

# Europa – aber wo liegt es?

WERNER WEIDENFELD

Die Geschichte gönnt Europa keine Atempause. Nach dem Ende der machtpolitischen Statik, die vom Konflikt zwischen Ost und West geprägt war, zeichnete sich die Folgezeit durch eine gewisse Ratlosigkeit über die Baumuster für die Zukunft Europas aus. Die Gleichzeitigkeit gegenläufiger Entwicklungen war das Kennzeichen dieser "Ära ohne Namen": Integration und relative Stabilität im Westen, Desintegration und Instabilität im Osten.

Mittlerweile neigt sich diese Zwischenzeit ihrem Ende zu, und neue Antworten auf die Schicksalsfragen Europas kristallisieren sich heraus: Die Ordnung um den integrierten Kern der Europäischen Union etabliert sich als Zukunftsmuster für die Entwicklung des Kontinentes. Doch muss die Europäische Union als Trägerin solcher gesamteuropäischer Erwartungen noch fünf Herausforderungen bestehen, um auch in dem noch jungen Jahrhundert erfolgreich weiterzubestehen: ihre Erweiterung nach Osten, die Gestaltung des Verhältnisses zu den neuen Nachbarn an dieser Grenze, die Modernisierung ihrer Wirtschaft und die überfällige Neuordnung ihrer Institutionen. Auch der Ausbau der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik steht im Mittelpunkt des europäischen Interesses. Denn der Krieg ist auf den Kontinent zurückgekehrt und mit ihm die Auferstehung alter Mythen, Ängste und seelischer Verwundungen. Über Jahrzehnte konnte der Diskurs über Europa die Erfolgsgeschichte der Integration früher verfeindeter Nationen beleuchten. Heute ist die Erfolgsgeschichte der Einigung Europas nur noch die eine Seite der Medaille – die andere besteht in hunderttausendfachem Mord und Vertreibung mitten in Europa. Der europäische Hort der Zivilisation hat dies alles nicht verhindern können, ja lange Zeit tatenlos zugehört.

Der Krieg im Kosovo verleiht der langjährigen Forderung nach mehr europäischer Handlungsfähigkeit eine komplett neue Bedeutung. Die ursprünglich nur in Kreisen akademischer Europa-Fachleute erhobene Forderung wird nun zu einer elementar fassbaren Kategorie europäischer Überlebensfähigkeit. Schon zweimal, bei den Verhandlungen um die Verträge von Maastricht und Amsterdam, ist sie angesichts dieser Hürden zu kurz gesprungen. Und auch der Vertrag von Nizza kann in diesem Zusammenhang nicht als durchschlagender Erfolg gewertet werden. Um den Weg zum Zusammenwachsen des Kontinentes zu ebnen, muss

Europa vor allem eine überzeugende Antwort auf die Frage nach seiner Identität geben, denn hierin liegt der Schlüssel zur Erklärung der europäischen Misere. Jedes politische System bedarf zu seiner Handlungsfähigkeit eines Rahmens, auf den sich die Begründungen für Prioritäten und Positionen beziehen. So existiert in keinem politischen System eine politische Ratio gleichsam als Ding an sich, ohne Bezugsrahmen auf einen elementaren Konsens, auf gemeinsame Interessen und Perspektiven. In jedem politischen System greift die politische Auseinandersetzung des Tages zurück auf den von allen geteilten historischen Erfahrungshorizont. Von dort bezieht die Politik die Argumentationshilfe, wenn es um die Erklärung ihrer Maßnahmen geht. Europa kann auf diese Ressource gemeinsamer Selbstwahrnehmung aber nur sehr begrenzt zurückgreifen. Somit erweist sich die schwache Identität als die eigentliche Achillesferse der Europäischen Union.

Manche verbinden Sorgen mit der Beantwortung der Frage nach den gemeinsamen Bezugspunkten: Würde eine feste Verortung europäischer Identität nicht in erster Linie dazu dienen, sich nach außen abzugrenzen, Länder und Gruppen einfach aus Europa "herauszudefinieren"?<sup>1</sup> Gleichgültig, ob man diese Bedenken teilt, Europa kann sich der Suche nach der eigenen Identität nicht entziehen. Wer die intellektuellen Wellenbewegungen des Kontinentes aufmerksam verfolgt, dem kann dieser Bedarf an Orientierung zur Frage nach Europa nicht entgehen. Mit der Befriedigung dieses Bedürfnisses haben sich die Europäische Union und ihre institutionellen Vorläufer EWG und EG niemals leicht getan, stets waren sie geschäftsmäßig, unheroisch und zivil. Die europäische Integration kann sich – anders als die an ihr mitwirkenden Nationalstaaten – nicht auf nationale Mythen stützen, die Zusammengehörigkeitsgefühle wecken.<sup>2</sup> Um so mehr muss sich der Blick jetzt wieder stärker auf den geistigen Horizont, auf die grundlegenden Antriebe und Hindernisse richten. Man ist geneigt, die klassische Frage aus Goethes und Schillers "Xenien" auf Europa anzuwenden: "Europa – aber wo liegt es?" Nicht als geographische Prüfung, sondern auf der Suche nach der geistigen und kulturellen Gestalt Europas ist diese Frage heute gestellt. Es ist die Frage der Europäer nach sich selbst. Dabei geht es nicht um akademisch geschliffene Definitionen, sondern um die subjektive Disposition der Europäer. Was ist europäisch an ihrem Denken, Empfinden, Handeln? Jegliche intellektuelle Brillanz der Darstellung Europas bliebe vergeblich eingesetzt, würden sich die Europäer nicht als Europäer empfinden.

## 1. Die europäische Identität

Mit der Frage nach der Identität ist das elementare Konstruktionsprinzip moderner Gesellschaften thematisiert.<sup>3</sup> Die Vormoderne hat durch Milieu, geschlossene Weltbilder und Transzendenzbezug eine kollektive Identität vorgegeben. Um existenzfähig zu sein, muss die moderne Gesellschaft diese kollektive Identität selbst

entwerfen. Die Regelung der Konflikte und die daraus resultierenden steuernden Eingriffe der Politik sind oftmals nicht aus sich selbst heraus begründbar. Sie bedürfen vielmehr des Verweises auf gemeinsame Lebens- und Gestaltungsgrundlagen: Das Gemeinschaftsbewusstsein wird damit zum Fundament politischer Problemlösung.

Mit der Auflösung vorgefundener Interpretationsordnungen für die Lebenswelt wird der Bedarf an Orientierung, an allgemeinen Umweltbeschreibungen, an gemeinsamen Zuordnungen besonders groß – als Ordnungsrahmen für die eingehenden Informationen, als Instrument zur Lokalisierung sozialer Objekte. Identitätsdefekte führen entsprechend zu pathologischen Gefährdungen – individuell und kollektiv. Identität und Orientierung sind also zwei Seiten derselben Medaille. Das Zeitalter der Moderne stellt besonders hohe Anforderungen an diese Orientierungsleistung. Mit dem hohen Maß an Mobilität, Pluralität und Differenzierung sind auch Identifikationsmöglichkeiten zerbrochen. Die Wissenssoziologie spricht recht anschaulich vom Leiden des modernen Menschen an einem sich dauernd vertiefenden Zustand der Heimatlosigkeit.

Um mögliche Missverständnisse zu vermeiden, ist eine präzise Verortung der Schichten europäischer Identität notwendig. Rufen wir uns dazu einen grundsätzlichen Sachverhalt in Erinnerung: Jede Person erfährt ihre Umgebung als eine intersubjektive Welt, die sie mit anderen teilt und deren Gefüge sie mit anderen zusammen interpretiert. Die Identität eines jeden ist geprägt von einer Fülle solcher Intersubjektivitäten, von einer Fülle solcher Gemeinschaftserfahrungen. Diese Formen von Gemeinschaftsbewusstsein stehen mehr oder weniger eng verbunden nebeneinander, als Varianten relativierter und sich wechselseitig relativierender Schichten von Identität. Jede Form von Identität kennt drei unterschiedliche Komponenten, die logischerweise auch die Frage nach Europa konstituieren:

Europäische Identität ist zunächst nichts anderes als die Herkunftseinheit Europas aus der gemeinsamen Geschichte: Herkunftsbewusstsein als konstituierendes Element von Identität. Die europäische Gegenwartskultur ist eine vom historischen Bewusstsein geprägte Kultur. Die markante Zuwendung der Europäer zu ihrer Geschichte in den letzten Jahren signalisiert zugleich die Dramatik des heutigen Wandels, der im historischen Bewusstsein den Vertrautheitsschwund mit der Gegenwart kompensieren möchte. Dabei wird eine wesentliche Erfahrung vermittelt: In den Krisen Europas ging es nicht nur um die Durchsetzung neuer Lebens- und Denkformen, neuer Produktions- und Staatsordnungen, sondern auch um deren Gelingen in der Kontinuität der europäischen Identität.

