder, größtenteils EU-Anwärter und Europarats-Mitglieder sind. Sie waren für lange Zeit gesellschaftlich, aber – nach europäischem Standard – auch politisch unsicher. Innere, z. B. ethnische Span-

nungen sind offen geworden. Die Ungleichzeitigkeit der politischen und wirtschaftlichen Übergänge, der politischen Konsolidierung und die Verzögerung der Verbesserung der Lebensverhältnisse sind Quellen der möglichen gesellschaftlichen und politischen Spannungen. Auch die hinsichtlich Sicherheit, Stabilität und Wohlfahrt besser gestellten Länder, wie z.B. Ungarn, nähren Erwartungen, dass der Integrationsprozess zur Überwindung dieser Probleme fähig ist bzw. fähig sein muss. Mittel und Maßnahmen dazu sind u.a. die Kopenhagener Kriterien, deren erwartete bzw. als Vorbedingung „erzwungene“ Erfüllung, die in den Beitrittsverhandlungen erzielten Vereinbarungen, die Erfordernisse des *acquis communautaire*, die verschiedenen Unterstützungsprogramme und finanziellen Beihilfen, die Twinningprogramme zur Stärkung des demokratischen Überganges und der Konsolidierung, die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, die Rekonstruktions- und *peace-keeping*-Maßnahmen usw.

Sicherheit ist nicht nur eine militärische Verteidigungsfähigkeit. Die neuen sicherheitspolitischen Bedrohungen und Risiken – einschließlich Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel – können nicht mehr als voneinander getrennte außen- oder innenpolitische Probleme behandelt werden. Sie sind zunehmend „entterritorialisiert“ und transnational geworden. Der neue Terrorismus ist ein Komplex staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die grenzüberschreitend agieren. Wir leben – mit dem vom deutschen Soziologen Ulrich Beck geprägten Begriff – in einer „Weltrisikogesellschaft“.

Es war und bleibt auch eine ungarische Erwartung und Mitverantwortung, dass die internationale Koalition zur Bekämpfung des Terrorismus in den relevanten Beziehungen wirkungsvoll wird. *Mutatis mutandis*: das Gleiche gilt auch für verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung der Kriminalität und des Drogenhandels.

3. Entwicklungsgemeinschaft – Erwartungen

Internationale Entwicklungssolidarität, EU-Entwicklungsgemeinschaft, Verteilung und Umverteilung beinhalten wesentliche Er-

wartungen, die die europäische Integration wahrnehmen muss. Nach dem 11. September 2001 ist es weltweit bewusst geworden, dass die Welt einer umfassenden Heilung, Erneuerung und Entwicklung bedarf. Eine Entwicklungssolidarität muss sich entfalten und in die Wirklichkeit umsetzen. Gegensätze und dramatische Spannungen als Folgen der drastischen Ungleichheiten in so vielen Bereichen des menschlichen Daseins lassen sich nicht mehr übersehen. Die Spannungen beziehen sich auf Bereiche des Lebensstandards, der Gesundheit, der Bildung und Kultur, der Menschenrechte und der Sicherheit, der Umweltbedingungen (wie Wasser, Luft, Boden, Klima), der Wohnungsbedingungen, der Menschenwürde, um nur die wichtigeren Dimensionen dieser Problematik zu nennen. Regierungen, internationale und regionale Institutionen, Kapital, staatliche und private Verantwortlichkeit müssen schnell und koordiniert zu Werke gehen. In Ungarn ist man sich dieser Verantwortlichkeit bewusst und bereit, die Erwartungen entsprechend auszugleichen. Hier sei auf die EU-Zusammenhänge der wirtschaftlichen Entwicklung und des Ausgleichs näher eingegangen.

Von der ersten Erweiterungsrunde an ist es immer deutlicher geworden, dass die europäische Integration aus einer Wachstumsgemeinschaft immer mehr zu einer Entwicklungsgemeinschaft wird. Der Beitritt der weniger entwickelten Länder wie u. a. Spanien, Portugal und Griechenland führte zunehmend zu inneren Disparitäten in der Gemeinschaft. Es wurde klar, dass in der sich erweiternden Gemeinschaft zu der wirkungsvollen Behandlung der „Entwicklungsschere“ die neoklassische bzw. neoliberale Politik der Marktintegration mit einer interventionistischen Politik ergänzt werden muss. Es war den interventionistischen Mechanismen wie den Struktur- und Kohäsionsfonds zu verdanken, dass die Gemeinschaft die Asymmetrie der internationalisierenden Marktintegration und der sich nationalisierenden Politik erfolgreich in den Griff bekommen konnte. Darüber hinaus ist es dieser „Entwicklungspolitik“ gelungen, den Aufholprozess der einzelnen Länder mittels gemeinschaftlicher Transferleistungen zu fördern. Die „grüne Insel“, Irland, ist ein Paradebeispiel für den erfolgreichen Aufholprozess. Alles spricht dafür, dass

Dublin nach der Osterweiterung zum Club der Nettozahler zählen wird. Aus dem Gesagten folgt, dass die zukünftigen Nettoempfänger-Länder nach der nächsten (Ost-)Erweiterung, so auch Ungarn, an allen ihnen zustehenden Transferleistungen – einschließlich der direkten Beihilfen im Agrarbereich – ohne Diskriminierung teilhaben müssen.

Aus der Sicht der ost- und mitteleuropäischen Kandidatenstaaten stellt der Beitritt zur EU eine abschließende Phase des Systemwechsels dar, der aufgrund der Solidarität und Gleichheit auch der Einigung Europas gleichkommt. Die Erfahrungen der deutschen Einigung machten uns darauf aufmerksam, wie schwer es ist, die Überwindung der inneren Teilung durch Teilen (der finanziellen Mittel) in einem einzigen Land in die Praxis umzusetzen. Es liegt auf der Hand, dass die „Überwindung der europäischen Teilung durch europäisches Teilen“ eine noch komplexere Aufgabe ist. Um so „europäischer“ ist es, diese Überwindung zu bewirken. Auf lange Sicht wird es sich für alle auszahlen.

4. Sicherheitspolitik

Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch des so genannten sozialistischen Systems wurde die Landkarte der Welt in vieler Hinsicht neu gezeichnet. Die Veränderungen bedeuteten für Ungarn den Beginn eines außenpolitischen Orientierungswechsels. Das Land wurde unter den ersten in die NATO aufgenommen. Das Erringen der lang ersehnten Unabhängigkeit brachte jedoch – entgegen den Erwartungen vieler – nicht die endgültige Lösung der Probleme, sondern führte in der veränderten Situation neue Herausforderungen herbei. An die Stelle des abstrakten Schreckensbildes einer verhängnisvollen Konfrontation zwischen den beiden Weltsystemen trat die konkrete Wirklichkeit der an den Grenzen Ungarns tobenden Kriege. Die Kriege auf dem Balkan trafen Ungarn aus nächster Nähe. Zuerst die blutigen Kämpfe in Kroatien, die auch in den von Ungarn bewohnten Gebieten schwere Verwüstungen verursacht haben. Die Behebung der Kriegsschäden ist bis heute im Gange. Nach den Hoffnungen der kroatischen Regierung werden die zerstörten Gebäude bis Ende diesen Jahres wiederhergestellt.

An der Behandlung des Konflikts im Kosovo und im Krieg gegen Serbien war Ungarn schon als NATO-Mitglied beteiligt. Die Balkankriege haben dem Land nicht nur mit den Kampfhandlungen, sondern auch mit deren Folgen schwere Lasten aufgebürdet, vor allem wegen der hohen Zahl der Flüchtlinge aus den von Ungarn bewohnten Gebieten. Daher ist es das elementare Interesse und eine Grunderwartung Ungarns, dass die internationalen sicherheitspolitischen Strukturen und Organisationen den Balkan langfristig und auf die Dauer konsolidieren und stabilisieren können. Dazu steuert auch die ungarische Außenpolitik das Ihrige bei. Wir haben zu den Nachbarländern, zu Slowenien, Kroatien, aber auch zu Jugoslawien gute Kontakte ausgebaut. Neben der NATO muss auch die Westeuropäische Union die Frage als besonderen Schwerpunkt angehen und in der Friedenserhaltung eine ernsthafte Rolle übernehmen, denn auch der Balkan ist Teil Europas. Die Probleme Bosniens, Montenegros, Mazedoniens und der zum Teil von Ungarn bewohnten Vojvodina sind noch bei weitem nicht gelöst. Es bedarf dazu noch weiterer Kraftanstrengungen. Die internationale Gemeinschaft, darunter die Europäische Union, muss zur Lösung dieser Fragen ihre ganze Autorität einsetzen können.