Europäische Identität konstituiert sich auch aus der Erfahrung der Gegenwart. Die Spaltung Europas und ihre Überwindung ist ebenso relevant wie das Ringen um die Einbindung West- und Osteuropas in ein gemeinsames Integrationssystem. Die Menschen ordnen die Welt, in der sie leben. Sie verbinden isolierte Fakten und

konstruieren so ihre soziale Umwelt. Soziale und politische Ortsbestimmungen in der Gegenwart stiften Identität.

Die Menschen antizipieren künftiges Handeln und beziehen so Zukunft in die Gegenwart ein. Die Projektion der Absichten und Ziele wird zur Entscheidungshilfe und zum Auswahlkriterium für die Gegenwart. Zukunftserwartungen prägen die Identität Europas. Gemeinsame Erfahrungen, gemeinsame Hoffnungen – und dann nur unterschiedliche Antworten? Lernziel Europa heißt also nichts anderes als die lange versäumte oder zumindest vernachlässigte Einübung europäischen Denkens.

Auf Europa angewendet bedeutet dies, der Frage nachzugehen, inwieweit es Elemente eines gemeinsamen Herkunftsbewusstseins, einer gegenwärtigen Ortsbestimmung und gemeinsamer Zielprojektionen der Europäer gibt.

### 1.1 Herkunftsbewusstsein

Von der Stunde ihrer ersten Bezeichnung bis zum heutigen Tage sind Begriff und Bild von Europa keine selbstverständlich vorgegebenen Größen. Pauschale Erklärungen wie die "Einheit in der Vielfalt" wurden immer wieder herangezogen, um über Widersprüche und Unsicherheiten hinwegzuhelfen. Doch Europa entzieht sich solch einfachen Definitionsversuchen. Zu kompliziert und zu widersprüchlich sind die historischen Entwicklungslinien, zu vielfältig die politischen und kulturellen Faktoren, als dass sie sich auf einfache plakative Formeln verkürzen ließen.<sup>4</sup>

Auf der Suche nach den Wurzeln des Europa-Begriffes und des Europa-Bildes stößt man auf zwei grundlegende geistesgeschichtliche Probleme, die Europa von der Stunde seiner ersten Erwähnung im sechsten vorchristlichen Jahrhundert bis heute begleiten, sein kulturelles Unterfutter prägen und auch die aktuellen Schwierigkeiten mit der Idee "Europa" kennzeichnen. Das sind zum einen die Unsicherheit des Raumbildes von Europa und zum anderen die normative Begründung Europas. Europa zeigt Risse, sobald sich die normativen Grundlagen verändern – damals wie heute.

Durch alle Epochen hindurch markiert der Begriff Europa zugleich eine geographische und eine normative Größe. Bereits die Griechen grenzen Europa als ihr Festland geographisch wie normativ gegen das Land der Barbaren draußen ab. Zug um Zug schieben sie die Grenze weiter hinaus: Erkundungsfahrten und Eroberungen erweitern diese nach Norden; nach Westen reicht sie schließlich bis zu den Säulen des Herkules; nach Osten verwischt sie sich in den Landstrichen zwischen dem Schwarzen und dem Kaspischen Meer. Schon hier scheint Europa in drei Vorfelder eingebettet zu sein: ein eurasisches, ein atlantisches und ein mittelmeer-afrikanisches. In welcher Weise diese Vorfelder Anteil an der europäischen Geschichte haben, bleibt über die Epochen hinweg ein Problem.

Auch Europas geistige Abgrenzungen wandern, ausgehend nicht von Imperien, sondern von den vielen Städten und Regionen: Athen, Korinth, Kreta, Rhodos und schließlich Rom. Neben dieser ungewöhnlichen Vielfalt auf kleinstem Raum liegt

die Wurzel der Eigentümlichkeit europäischer Kultur in der frühen Befreiung aus der Befangenheit im magischen Denken und im Zuge rationaler Lebensbewältigung. Die Griechen der Antike beginnen mit der Entzauberung der Welt, wissenschaftliches Denken, der Drang nach neuer, systematisch begründeter Erkenntnis gewinnt die Oberhand über den Mythos. Die Römer übersetzen diesen Grundzug europäischen Denkens ins Praktische, in Institutionen und Ämter, Armee und Rechtsordnung, Steuersystem und Geldwirtschaft. Ihr Sinn für die Zweckmäßigkeit und das praktisch Mögliche prägt die Spuren, die sie hinterlassen: Straßen, Brücken, Aquädukte und Marktplätze.

Im vierten Jahrhundert wird das Lateinische Liturgiesprache, und Europa konstituiert sich als lateinische Christenheit. Die theologische Integration wird zur Grundlage Europas; ihr geistiges Band basiert auf der Vorstellung einer sich zu Christus bekennenden Völkergemeinschaft, die pluralistische Elemente integriert. Dieses Bewusstsein der Zusammengehörigkeit dokumentiert sich in der Folgezeit in der Zentrierung des geistig-kirchlichen Lebens um die Römische Kirche, in den dynastisch-aristokratischen Verbindungen, in den staatenbündischen Konzepten, in der Gründung von Universitäten und dem europaweiten Austausch in den Wissenschaften. Kunst, Dichtung, Wissenschaft und Weltanschauung lassen sich zu keinem Zeitpunkt regional begrenzen.

Im Unterschied zum Hinduismus und Buddhismus sieht das Christentum in Offenbarung und Erlösung geschichtliche Ereignisse, die die Welt und jeden Einzelnen wandeln. Das Gewissen ist das Zentrum der transzendenzorientierten Person, die an ihrem eigenen Heil mitbeteiligt ist. Der Impetus eines solchen Glaubens ist ein Eckpfeiler, auf dem Europas Selbstbewusstsein ruht. Die Aufforderung des Benedikt von Nursia "Ora et labora" wird – auch außerhalb ihres unmittelbaren monastischen Bezugsrahmens – zur symbolhaften Verdichtung europäischer Lebensweise: Nicht die weltabgewandte Kontemplation, nicht die Selbstauflösung im Nirwana, nicht der Fatalismus längst vorbestimmter Naturzwänge werden zum Signum Europas, sondern sinnorientiertes, sinnvolles Handeln. Das Wertgefüge des Menschen ist davon geprägt, dass er im gläubigen Tätigwerden am Heilsgeschehen teilnimmt – eine Vielzahl sozialer Motivationen wird davon im Laufe der Geschichte Europas begründet, und immense politische Energien werden dadurch freigesetzt.

Zwangsläufig wird Europa auch Schauplatz der großen Auseinandersetzungen der Geistesgeschichte: seit der Rezeption des Aristoteles für die Spannung zwischen griechischer und römischer Klassik, dann für die Spannung zwischen Kirche und Staat. Die Art, wie diese Auseinandersetzungen ausgetragen werden, illustriert einen zentralen Charakterzug der europäischen Identität: Intensiver und freier als in anderen Kulturen treten die konkurrierenden Ideen in einen Dialog miteinander, sie wandeln und erneuern sich in der intellektuellen Auseinandersetzung. In diesem "Dialog innerhalb der Vielfalt, der letztlich den Wandel bewirkt", liegt der "Genius Europas".<sup>5</sup>

Herausforderungen von außen werden bedeutsam für die Abgrenzung und das Selbstbewusstsein Europas: die Distanz zwischen Rom und Byzanz, die Türkengefahr und der Einbruch des Islam, der bis in die frühe Neuzeit zum eigentlichen Gegenspieler Europas wird. Er trennt nicht zwischen Glaube und Gesetz, lässt keinen Raum für die säkulare Rationalität, die Autonomie gegenüber der religiösen Sphäre.

Der Werdegang Europas wird dann elementar von der Spaltung der Christenheit in einen römisch-katholischen und einen protestantischen Teil beeinflusst. Konfessionelle Spaltung, Augsburger Religionsfriede, Dreißigjähriger Krieg, Westfälischer Friede – geistige und politische Konflikte sind in der Geschichte Europas untrennbar miteinander verwoben.