Die Sicherheit Europas ist unsere gemeinsame Verantwortung. Dazu müsste eine schnelle und effizient handelnde außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Union geschaffen werden. Ziel ist nicht die Schaffung einer europäischen Armee. Die Streitkräfte bleiben ihrem jeweiligen nationalen Kommando unterstellt und werden nur im Falle einer EU-Operation für den Einsatz dem militärischen Oberbefehlshaber unterstellt. Zentrales Ziel ist die Komplettierung und damit Stärkung der äußeren Handlungsfähigkeit der EU durch den Aufbau ziviler und militärischer Fähigkeiten zur internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist ein offenes Projekt, in das – mit besonderer Rücksicht auf die militärische und zivile Krisenbewältigung – auch die der EU nicht angehörenden europäischen Staaten eingebunden werden müssen. Die Kandidatenstaaten können somit ein EU-Projekt von dessen Geburtsstunde an mitgestalten, ohne

noch Vollmitglied zu sein. Diese sicherheitspolitische Verantwortung, die sich auch auf die südosteuropäische Region erstreckt, wird durch die oft erwähnte Wichtigkeit der globalen Antiterrorkoalition nicht vermindert.

5. Minderheiten

Eine grundlegende Ursache der ungelösten regionalen Spannungen ist in den ethnischen Konflikten zu suchen. Aber auch darin, dass die Minderheitenrechte nicht im vollen Umfang gesichert werden. Dies führt zur Frage der Lage der Minderheiten hinüber, zu einem Problem, das die Ungarn besonders nahe trifft, und in dieser Hinsicht erwarten sie besonders viel von dem Beitritt zu der Europäischen Union. Wir dürfen nicht vergessen, dass in der mittel- und südosteuropäischen Region, vor allem im Gebiet des einstigen Habsburgerreiches der Prozess der Ausbildung von Nationen in eigenartigen Formen erfolgt ist. Die Trennung von ethnischen und nationalen Grenzen, die Sprache und die Geschichte als bestimmende Elemente der Zugehörigkeit zu einer Nation und demzufolge die Verzerrungen des sprachlichen Nationalismus – das sind u. a. die Faktoren, die diese unvollendete Entwicklung geprägt haben.

Unter den gegenwärtigen Umständen besteht die grundlegende Frage in der Sicherung der Rechte der nationalen Minderheiten im Gebiet anderer Staaten und deren tatsächliche Implementierung. Das ungarische öffentliche Denken wird bekanntlich durch das Konzept der Kulturnation geprägt. Nur so kann die Tatsache verarbeitet werden, dass wegen der Territorialverluste nach den beiden Weltkriegen nahezu ein Drittel der Ungarn in den umliegenden Staaten lebt. Nach dieser Auffassung ist die ungarische Nation die Gesamtheit der ungarischen Sprachgemeinschaft jenseits und diesseits der Landesgrenzen. Die Wahrung der Interessen dieser Gemeinschaft ist auch in der Verfassung vorgesehen: „Die Republik Ungarn empfindet Verantwortung für das Schicksal der außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn und fördert die Pflege ihrer Beziehungen zu Ungarn“ (§ 6).

Das ungarische Parlament beschloss im Juni 2001 mit großer Mehrheit das Gesetz, das die Vergünstigungen an die Ungarn in den Nachbarländern zum Inhalt hat. Das Gesetz löste nicht nur in den umliegenden Staaten, sondern europaweit großes Interesse, aber auch Diskussionen aus. Die Venedig-Kommission des Europarates wies in ihrem Bericht darauf hin, dass von Österreich und Italien über die Slowakei und Rumänien bis hin zu Russland zahlreiche Länder ihren außerhalb des Landesgebiets lebenden Minderheiten Vergünstigungen gewähren. Die Kommission hielt auch fest, dass dies eine neue Erscheinung im Völkerrecht darstellt. Die Eigenart des ungarischen Vergünstigungsgesetzes ist, dass dessen Ziel in der Förderung des Wohlergehens der Ungarn in den Nachbarländern, in ihrer angestammten Heimat und in der Sicherung ihres nationalen Identitätsbewusstseins besteht. So wird mit dem Gesetz über die Landesgrenzen hinausgehend eine kulturell-symbolische Gemeinschaft der ungarisch Sprechenden und derer zustande kommen, die sich zur ungarischen Nationalität bekennen. Einige Bestrebungen des Gesetzes wurden an mehreren Stellen mit Unverständnis aufgenommen, weil das Konzept anders ist als das republikanische Konzept vom Nationalstaat, das die Gleichheit von Nation und Staat voraussetzt und auf der tiefen moralischen staatsbürgerlichen Loyalität aufbaut. Wahrscheinlich wird die europäische Integration bzw. die Umlagerung der Souveränität in den ost-mitteuropäischen Länder anders erfolgen, als dies in den während Jahrhunderte gewachsenen westeuropäischen Nationalstaaten der Fall war. Vor diesem Hintergrund können die Vergünstigungsgesetze Ungarns und der anderen Länder einen guten Beitrag zur Vollentfaltung des Begriffes „Europäertum“, „europäischer Bürger“ leisten.

Die ungarischen Hoffnungen im Zusammenhang mit den Minderheiten nähren sich andererseits aus dem 1993 in Kopenhagen beschlossenen Kriterienkatalog der Europäischen Union, in dem der Schutz der Minderheiten als Voraussetzung des Beitritts betrachtet wird. Darum verursachte es in Ungarn Enttäuschung, dass in der Grundrechtecharta der Europäischen Union auf die Minderheitenrechte keinerlei Bezug genommen wird. Man ist sich dessen bewusst, dass es noch vielerorts Widerstand gegen

die Anerkennung der Kollektivrechte gibt. Man ist aber auch davon überzeugt, dass im sich wandelnden Europa die Deklaration der Minderheitenrechte unabdingbar ist. Die europäische Umgestaltung beschleunigt nämlich nicht nur die Stärkung der supranationalen Ebenen, sondern auch die der darunter stehenden, so der Regionen.

Wir sind an den Punkt der historischen Entwicklung angelangt, an dem Minderheiten ein positiver Stellenwert eingeräumt werden muss. Die Minderheitenkultur bedeutet nämlich sowohl für die zwischenstaatliche und grenznahe Kooperation als auch für den gesamten europäischen Einigungsprozess ein großes Potential an menschlichem Kapital. Ungarn betrachtet die Minderheiten nicht als Mittel zur Teilung der Region, sondern als Mittel zur Förderung der europäischen Integration.

6. Moralische Werte

Wir würden in der Grundrechtecharta die Minderheitenrechte auch aus dem Grunde gerne sehen, weil das ein hochbedeutendes Dokument ist, in dem gerade die Wichtigkeit der moralischen Werte für die Integration herausgestellt wird. Die europaweit geschützten und geachteten Grundrechte können im Integrationsprozess gute Überzeugungsmittel werden. Diese Charta ist Unterpfand der europäischen Identität. Sie wird die Werte und Ideale Europas vertreten. Das heißt die Werte und Ideale, die sowohl in der europäischen Identität als auch in den Traditionen und Überzeugungen der die Union bildenden und ihr beitretenden Länder ihre Wurzeln haben. Das sind die Werte der europäischen Zivilisation, der Zehn Gebote, des Alten und des Neuen Testaments, der griechischen und römischen Antike, der christlichen Ethik, des Humanismus und der Renaissance sowie die Grundsätze und demokratischen Ideale der neuzeitlichen Verfassungsentwicklung. Die Charta kann die europäische Architektur mit wahrer moralischer Substanz dieser Werte füllen.