In Humanismus und Renaissance werden Bibel und kirchliche Tradition als alleinige geistige Autoritäten entthront. Machiavelli wagt es, die Politik ohne normative Grundlage zu denken, Leonardo da Vinci seziiert den menschlichen Körper, Kopernikus rückt die Erde aus dem Zentrum des Universums. Die Entdeckung der Welt und des Menschen sind die Quintessenz dieser Zeit. Kriege und Allianzen, Erwerb und Verlust von Territorien werden zu dominierenden Geschichtsdaten. Dynastien streben nach Hegemonie. Wer solche hegemonialen Pläne zu Fall bringt, gilt als großer Europäer: Der Erhalt der politischen und territorialen Vielfalt bleibt Grundlage der Gestalt Europas. In der Aufklärung gerät dieses Europabewusstsein in die unentschiedene Mittelposition zwischen nationalbegrenztem Interesse und universalistisch orientierter Haltung. Diese Spannung zwischen nationaler Besonderheit, europäischer Gemeinsamkeit und weltweiter Orientierung bleibt bis zur Gegenwart erhalten.

Im 18. und 19. Jahrhundert baut sich Europa eine einmalige Vorrangstellung in der Welt auf. Es ist die Zeit der kolonialen Imperien der europäischen Führungsmächte: Sie erobern sich Rohstofflieferanten und Absatzmärkte und erweitern zugleich ihren kulturellen Einfluss. Die europäischen Völker versuchen, ihr Bild von sich selbst im Kolonialismus zu universalisieren. Vermehrter internationaler Warenaustausch, die Verbesserung von Verkehrs- und Kommunikationsmitteln sowie die Entstehung der Massenproduktion von Waren signalisieren die ökonomische Modernisierung. Hand in Hand mit ihr geht die politische Modernisierung, die in dem vielfältig territorial zersplitterten Europa die Nationalstaaten als dominierende politische Organisationsform entstehen lässt. Die Entwicklung von Nationalkulturen und Nationalstaaten, die die moderne europäische Geschichte prägt, ist als durchgehendes Formprinzip nur in Europa zu beobachten. Gleichwohl verläuft diese Verbindung von Territorium, politischem Ordnungssystem und Kultur nicht in ganz Europa nach einem einheitlichen Muster. Es sind "Zeitzone"<sup>6</sup>, in denen sich die Nationenbildung in Europa vollzieht: Während im Westen, namentlich in Frankreich, Spanien und England, Gebiet und staatliche Organisation schon früh eine Einheit bilden und der kulturelle Zusammenhalt erst hergestellt werden muss, verläuft die Entwicklungslinie in der Mitte Europas, in Deutschland und Italien anders: Erst

relativ spät finden sich hier die Räume gemeinsamer Kultur zu großen territorialen und politischen Einheiten zusammen. Noch weiter östlich liegt die dritte "Zeitzone", wo zu Anfang des Prozesses der Nationenbildung weder größere kulturelle noch territoriale und politische Einheiten existieren. Zur Herstellung von Nationen in diesem Raum gehört oft nicht nur eine regelrechte "Kulturkonstruktion", sondern auch die Assimilierung oder Vertreibung ganzer Bevölkerungsgruppen. Jene Verbindung von nationalem Bewusstsein und seiner politischen Institutionalisierung hat den Freiheitskräften in Europa ebenso Raum gegeben wie den nationalistischen Perversionen des politischen Denkens und Handelns.

Die europäische Verquickung von nationaler Dynamik und nationalistischer Sprengwirkung zwingt den Europäern im 20. Jahrhundert drastische Verschiebungen ihres politischen Status auf: Zunächst ist Europa das Zentrum der politischen und wirtschaftlichen Welt. Nicht einmal ein halbes Jahrhundert später ist Europa aus der Zentrallage an die weltpolitische Peripherie abgedrängt. Nach zwei tragischen Weltkriegen verkommt Europa zu einer geschundenen Region, in der die inzwischen entstandenen Supermächte ihren Konflikt austragen.

Der europäische Weg weist also auch in der Neuzeit markante Differenzen zur Entwicklung der anderen Hochkulturen auf: (1) den demokratischen Verfassungsstaat als politische Ordnungsform;

(2) die Nationalstaaten als territoriale Ordnungssysteme;

(3) die autonome Wissenschaft mit dem methodischen Prinzip der intersubjektiven Kontrollierbarkeit und dem regulativen Ziel der rationalen Wahrheitssuche;

(4) den Kapitalismus als zentrale Schubkraft der industriellen Entwicklung, ursprünglich verbunden mit einer religiös bedingten Erfolgsmotivation, die in wirtschaftliches Gewinnstreben, Konsumverzicht und Arbeitsrationalisierung umgesetzt werden konnte.

Dass diese gemeinsamen Elemente gerade im europäischen geographischen Raum ein so dauerhaftes Gebilde hervorbringen konnten, kann zu Recht als "das Wunder Europa" bezeichnet werden.<sup>7</sup> Es lässt sich nur aus dem Zusammentreffen einer Vielzahl historischer, geographischer und kultureller Besonderheiten erklären, derer sich sonst keine andere Hochkultur erfreute.

Wenn man die europäische Geschichte skizzenhaft betrachtet, dann spürt man, wie dicht Licht und Schatten beieinander liegen. Europa kennt den Geist der Bergpredigt ebenso wie die Herrschaft der Tyrannen. Zu keiner Epoche ist Europa politisch vereint gewesen, nie haben seine Bewohner eine gemeinsame Sprache gesprochen, nie zur gleichen Zeit unter einheitlichen sozialen Bedingungen gelebt. Nirgendwo sonst prallt eine solch ausgeprägte Vielfalt auf so engem Raum aufeinander. So stehen logischerweise die vielfältigen historischen Erscheinungen Europas in Traditions- und Wirkungszusammenhängen. Die dichte Vielfalt lässt kein isoliertes Nebeneinander, sondern nur ein Miteinander zu – ein Miteinander, das von Freundschaft bis Krieg alle Formen sozialer Beziehungen praktizierte. Die Geschichte Europas stellt sich letztlich als ein tiefgreifender dialektischer Konflikt

zwischen zwei Grundtendenzen dar: dem Gegeneinander der Nationen, Interessen, Weltanschauungen und ihrem Zusammenhang, der Differenzierung und der Vereinheitlichung.<sup>8</sup> In diesen dialektischen Konflikt ist alles verwoben, was Last und Leiden europäischer Geschichte, Leistungen und Abgründe europäischer Politik ausmacht. Die europäischen Völker spüren, dass sie aufeinander angewiesen sind; sie können sich der Beschäftigung mit ihren Nachbarn nicht entziehen – und sie suchen dennoch in der Unterscheidung von ihnen die eigene Identität. Erst in dieser dialektischen Auseinandersetzung entsteht das spezifisch "Europäische" der europäischen Identität: "Nur auf dem Umweg über das Vorhergegangene und das Fremde hat der Europäer Zugang zum Eigenen."<sup>9</sup> Europäische Identität ist insofern nur als Ergebnis eines komplizierten Kulturprozesses zu erfahren.

### *1.2 Integration als neuer Baustein europäischer Identität*

Nach dem Zweiten Weltkrieg verleiht der Prozess der europäischen Integration dem Konflikt zwischen Nähe und Differenzierung ein neues Gesicht. Den Westeuropäern gelingt es, ihre scheinbar schicksalhaften kriegerischen Auseinandersetzungen zu überwinden und einen friedlichen Rahmen für die konstruktive Beilegung ihrer Differenzen und die Bündelung ihrer Kräfte zu schaffen – durch ihren Zusammenschluss in neuen Organisationen: der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) sowie der späteren Weiterentwicklung dieser Organisationen zur Europäischen Gemeinschaft (EG) und schließlich der Europäischen Union (EU). Diese sollten sich zu einer Lern- und Kommunikationsgemeinschaft entwickeln, in der die Mitgliedstaaten durch den permanenten Zwang zum Dialog schnell ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit vergrößern konnten.<sup>10</sup>

Betrachtet man ihre jahrhundertelange Vorgeschichte, so kann diese historische Leistung gar nicht hoch genug bewertet werden. Natürlich wäre sie ohne die geschichtliche Sondersituation des Niedergangs der europäischen Staaten im Zweiten Weltkrieg und ihrer unmittelbar danach entstandenen Frontstellung zur Sowjetunion nur schwer vorstellbar gewesen. In dieser Lage jedoch sind es vor allem fünf Motive, die die Europäer zum großen Experiment der Integration antreiben:

- (1) Der Wunsch nach einem neuen Selbstverständnis: Nach den nationalistischen Verirrungen soll das integrierte Europa eine neue Gemeinschaftserfahrung bieten.
- (2) Der Wunsch nach Sicherheit und Frieden: Das neue Europa soll eine Friedensgemeinschaft sein. Nachdem die einzelnen Nationalstaaten den Zweiten Weltkrieg nicht zu verhindern vermocht hatten, hofft man, dass ein geeintes Europa hierbei erfolgreicher sein und zugleich Schutz vor der kommunistischen Expansion gewähren werde.
- (3) Der Wunsch nach Freiheit und Mobilität: Über etliche Jahre hinweg hatten die Menschen unter den kriegsbedingten nationalen Beschränkungen des Personen-, Güter- und Kapitalverkehrs gelitten. Nun setzt man große Hoffnungen in die

ungehinderte, freie Bewegung von Personen, Informationen, Meinungen, Geld und Waren.