Von den Grundwerten können wir an dieser Stelle den Wert hervorheben, der auch bei der Lösung der vorhin umrissenen Probleme (Minderheiten, regionale Konflikte) behilflich sein kann.

„Im globalen Zusammenrücken der Menschen mit ihren Traditionen und Weltanschauungen wird es unerlässlich, sich der kulturellen Identität immer wieder zu vergewissern. Jeder Mensch hat das Anderssein des Anderen zu respektieren und muss bereit sein, dieses als Wert wahrzunehmen. Das wird gelingen, wenn im Grundkonsens von Toleranz alle übereinstimmen“, heißt es in der Charta der Toleranz der Europäischen Akademie der Wissenschaften und Künste.

Die Kraft Europas liegt in seiner Vielfalt. Die Einheit Europas ist so herbeizuführen, dass durch den Integrationsprozess zugleich auch das nationale und regionale Bewusstsein, die eigene Kultur, die Entfaltung der Sprache und Bräuche, die Selbstbestimmung der kleineren Gemeinschaften und der Schutz der Minderheitenrechte gleichermaßen gefördert und gestärkt werden.

So wird Europa wahrhaftig das Europa der Bürger, das Europa von uns allen.

7. Europäischer Konvent

Heute besteht die Möglichkeit, die Prosperität der Europäischen Union auf neue Länder und langfristig auf den ganzen Kontinent zu erstrecken. Am Erfolg dieser Erweiterung werden die Nachzeit und die Geschichte messen, ob die Länder Europas wohl auch heute von so engagierten Staatsmännern regiert werden, wie die Väter der europäischen Integration. Es steht nämlich außer Zweifel, dass die politische Priorität der vor uns stehenden Jahre die stufenweise Erweiterung der Union und damit ihrer Prosperität sein muss. Die Beschlüsse von Nizza ermöglichen, dass die Erweiterung auch aus der Sicht der Institutionen erfolgen kann. Ungarn setzt sich dafür ein, dass die umfassende Erweiterung, die europäische Einigung so bald wie möglich verwirklicht wird. Man kann Herrn Helmut Schmidt nur beipflichten, der in seinem neuen Buch „Die Selbstbehauptung Europas“ in der 16. These Folgendes schreibt: „Die Erweiterung der Union kann vernünftigerweise nur schrittweise erfolgen.“ Und in der nächsten These fügt er hinzu: „Unabhängig von der zeitlichen Reihenfolge, in der die Beitrittskandidaten die gesetzten Bedingungen erfüllt haben

werden, sollten die Beitritte Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns Priorität haben. Dafür sprechen alle Gründe der Moral, der Psychologie und auch geopolitische Abwägungen.“

Zum Erfolg der Erweiterung bedarf es aber weiterer erfolgreicher institutioneller Reformen. Die Diskussion über die Zukunft Europas ist bereits sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in den Kandidatenländern voll im Gange. Die zivile Gesellschaft muss an dieser Diskussion maßgeblichen Anteil haben. Die Bürger müssen ihre Meinung artikulieren, damit sie die europäische Integration selbst mitgestalten können. Wir haben es mit Freude begrüßt, dass Ungarn wie die anderen Beitrittskandidaten als gleichrangige Teilnehmer in den Konvent zur Vorbereitung der Arbeit der nächsten Regierungskonferenz eingeladen wurde. Wir sind zuversichtlich, dass wir an der nächsten Regierungskonferenz 2004 schon als vollberechtigtes Mitglied unseren Beitrag zur Gestaltung der gemeinsamen Zukunft einbringen können.

Über die Notwendigkeit und die allgemeinen Ziele der institutionellen Diskussion besteht relativ breite Einigkeit. Die Union muss demokratischer gemacht werden. Die gemeinsamen Institutionen sollen eindeutige Kompetenzen und Berechtigungen haben. Die Arbeitsteilung zwischen den Institutionen soll klar und verständlich werden. Durch Erfüllung dieser Bedingungen kann der Unionsbürger verfolgen und nachvollziehen, wie, auf welcher Ebene und in welchem Verfahren die auch ihn betreffenden Entscheidungen getroffen werden und wer die Verantwortung dafür trägt.