(4) Der Wunsch nach wirtschaftlichem Wohlstand: Die Integration soll Europa in eine Ära großer wirtschaftlicher Stabilität und Prosperität führen. Ein gemeinsamer Markt soll den Handel intensivieren und effizientes ökonomisches Verhalten möglich machen.

(5) Die Erwartung gemeinsamer Macht: Die neuen Maßstäbe für internationale Machtgrößen setzen nun die Supermächte USA und UdSSR. Neben ihnen nehmen sich die einzelnen europäischen Nationalstaaten zwergenhaft aus. So hoffen die Westeuropäer, durch ihre politische Einigung vieles von der Macht gemeinsam zurückzuerlangen, die sie als einzelne Staaten verloren hatten.

Diese gemeinsamen Ziele bedingen jedoch von Anfang an nicht die Festlegung auf ein einheitliches Konzept zu ihrer Erreichung. Schon bei der Gründung des Europarates am 5. Mai 1949, des ersten nationenübergreifenden Forums zur Umsetzung des Integrationsgedankens, konkurrieren zwei Organisationsprinzipien für die Gestaltung der europäischen Einheit miteinander: das des Staatenbundes und das des Bundesstaates. Wie immer hat dieser europäische Gegensatz auch eine fruchtbare Seite: Ohne eine starre Festlegung auf ein einziges geschlossenes Europamodell kann der Einigungsprozess je nach gegebener Situation an völlig unterschiedlichen Materien der Politik ansetzen – und von dort aus versuchen, Fortschritte zu erzielen. In diesem ausgeprägten pragmatischen Grundzug<sup>11</sup> gibt sich der Integrationsprozess als ein wahres Kind europäischer Tradition und Identität zu erkennen.

Pragmatismus prägt auch den Integrationsansatz des Vertrages über die EGKS (unterzeichnet am 18. Mai 1951), die durch die gemeinsame Kontrolle, Planung und Verwertung der potenziell kriegswichtigen Ressourcen Kohle und Stahl in den Unterzeichnerstaaten einen Eckpfeiler der westeuropäischen Friedensordnung bilden soll und die Überwindung der deutsch-französischen Erbfeindschaft wesentlich erleichtert. Erstmals gelingt hier die supranationale Organisation eines zentralen Politikbereiches, der bislang allein in nationalstaatlicher Kompetenz gelegen hat: Die Erstunterzeichner Frankreich, Italien, die Bundesrepublik Deutschland und die Benelux-Staaten verzichten auf einen Teil ihrer Souveränität und unterwerfen sich den Entscheidungen der von ihnen geschaffenen übernationalen Institutionen. Der Pragmatismus dieser Konstruktion zeigte sich nicht zuletzt in ihrem funktionalistischen Integrationsansatz. Der Funktionalismus geht davon aus, dass sich durch die Integration einzelner Sektoren und Politikfelder ein gewisser sachlogischer Druck zur Übertragung immer weiterer Funktionen ergibt, bis sich schließlich eine umfassende Union erreichen lässt.

Ein geringerer praktischer Erfolg war dem bundesstaatlichen Modell beschieden, das den nächsten Vorstoß zur supranationalen Organisation der europäischen Nationalstaaten prägte: Das Paket aus Europäischer Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und Europäischer Politischer Gemeinschaft (EPG), das nicht nur eine europäische Armee, sondern auch eine europäische

Verfassung schaffen will, scheitert im August 1954 an den Vorbehalten der französischen Nationalversammlung zur EVG. Zu groß wäre offenbar der nationale Souveränitätsverzicht gewesen, als dass er sich zu diesem Zeitpunkt mit der Unterschiedlichkeit des europäischen Selbstverständnisses hätte vereinbaren lassen.

Danach erfolgt ein Rückgriff auf das bewährte funktionalistische Modell, wenn auch diesmal mit stark föderalistischen Ausprägungen: Die Errichtung der EWG und der EAG setzt die Grundlinie sektoraler Integration fort. Die sechs Gründerstaaten der EGKS streben im Rahmen der EWG eine Zollunion an, die bestehende Handelshemmnisse abbauen und einen gemeinsamen Außenzoll ermöglichen soll. Der EWG-Vertrag schreibt außerdem das Ziel eines Gemeinsamen Marktes mit freiem Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie der dafür notwendigen Koordinierung und Harmonisierung unterschiedlicher Politiken fest. In den sechs Mitgliedstaaten dient die EAG dem Aufbau und der Entwicklung der Nuklearindustrie zu friedlichen Zwecken. Die Verhandlungen über beide Abkommen, die von den sechs Außenministern der EGKS auf der Konferenz von Messina am 1. und 2. Juni 1955 eröffnet werden und am 25. März 1957 in die Unterzeichnung der Römischen Verträge münden, bringen einen weiteren, sehr "europäischen" Charakterzug des Integrationsprozesses zum Vorschein: die Verhandlungsstrategie des Schnürens "europäischer Pakete". Die Tagesordnungspunkte, die Interessen und Einzelkonflikte bleiben nicht unverbunden nebeneinander stehen, sondern werden in einen dichten politischen Zusammenhang gestellt: Die EAG kommt nur zu Stande, wenn der Gemeinsame Markt realisiert wird; die militärischen Vorbehalte der Franzosen gegen eine Ausdehnung der EAG werden nur akzeptiert, wenn die EWG angemessen ausgestattet wird. In der Verschnürung des Paketes werden selbst gegenläufige Interessen europapolitisch produktiv gemacht. Was als Einzelvorstoß aussichtslos erscheint, kann im Gesamtableau der Themen kompromissfähig werden. Divergierende Interessen, die tief in der nationalen Identität einzelner Mitgliedstaaten verwurzelt liegen, lassen sich friedlich und konstruktiv überbrücken, wenn sie in einen Verhandlungskontext gestellt werden, der keinen Teilnehmer in der Summe als Verlierer dastehen lässt. Bis heute ist dies eines der Erfolgsrezepte der europäischen Integration, das der Mentalität eines so vielfältigen Kontinentes in besonderer Weise entspricht.

Da der Prozess der europäischen Integration nicht zuletzt ein Vehikel zur friedlichen Kanalisierung und Überbrückung nationaler Gegensätze ist, wird seine Entwicklung folgerichtig von einer Dialektik von Krise und Reform bestimmt. Ist einmal ein Status quo erreicht, tendieren die Nationalstaaten dazu, diesen nur widerwillig aufzugeben – auch wenn währenddessen neue Aufgaben und Probleme nach einer Reform des etablierten Gleichgewichtes verlangen. Solche verschleppten oder versäumten Reformen tragen wesentlich zu den Krisenerfahrungen bei, mit denen sich die Gemeinschaft während ihrer Entwicklung immer wieder konfrontiert sieht. Krisenerfahrungen und komplexe

Probleme bringen jedoch früher oder später immer Reformanstrengungen der europäischen Partner in Gang, die der Europäischen Union schließlich ihre heutige Gestalt verleihen.

Eine erste zentrale Krisenerfahrung ist der Luxemburger Kompromiss des Jahres 1966. In der vertraglich vorgesehenen Übergangszeit sollen ab 1. Januar 1966 im Ministerrat Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zu wichtigen Sachgebieten möglich werden. Diesen Übergang sucht Frankreich mit seiner "Politik des leeren Stuhles" zu verhindern, indem es an den Sitzungen der EWG-Gremien vom 1. Juli 1965 an nicht mehr teilnimmt. Im Luxemburger Kompromiss wird daraufhin am 27. Januar 1966 festgehalten, dass man in kontroversen Angelegenheiten den Konsens suchen soll. Falls es nicht gelingt, diesen Konsens herzustellen, geht Frankreich davon aus, dass das einzelne Mitglied eine Veto-Position besitzt, falls vitale Interessen berührt sind. In der Interpretationsgeschichte des Luxemburger Kompromisses gelingt es Frankreich, seine Sicht durchzusetzen, so dass danach faktisch für jedes EWG-Mitglied die Möglichkeit des Vetos besteht. Im Ministerrat bleiben daher viele Entwicklungsfäden einer dynamischen Integrationspolitik hängen. Ebenso scheitert der erste Anlauf der EWG zur Norderweiterung an der Ablehnung General de Gaulles. Erst unter seinem Nachfolger Georges Pompidou können Anfang der siebziger Jahre mit der Norderweiterung um Großbritannien, Irland und Dänemark und dem sogenannten Werner-Plan für eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die Weichen für eine Weiterentwicklung der Integration gestellt werden.

Bis zu diesem Zeitpunkt stellt die europäische Integration – trotz schwieriger Lernprozesse und Krisenerfahrungen – eine beeindruckende Erfolgsgeschichte dar. Die zentralen Aufträge der Römischen Verträge (Einrichtung gemeinsamer Institutionen, Vergemeinschaftung zentraler Politikbereiche wie Landwirtschaft, friedliche Nutzung der Atomenergie, Zollunion, Freizügigkeit) werden erfüllt. Der Status quo der Integration verlangt jedoch nach Ergänzung durch weitere Maßnahmen:

- (1) Die institutionelle Stagnation ruft nach der Reform einzelner Organe und nach der Einrichtung neuer Institutionen.
- (2) Der Gemeinsame Markt bedarf der Vollendung und der Ergänzung durch eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik.
- (3) Die ökonomischen Disparitäten innerhalb der EG zwingen zu einer gemeinsamen Regional- und Sozialpolitik.
- (4) Die Umstellung der EG-Finanzierung auf Eigenmittel fordert die Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlamentes, speziell in der Haushaltspolitik.
- (5) Der gemeinsame Außenhandel und das große ökonomische Gewicht der EG verlangen nach einer gemeinsamen Außenpolitik.

Doch die schleppende Entwicklung der Weltwirtschaft auf Grund der ersten Ölkrise macht den Europäern einen Strich durch die Rechnung. Der Druck von außen durch Inflation und Arbeitslosigkeit löst nationale Reflexe aus: Die Mitgliedstaaten suchen Sonderwege in der Wirtschaftspolitik, ihr Hang zu

Wettbewerbsverzerrungen und Protektionismus wächst. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit in der Währungspolitik wird so unmöglich, und die hochgesteckten Ziele des Werner-Planes zur Errichtung einer WWU bis 1980 verlieren jede Chance auf eine Verwirklichung. Ein Ausbrechen aus dem lähmenden Gefühl der "Eurosklerose" gelingt erst, nachdem die zentralen Akteure der Integrationspolitik, Frankreich und Deutschland, sich in ihren nationalen Wirtschaftsstrategien erneut annähern. Ihre seit Mitte der siebziger Jahre durchgeführten Anstrengungen zur Inflationsbekämpfung bewirken eine Angleichung der Wirtschafts- und Währungspolitiken. Dies kommt einer deutsch-französischen Initiative von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing zu Gute, die auf die Gründung eines Europäischen Währungssystems (EWS) zielt und deren Kern das Konzept eines gemeinsamen Wechselkursmechanismus ist. Am 13. März 1979 tritt das EWS rückwirkend zum 1. Januar 1979 in Kraft. Die Wechselkurse sollen zum Wohle der wirtschaftlichen Entwicklung in den EG-Staaten stabilisiert werden. Ebenso wird eine Senkung der Inflationsraten angestrebt. Das EWS legt – nach einigen Anlaufschwierigkeiten – den Grundstein für die wirtschaftliche Konvergenz der EG-Mitgliedstaaten in den achtziger Jahren. Eine nüchterne Bestandsaufnahme des europäischen Integrationsprozesses am Ende der siebziger Jahre hat sowohl Erfolge und Verdienste als auch Versäumnisse und Mängel festzuhalten:

(1) Die EG hat die in den Römischen Verträgen verankerten Grundfreiheiten nur partiell verwirklicht. Wesentliche Hindernisse für einen freien Warenverkehr sind beseitigt, ein gemeinsamer Zolltarif ist eingeführt. Zum Gemeinsamen Markt gehören auch Rechtsangleichungen zur Beseitigung von Handels- und Berufshindernissen. Trotz dieser positiven Entwicklung sind einige Zielsetzungen nicht oder nur unzureichend realisiert, Beispiele dafür sind noch vorhandene Zollformalitäten, die immer noch eingeschränkte Freizügigkeit und unterschiedliche indirekte Steuersätze. Auch der Kapitalverkehr unterliegt noch erheblichen Einschränkungen. Diese Defizite machen die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Marktes erforderlich.

(2) Bei aller Kritik der Einzelheiten ist festzuhalten, dass die Vergemeinschaftung zentraler politischer Bereiche vollzogen worden ist und nicht unerheblich zum wirtschaftlichen Wohlstand und zur demokratischen Stabilität Westeuropas beigetragen hat. Mit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlamentes 1979 wird auch ein wichtiger Schritt zur demokratischen Legitimität der Europäischen Gemeinschaft selbst unternommen.

(3) Die Ergänzung des Gemeinsamen Marktes durch eine gemeinschaftliche Außenhandelspolitik gelingt ebenfalls.

(4) Das von der Gemeinschaft errichtete Netz von internationalen Präferenz- und Assoziierungsabkommen stärkt ihre internationale Stellung und ermöglicht eine aktivere Entwicklungspolitik.

Daneben ist aber nicht zu übersehen, dass der Durchbruch zu einer WWU nicht erreicht werden konnte. Es zeigt sich allerdings, dass die Gemeinschaft gezielt über

die vertraglich fixierten Politikbereiche hinausgreift, sobald es von der Aufgabenstellung her sinnvoll erscheint. Dies trifft insbesondere für die Etablierung neuer Instrumente zu, die zum Teil neben der EG, aber in enger politischer Zuordnung eingerichtet werden (z. B. die Europäische Politische Zusammenarbeit EPZ zur Kooperation in der Außenpolitik, der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs als politischer Richtungsgeber und das EWS), gilt aber auch für die Umstellung der Gemeinschaftsfinanzierung, für die Kompetenzverlagerung in der Gemeinschaft durch Übertragung von Haushaltskompetenzen an das EP oder die Verabschiedung des Gesetzes zur Europawahl. Aus dem Überschreiten der Kernbereiche der Römischen Verträge ergeben sich jedoch neue Integrationsprobleme. Denn um Fragen von nicht originärer Zuständigkeit in EG-Verantwortlichkeiten einzubeziehen, ist es notwendig, nationale Politiken zu koordinieren. Das Spektrum politischer Strategien weist also zwei konkurrierende Ansätze auf: Supranationale Entscheidungsfindung und internationale Koordination stehen nebeneinander. Es entwickelt sich durchaus die Gefahr, dass die Strategie internationaler Koordination die supranationale Strategie unterlaufen kann. Der Status quo der Integration verlangt geradezu übermächtig nach weiteren Schritten: nach einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik, einer gemeinsamen Außenpolitik, einer gemeinsamen Regional- und Sozialpolitik und nach neuen Institutionen. In diesem Zusammenhang kommt es zu wichtigen Reforminitiativen.<sup>12</sup>

So durchbricht 1982 der Ministerrat erstmals die durch den Luxemburger Kompromiss selbstauferlegte Blockade des Einstimmigkeitserfordernisses. Angesichts der starren Haltung der Briten, die eine Entscheidung über Agrarpreise verhindern, um so ihre damit gar nicht in Zusammenhang stehenden haushaltspolitischen Forderungen durchzusetzen, entscheidet der Ministerrat mit der laut Vertrag erforderlichen qualifizierten Mehrheit über die Agrarpreise. Großbritannien, Dänemark und Griechenland nehmen an der Abstimmung nicht teil. Damit hat eine subtile Verschiebung der politischen Akzente stattgefunden: Die Feststellung des Gemeinschaftswillens wird erstens nicht schematisch dem kompromisslosen Diktat der Mehrheit, aber auch nicht mehr automatisch dem Veto der Minderheit unterworfen. Dieser außerordentliche Vorgang ist nur vor dem Hintergrund nachzuvollziehen, der sich aus der zeitlichen und politisch-atmosphärischen Verquickung von drei gewichtigen Problemstellungen ergeben hat: die gemeinschaftliche Haltung im Falkland-Konflikt, die Verhandlungen um den Finanzausgleich für Großbritannien und die Festsetzung der Agrarpreise.