Im Folgenden möchte ich einige Anmerkungen zu den in der Erklärung von Laeken angesprochenen Fragen aus ungarischer Sicht anknüpfen.

Die bessere Abgrenzung und die präzisere und eindeutige Bestimmung der Kompetenzen sind auch ungarisches Interesse. Dies schließt längerfristig die schrittweise Erweiterung der gemeinschaftlich geregelten Bereiche und die Stärkung der dazu dienenden gemeinschaftlichen Methoden ein. Die Strukturen der Kompetenzabgrenzung dürfen jedoch nicht starr sein, sondern

müssen Flexibilität bewahren. Problematisch ist, dass die Funktionen von Parlament und Kommission nicht eindeutig definiert sind und sich je nach Pfeilern unterscheiden. Das System der Komitologie ist so gut wie unübersichtlich und führt laufend zu Konflikten zwischen den Institutionen.

Viele bestreiten die Legitimität der die Kompetenzen erweiternden rechtsauslegenden Rolle des Europäischen Gerichtshofes. Wir meinen, der Gerichtshof war immer Motor der Integration und seine Entscheidungen wurden bei der Weiterentwicklung der Verträge immer wieder bestätigt. Es wäre eine gute Lösung, dass in den Organkonflikten ein unabhängiges Richterforum urteilt. Der Europäische Gerichtshof könnte mit der Klärung der Verfassungsgrundlagen des Unionsrechts eine größere Rolle bekommen.

Mit der Vereinfachung des Instrumentariums der Europäischen Union wäre der Beitritt auch für Ungarn schneller und leichter. Die Erkenntnis und die Aneignung des gegenwärtigen komplizierten Systems stellen an sich schon eine komplizierte Aufgabe dar. Langfristig ist es eine wichtige Bedingung der Effizienz der Union, dass die Gemeinschaftsregelung einfacher wird und zugleich eine gewisse Flexibilität bewahrt. Zur Vereinfachung des Instrumentariums könnte wohl die bedeutende Verminderung der Zahl der Instrumente, die genaue Bestimmung und die Klärung der Hierarchie der einzelnen Rechtsnormen gut dienen.

Demokratische, transparente und wirksame Institutionen sind als allgemeines Ziel für alle attraktiv. Die Meinungen gehen aber in der Frage weit auseinander, mit welchen konkreten Reformen dieses dreifache Ziel erreicht werden soll.

Der ungarische Standpunkt im Konvent wird sinngemäß je nach den zur Diskussion vorgelegten Vorschlägen geformt. Manche Vorstellungen lassen sich aber schon im Vorfeld aufzeichnen.

Die Einbindung des Europäischen Rates in die reformierte Ratsstruktur würde die strategische Rolle und den Einklang der Rats-

entscheidungen gut sichern können. Zu überlegen wäre die Wiederherstellung der koordinierenden Rolle des Allgemeinen Rates.

Schwerpunkt des Entscheidungsmechanismus bliebe die Kommission. Sie müsste aber in einer Weise durch Wahlen legitimiert werden. Dies wäre durch die Wahl der Kommissionspräsidenten und vielleicht der Kommissare zu sichern.

Ein unentbehrliches Element der Demokratisierung ist die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz des Europäischen Parlaments. Wenn das Gewicht des Parlaments nicht erhöht wird, wird man bei den Europawahlen auf Dauer mit einer niedrigen Wahlbeteiligung und Gleichgültigkeit rechnen müssen, was die Glaubwürdigkeit und Unterstützung der Union insgesamt vermindern würde.

Der gegenwärtige Entscheidungsmechanismus bedarf eindeutig der Vereinfachung. Im Gemeinschaftspfeiler gibt es zu viele Entscheidungsverfahren und auch in den einzelnen Politikbereichen sind die Regeln nicht einheitlich. Zweckdienlich wäre die Abschaffung der Unterschiede in den Abstimmungsverfahren. Eine andere erforderliche Veränderung wäre die Erhöhung des Gewichts der Mehrheitsentscheidungen. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Nizza ist nämlich immer noch in 40 Themenbereichen Einstimmigkeit erforderlich.

Der wohlklingendste Teil der Erklärung von Laeken ist die Bedeutung bzw. die Forderung eines Verfassungswerkes der europäischen Bürger. Hier gibt es aber auch die meisten Fragezeichen. Es werden vier Fragenkomplexe angesprochen, die Antworten bleiben jedoch völlig offen. Das ist auch gut so, denn das ist gerade die Aufgabe, die mit dem breitesten Einvernehmen verwirklicht werden muss.

Die Formulierung der Fragen und die Aufstellung des Konvents sind als großer Erfolg zu betrachten, denn das europäische Verfassungswerk war früher immer nur eine Frage für Fachgelehrte. Ähnliche Bestrebungen von europäischen Politikern oder den

Fachausschüssen des Europäischen Parlaments sind weitgehend ohne Widerhall geblieben. Den Durchbruch in diesem Bereich brachten die Reden von Bundespräsident Rau und Bundesaußenminister Fischer, letzterer hat gerade mit seiner Rede hier an der Humboldt-Universität im Mai 2000 die Diskussion um die föderale Verfassung in Gang gebracht. Der deutsche Bundespräsident Johannes Rau behauptete in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 4. April 2001 in sehr entschiedener Formulierung: „Wir brauchen eine europäische Verfassung. Die europäische Verfassung ist nicht der Schlussstein des europäischen Bauwerks, sie muss zu seinem Fundament werden. Die europäische Verfassung sollte festlegen, dass Europa kein zentralistischer Superstaat wird, sondern dass wir eine ‚Föderation der Nationalstaaten‘ aufbauen“ (Plädoyer für eine europäische Verfassung. Rede vor dem Europäischen Parlament, 4. April 2001).

Ich kann mich zu denen zählen, die als Finalität der Europäischen Union eine Föderation der Nationalstaaten sehen. Ich habe dies im September 2000 vor der Öffentlichkeit meiner Alma mater, der Budapester Universität in einem Vortrag dargelegt. Dazu gehörte ein entsprechendes europäisches Parlament mit einer entsprechenden europäischen Exekutive. Ich füge aber gleich auch hinzu: bei dieser Perspektive darf man nicht vergessen, dass sich der föderale Staat aus dem Willen der Völker der Mitgliedstaaten herleitet. Die Quelle der nationalen Souveränität und der Volksgewalt darf nicht verlassen werden. Zwischen Föderalismus und nationaler Identität muss Einklang bewahrt bleiben.

Die Vision des Europäischen Verfassungswerks ist eine Herausforderung ohnegleichen. Wir müssen einen bislang unbegangenen Weg beschreiten. Und dieser Weg kann nicht in der Vereinfachung der Verträge ohne inhaltliche Änderungen bestehen. Der Konvent wird die Verträge auch inhaltlich modifizieren müssen. Auf kurze Sicht erscheint die Umgestaltung der Verträge mit verfassungsmäßigem Inhalt und deren Zusammenfassung in einem einheitlichen Vertrag als realistische Lösung. Diesem Ziel können die Aufnahme der Rechtsgrundsätze der Integration und der verbindlichen Grundrechtscharta in den Grundvertrag gut

dienen. Das perspektivische Ziel bestünde jedoch in der Verwirklichung der vorhin dargelegten Vision, nämlich in einer eigenen Verfassung für die sich zur Föderation entwickelnde Union. Die Schaffung eines europäischen Verfassungswerks ist tatsächlich von grundlegender Wichtigkeit. Mit ihm können nämlich die Regierungsverträge zu Übereinkommen zwischen Völkern werden. Der Unionsvertrag beruht mehr oder weniger auf Konsens, den die Regierungen durch Verhandlungen erzielten. Die Verfassung ist jedoch der Ausdruck der gemeinsamen Werte und Ziele einer Gemeinschaft. Daher kann die Verfassung die Legitimation der Union der Völker begründen. Zur politischen Union bedarf es also zweifelsohne einer Verfassung. Und schon Jean Monnet meinte, „unser Ziel war von Anfang an die politische Union“ („A Ferment of Change“, JCMS. 1963, 203 ff.). Wirklich, eine Vision von historischer Tragweite.