Wichtig und interessant ist vor allem die Interpretation, die Frankreich der Mehrheitsabstimmung im Ministerrat gibt. Die französische Regierung lässt erklären, der Luxemburger Kompromiss gebe jedem Mitglied die Sicherheit, dass ihm keine Entscheidung aufgezwungen werde, gegen die es ein vitales Interesse vorbringen könne. Es könne aber nicht Sinn dieses Vorbehaltes sein, einem Mitglied die Möglichkeit zu geben, das normale Funktionieren der Gemeinschaftsverfahren zu verhindern. Frankreich hat damit seine Interpretation

des Luxemburger Kompromisses gemeinschaftsfreundlich akzentuiert und damit korrigiert.

Ein ganzes Motivbündel – Notwendigkeit der EG-Reform, sinkende Popularität des Europa-Gedankens, Ablenkung von der finanzpolitischen Diskussion – mag den deutschen Außenminister Genscher bewogen haben, 1981 eine neue Europa-Initiative anzukündigen. Genscher nimmt einen seit vielen Jahren benutzten, aber immer noch sehr unscharfen Zielbegriff der Europapolitik auf: die Europäische Union. Er schlägt vor, dieses Ziel durch einen Vertrag – eine "Europäische Akte" – inhaltlich zu fixieren. Die Grundgedanken dieser Akte sind:

- (1) die stärkere Verbindung von EG und EPZ unter dem gemeinsamen Dach des Europäischen Rates;
- (2) die Steigerung der Effizienz im Entscheidungsprozess durch den Ausbau der Führungsposition des Europäischen Rates, durch Kompetenzerweiterungen des Europäischen Parlamentes und durch die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat;
- (3) die Einbeziehung der Sicherheitspolitik in die EPZ;
- (4) die engere Zusammenarbeit im kulturellen und im rechtspolitischen Bereich.

Nach kontroversen Auseinandersetzungen mündet diese Initiative in die "Feierliche Deklaration zur Europäischen Union", die der Stuttgarter Gipfel des Europäischen Rates am 19. Juni 1983 verabschiedet.

Das wesentliche Ergebnis des Stuttgarter Gipfels liegt wiederum im Schnüren des Reformpaketes aus den zentralen materiellen Strukturproblemen, die die Gemeinschaft belasten. Dabei geht es um die künftige Finanzierung mit Blick auf die Erhöhung der Einnahmen, die strengere Haushaltsdisziplin und den Zahlungsausgleich für Großbritannien, die Reform des Agrarmarktes, die Erweiterung der EG durch den Beitritt von Spanien und Portugal sowie um die Entwicklung neuer Gemeinschaftspolitiken. Mit dem Stuttgarter Gipfel gelingt es der Gemeinschaft, unterschiedliche Interessenkonflikte in einen Verhandlungszusammenhang zu bringen und damit kompromissfähig zu machen. Es liegen jedoch noch einige stürmische Gipfel und kontroverse Auseinandersetzungen vor den Mitgliedstaaten, bevor sie den gordischen Knoten des Reformstaus durchschlagen können: 1984 stellt der Europäische Rat die letzten Weichen für die Süderweiterung der EG um Spanien und Portugal. Als die Verträge zu ihrem Beitritt am 1. Januar 1986 vollzogen werden, herrscht trotz Sorgen und Befürchtungen Feiertagsstimmung. Der Beitritt wird als selten gewordenes Erfolgserlebnis der Europapolitik verstanden. Die politische Architektur der EG wandelt sich durch die Erweiterung. Der gemeinsame, weitgehend vergleichbare Entwicklungstrend mit der Perspektive der politischen Einigung Europas ist durch die Beitritte der siebziger und achtziger Jahre einem stärker ökonomisch akzentuierten Ansatz gewichen. Das Profil des Integrationsprozesses verlagert sich. Die Süderweiterung verschiebt das Schwergewicht zum Mittelmeer. Sie erzwingt zudem höhere Ausgaben der Gemeinschaft. Parallel zur Vereinbarung der Erweiterung wird daher eine Korrektur des EG-Haushaltsvertrages vorgenommen.

Im Sommer 1985 beruft der Europäische Rat in Mailand die Regierungskonferenz zur Ausarbeitung der "Einheitlichen Europäischen Akte" ein, die die bis dahin auf dem Tisch liegenden Reformvorschläge für die Gemeinschaft präzisieren und entscheidungsreif machen soll. Dieser weitreichende Beschluss erfolgt gegen den Willen von drei Mitgliedsländern – auch ein Novum in der Geschichte der Europäischen Einigung. Oberflächlich betrachtet folgt der Mailänder Gipfel dem herkömmlichen Ritual der Europapolitik. Er vertagt die Entscheidungen; er verlagert die Beratungen in ein neues Gremium; er stellt wichtige Schritte für später in Aussicht. Schon manch ein gutgemeinter Reformvorschlag ist nach dieser Methode von der europapolitischen Bühne verschwunden. Was ist in Mailand anders? Drei Antworten sind darauf zu geben: Erstmals seit vielen Jahren ist eine entschlossene Führung zur Fortentwicklung der EG praktiziert worden; es werden scharf die denkbaren Alternativen und Handlungsmargen markiert; die anstehenden Entscheidungen zielen auf sensible Schnittpunkte unterschiedlicher Traditionslinien der Europapolitik.

Der Mailänder Gipfel bestätigt eine elementare europäische Erfahrung: Das politische Kalkül muss sich an den wirklich vorhandenen Handlungsmöglichkeiten und Führungspotentialen orientieren. Als Träger einer Reform kommen daher nur jene Regierungen und Regierungschefs in Frage, die mit der europäischen Integration mehr verbinden als ökonomische Gesichtspunkte oder eine eher technische Einrichtung. Vor diesem Hintergrund legen die politischen Konstellationen ein vor allem zwischen Deutschen und Franzosen abgestimmtes Verfahren nahe.

Die Regierungskonferenz, an deren Vorbereitung und Durchführung alle zwölf Staaten mitwirken, erarbeitet schließlich die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die bereits im Dezember 1985 verabschiedet wird. Langfristige und strukturelle Bedeutung erhalten folgende Elemente der EEA:

(1) Der Binnenmarkt soll bis 1992 vollendet werden. Diese Absicht wird bereits im Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes vom Juni 1985 beschrieben. Im Weißbuch werden sämtliche existierenden Hindernisse für einen wirklich freien Markt in der EG benannt und eine Gesamtstrategie zu dessen Verwirklichung vorgelegt.

(2) Ein neues Beschlussverfahren wird für den Bereich des Binnenmarktes fixiert und korrigiert die Römischen Verträge. Dieses neue Verfahren sieht qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat vor, stärkt die Stellung des Europäischen Parlamentes, formuliert jedoch zugleich eine Fülle von Ausnahmen, bei denen die Einstimmigkeitsregel bestehen bleiben soll. Frankreich stellt fest, die Luxemburger Vereinbarung vom 27. Januar 1966 werde nicht berührt.

(3) Die Regierungskonferenz setzt nicht den Weg der Schaffung neuer Organisationsformen fort. Vielmehr unternimmt man den Versuch einer Bündelung der bestehenden Organisationsvielfalt unter einem rechtlichen Dach: Die EEA führt die EPZ mit der EG zusammen. So gibt die EEA dem Verfahren der EPZ eine rechtliche Form.

(4) Die EEA legt weitere Kompetenzen der Gemeinschaft in Bereichen fest, die in den Römischen Verträgen nicht oder nur am Rande erwähnt werden, z. B. in den Bereichen der Umweltpolitik, der Forschungs- und Technologiepolitik sowie der Sozialpolitik.

Im Februar 1986 wird die EEA von allen zwölf Regierungen der Mitgliedstaaten unterzeichnet. Ein letztes Dauerproblem bleibt zu lösen: die umstrittenen Gemeinschaftsfinanzen, für die die EG-Kommission mit dem sogenannten "De-lors-Paket" im Februar 1987 den zentralen Vorschlag auf den Tisch legt. Die Diskussion zieht sich zäh über ein ganzes Jahr hin; sie zeigt, dass die Europäische Gemeinschaft eine Gouvernentalisierung und eine Bilateralisierung erfahren hat – die allerdings wirkungsvoll durch das gewachsene Führungspotenzial der Kommission ergänzt werden.

Große Erwartungen richten sich auf den Brüsseler Sondergipfel vom Februar 1988, der dann tatsächlich den dringend notwendigen Durchbruch bringt: Zur Finanzierung wird der Gesamtrahmen der Eigenmittel auf 1,3 Prozent des Bruttosozialproduktes der Gemeinschaft festgelegt. Ein Abführungssatz auf das Bruttosozialprodukt ergänzt die Finanzierung der Gemeinschaft als vierte Einnahmequelle.<sup>13</sup> Der Finanzausgleich für Großbritannien wird fortgesetzt, allerdings unter Anrechnung des Vorteils, den Großbritannien durch die Einführung der vierten Einnahmequelle hat.

Der Durchbruch des Brüsseler Gipfels bestätigt erneut elementare Erfahrungsgrundsätze der europäischen Integration: Der Methode der Paketbildung kommt eine Schlüsselfunktion zu. Jede denkbare Entscheidung über die notwendigen Reformen – beim EG-Finanzsystem, bei den Strukturfonds, dem Agrarmarkt, bei der Effektivierung des Binnenmarktes – muss Besitzstände angreifen. Es wäre wirklichkeitsfremd, eine solche Entscheidungsfähigkeit anders zu erwarten als auf der Grundlage sorgfältig geschnürter Pakete.

Mit dem Erfolg des Brüsseler Gipfels vollzieht sich ein europäischer Szenenwechsel: Skepsis und Larmoyanz werden von vorsichtig optimistischer Zukunftserwartung verdrängt. Zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der EEA am 1. Juli 1987 bestehen zunächst Zweifel an der Realisierung des Binnenmarktes. Aber der Erfolg des Brüsseler Sondergipfels vom Februar 1988 läßt die Realisierungschancen der EEA in neuem Licht erscheinen. Europa '92 heißt das Kürzel für diesen Schub an neuer Motivation und an neuer, sensibler Aufmerksamkeit. Die sozialpsychologische Kraft dieses Themenwechsels löst jedoch zugleich Besorgnisse aus – innerhalb der Europäischen Gemeinschaft wegen der Gefährdung sozialer Besitzstände, wegen der Ängste, ob man dem Tempo des Wandels und der Verschärfung des Wettbewerbes gewachsen sei, außerhalb der Gemeinschaft wegen der Befürchtung von Wettbewerbsnachteilen und von Abschottungen durch diesen dann kräftigsten Teil des Weltmarktes. Noch vor der Vollendung des Binnenmarktes hat die Europäische Gemeinschaft allerdings zeitgleich zwei weitere historische Herausforderungen zu verarbeiten: den Umbruch im Osten und den deutschen Einigungsprozess.<sup>14</sup> Der weltpoliti-

sche Dualismus der Bipolarität hat jahrzehntelang einfache Großstrukturen der internationalen Politik geschaffen. Der Übergang zur Multipolarität hat die Zahl der weltpolitischen Akteure wesentlich erhöht und damit auch die Zahl der Kooperations- und Konfliktmuster. Der ideologische Konflikt zwischen Ost und West ist beendet. Die Länder des früheren Ostblocks beginnen nun den Aufbruch in die Moderne Europas.

Die neuen politischen Führungen haben den Wandel gleichzeitig in drei Dimensionen zu organisieren: vom Totalitarismus zur Demokratie, von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft und von der Blockstruktur zur nationalen Eigenständigkeit. Ihr Blick richtet sich auf der Suche nach Orientierung und Unterstützung sofort auf die Europäische Gemeinschaft. Diese nimmt ihrerseits die Gefahren wahr, die ein Scheitern des Modernisierungsprozesses in Osteuropa für den gesamten Kontinent mit sich bringen würde:

- (1) Bürgerkriege und autoritäre Rückfälle auf Grund ethnischer, sozialer und wirtschaftlicher Spannungen, wie sie die blutigen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien schmerzhaft vor Augen führen;
- (2) permanente Krisen im Transformationsprozess Osteuropas mit der Folge des Autoritätsverlustes, sozialer und politischer Anarchie;
- (3) Verelendung ganzer Bevölkerungsteile durch Massenarbeitslosigkeit und die Beschneidung der sozialen Netze;
- (4) Massenmigration nach Westeuropa auf Grund der zerrütteten materiellen und politischen Perspektiven.

Nach schwierigen Verhandlungen werden die als Europaabkommen bezeichneten Assoziierungsverträge mit Polen, Ungarn (seit 1994 in Kraft), Tschechien, der Slowakei, Rumänien, Bulgarien und den drei baltischen Staaten (seit 1995 in Kraft) unterzeichnet. Die Abkommen bauen auf den Handels- und Kooperationsverträgen auf, zielen jedoch auf weit über einen reinen Freihandel hinausgehende Vereinbarungen ab. Das Grundkonzept der Abkommen sieht einen flexiblen Stufenplan vor, innerhalb dessen die EG ihre Zoll- und Einfuhrschranken einseitig zügig abbaut und die assoziierten Länder ihrerseits schrittweise die nationalen Märkte für EG-Produkte öffnen. Die Europaabkommen eröffnen den Osteuropäern ferner eine konkrete Beitrittsperspektive zur Europäischen Union. Nach mehreren Jahren der Heranführung werden im Frühjahr 1998 Beitrittsverhandlungen mit Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Slowenien und Estland (sowie mit Zypern) aufgenommen. Im Dezember 1999 bekräftigt der Europäische Rat in Helsinki die Bedeutung des Erweiterungsprozesses und beschließt im Februar 2000, bilaterale Regierungskonferenzen einzuberufen, um mit Rumänien, der Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Malta Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.

In den osteuropäischen Konstellationswandel eingebettet ist das deutsche Thema. Machtpolitisch wie ideengeschichtlich stellt die Organisation des Zusammenlebens der Deutschen den Schlüssel für die europäische Ordnungspolitik dar – im Positiven wie im Negativen, als Einigungsmotiv wie als Sprengsatz. Die

direkteste Wechselwirkung der Einigungsprozesse Deutschlands und Europas besteht in der Beschleunigung der westeuropäischen Integration. Während die Deutschen keinen Zweifel an ihrer Integrationsfreudigkeit aufkommen lassen wollen, haben ihre Nachbarn ein elementares Interesse daran, die deutsche Einheit durch Integration einzuhegen. Als Konsequenz wird konkret ablesbar: Die Geschwindigkeit des Integrationsprozesses erhöht sich.

Am 9. Dezember 1989 bezieht die Europäische Gemeinschaft erstmals substantiell zur deutschen Frage Stellung. In der Erklärung des Europäischen Rates heißt es: "Wir streben einen Zustand des Friedens in Europa an, in dem das deutsche Volk seine Einheit durch freie Selbstbestimmung wiedererlangt. Dieser Prozeß muss sich auf demokratische und friedliche Weise, unter Wahrung der Abkommen und Verträge, auf der Grundlage sämtlicher in der Schlußakte von Helsinki niedergelegten Grundsätze im Kontext des Dialogs und der Ost-West-Zusammenarbeit vollziehen. Er muss in die Perspektive der gemeinschaftlichen Integration eingebettet sein." Das Ergebnis der ersten freien Wahlen in der DDR am 18. März 1990, das als ein markantes Votum für die Einheit verstanden wird, bringt auch für die europäischen Akteure zusätzlichen Schub, den Zug zur Einheit konstruktiv zu begleiten. Der Sondergipfel von Dublin am 28. April 1990 schafft die notwendige Klarheit: Europa sagt "Ja" zur deutschen Einheit.

Nach außen wirkt der Binnenmarkt wie ein Magnet, auf dessen Pol hin sich die Umwelt ordnet. Sein Gravitationsfeld reicht weit nach Osten. Die innen- wie außenpolitischen Folgen des Binnenmarktes lassen den Entscheidungsbedarf sprunghaft ansteigen. Die Kompetenzausstattung der Gemeinschaft muss angepasst werden: Währungsunion, Umweltkompetenz, Außenpolitik, innere und äußere Sicherheit kommen als neue Aufgabenbereiche hinzu. Auch die institutionelle Ausgestaltung der Gemeinschaft bedarf der Modernisierung: eine effiziente politische Führungsinstanz, ein transparenter kontrollierender Parlamentarismus, ein machteilender Föderalismus.

Die Gemeinschaft stellt sich diesen Anforderungen in zwei Regierungskonferenzen zur Währungsunion und zum institutionellen Ausbau der Gemeinschaft, die in Maastricht am 9. und 10. Dezember 1991 ihren Abschluss finden. Am 7. Februar 1992 wird dort der Vertrag über die Europäische Union, der als umfassendste Reform der Römischen Verträge gilt, beschlossen und unterzeichnet. Gleichzeitig einigen sich die Zwölf darauf, bereits 1996 den Vertrag auf Notwendigkeiten zur Revision zu überprüfen.

Der Gipfel von Maastricht beschließt die Schaffung einer Unionsbürgerschaft, die verstärkte Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, vor allem aber den Ausbau der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes: Nunmehr muss jede neu eingesetzte Kommission vom Parlament bestätigt werden. Die Amtsperioden von Parlament und Kommission werden angeglichen. Ferner erhält das Parlament Untersuchungs- und Petitionsrechte. Im Rahmen der gemeinschaftlichen Gesetzgebung werden dem Parlament für die Bereiche Binnenmarkt, Verbraucherschutz, Umwelt und gesamteuropäische Verkehrsnetze

Mitentscheidungskompetenzen eingeräumt. Ferner werden die Voraussetzungen geschaffen, der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik eine neue Qualität zu geben: Die Mitglieder übernehmen die Verpflichtung, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in allen Bereichen zu entwickeln. Auf der Grundlage einstimmiger Ministerratsbeschlüsse können die daraus folgenden Aktionen nunmehr mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Damit geht die Europäische Gemeinschaft erstmals in der Außen- und Sicherheitspolitik vom Prinzip der Einstimmigkeit ab. In der Sicherheitspolitik wird die Westeuropäische Union (WEU) in eine neue Rolle gerückt. Sie wird zugleich Bestandteil der Europäischen Union und der Atlantischen Allianz.

Der entscheidende Schritt gelingt der Gemeinschaft jedoch in der Fortentwicklung der Währungs politik.<sup>15</sup> Die Währungsunion und mit ihr die Europäische Zentralbank stehen wieder auf der europapolitischen Tagesordnung. Der 1989 vorgelegte Bericht des Delors-Ausschusses bildet den Eckpfeiler in der europapolitischen Debatte über die Währungsunion. Kernstück des Delors-Konzeptes ist der Entwurf eines Dreistufenplanes für die Verwirklichung der WWU.

Am 1. Januar 1994 beginnt die zweite Stufe mit dem Ziel, möglichst viele EU-Mitglieder für die Endstufe zu qualifizieren und die Vorarbeiten zur Errichtung einer Europäischen Zentralbank zu erbringen. Als Kriterien für den Eintritt in die letzte Stufe werden festgelegt: Preisstabilität, Haushaltsdisziplin, Konvergenz der Zinssätze und Teilnahme am Europäischen Währungssystem. Ende 1996 zeigt sich, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die Voraussetzungen noch nicht erfüllt. Der Beginn der Endstufe verschiebt sich damit automatisch auf den 1. Januar 1999 für all diejenigen EU-Staaten, die bis zum Mai 1998 den Anforderungen entsprechen. Hinter der Debatte um den Euro steht für die Europäer dramatischer als je zuvor die Frage nach ihrer Identität. In Zeiten, in denen existentielle Bedrohungen von außen keinen elementaren Kitt mehr für das geeinte Europa liefern, geht es um das friedliche Bindemittel: die Währung. Die Währung ist die ebenso symbolische wie alltäglich-praktische Bindung, die künftig das Aufeinanderangewiesensein der Europäer sinnfällig erfahren lassen kann. Der Euro wird zur Münze der Identität.

Angesichts solch bahnbrechender Umwälzungen im Gefüge der Gemeinschaft erweist sich die Ratifizierung des Maastrichter Vertrages innerhalb der EG-Mitgliedstaaten als mühsamer und langwieriger als erwartet. In Dänemark, Irland und Frankreich gibt es Volksentscheide über den Unionsvertrag. Während sich Irland und Frankreich für das Vertragswerk entscheiden, führt die Abstimmung in Dänemark zu einer Krise: 50,7 Prozent der Wahlberechtigten stimmen gegen die Beschlüsse von Maastricht und drohen die darin enthaltenen wichtigen Reformen zu blockieren. 1992 – das magische Jahr der Binnenmarkt-Vollendung – wird zum Wechselbad der Gefühle. Zwar kann das "Nein" der Dänen nach Zugeständnissen in ein "Ja" umgewandelt werden, aber die geradezu mythologische Undurchschaubarkeit des Vertrages über die Europäische Union bestimmt auch in der Folge die zähen Debatten, vor allem in Großbritannien und in der Bundesrepublik

Deutschland. Nachdem das britische Parlament endlich zustimmt und in Deutschland die eingereichten Verfassungsklagen zurückgewiesen werden, ist die letzte Hürde genommen. Alle Staaten haben das Vertragswerk ratifiziert und ihre Urkunden in Rom hinterlegt. Mit fast einem Jahr Verspätung kann der Vertrag im November 1993 in Kraft treten.

Für die "Post-Maastricht-Zeit" zeichnen sich zwei Aufgaben der europäischen Integration ab: einerseits die Stärkung der Handlungsfähigkeit durch die Vertiefung der Union und die Intensivierung der bestehenden Politiken, andererseits die Bewältigung der schon vollzogenen und der noch anstehenden Erweiterung des Mitgliederkreises. Der Gipfel von Edinburgh gibt im Dezember 1992 erste Signale in diese Richtung: Für die sieben Jahre bis 1999 wird die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft ("Delors-II-Paket") geregelt. Eine Wachstumsinitiative dient der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen. Für die Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Schweden und Finnland wird grünes Licht gegeben. Wenig später kommt Norwegen dazu, dessen Beitritt jedoch in letzter Minute am ablehnenden Votum der Norweger in einem Referendum scheitert. Zum 1. Januar 1995 erweitert sich der Kreis der Mitgliedstaaten der Europäischen Union somit um Finnland, Österreich und Schweden auf nunmehr 15.

Mit der Agenda 2000, die vom Europäischen Rat am 26. März 1999 in Berlin verabschiedet wird, entschließen sich die europäischen Staats- und Regierungschefs, die im Delors-II-Paket eingeleiteten Schritte hin zu einer Vertiefung der Gemeinschaftspolitiken und der Erweiterung der Union weiter zu verfolgen. Ein wichtiger Punkt ist dabei die Finanzierbarkeit der Gemeinschaft bis 2006 vor allem im Hinblick auf die Osterweiterung der EU. Diese wird mit der finanziellen Vorausschau 2000–2006 und der Festlegung der Eigenmittelobergrenze auf 1,27 Prozent gewährleistet.

Was im Zuge der letzten Erweiterung jedoch nicht gelingt, ist eine grundlegende Modernisierung der Institutionen und Entscheidungsstrukturen der Union. Noch immer wird sie mit einem organisatorischen Grundgerüst regiert, das auf die ursprünglichen sechs Mitgliedstaaten zugeschnitten ist. Gleichzeitig verschlechtert sich nach Maastricht das öffentliche Klima für eine große Reform. Besonders der Konvergenzprozess hin zur Währungsunion weckt bei vielen Bürgern Ressentiments und schürt Misstrauen gegen das undurchschaubare Gebilde "Europäische Union". Eine Unsicherheit über die gemeinsame europäische Identität tritt ein, die durch den Wegfall der alten Blockstrukturen von Ost und West noch verschärft wird. Wie im Reflex besinnen sich die Europäer nun wieder stärker auf das Nationale als auf das Europäische in ihrem Selbstverständnis.

In diesem Spannungsfeld kann sich die Europapolitik nur zu zögerlichen Schritten durchringen – obwohl der Reformdruck die bisher gewohnten Problemdimensionen deutlich übersteigt: Immerhin muss sich die Europäische Union auf eine Osterweiterung vorbereiten, die ihre Mitgliederzahl auf bis zu 28 Staaten ansteigen lassen kann. In dieser Ausgangslage beginnt die

Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages. Ihr Verlauf ist geprägt von taktischem Kalkül: Die beteiligten Regierungen warten zunächst ab, wie sich die Dinge – vor allem mit Blick auf die anstehenden Wahlen in Großbritannien – entwickeln, und so müssen im Endspurt der Verhandlungen die Voraussetzungen für ein effektives Regieren im größeren Europa geschaffen werden.

Die Analyse der mitgliedstaatlichen Positionen zur Reformagenda deutet bereits frühzeitig auf keinen durchschlagenden Erfolg der Regierungskonferenz hin. Als die Staats- und Regierungschefs am 16. und 17. Juni 1997 zu den abschließenden Verhandlungen zusammentreten, einigen sie sich erwartungsgemäß nur auf einen minimalen gemeinsamen Nenner. Durch die Kontroverse um Beschäftigungspolitik und Stabilitätspakt im Vorfeld des Gipfels wird das eigentliche Ziel der Reform – die Wahrung der Handlungsfähigkeit mit Blick auf die anstehende Erweiterung, die außenpolitischen Herausforderungen und die notwendige Effektivierung – in den Hintergrund gedrängt. Nach einer halbherzigen Reform ihrer Institutionen kann die Europäische Union aber kaum die nächste Erweiterungsrunde ohne Lähmungserscheinungen überstehen. Darum ist ein weiterer Reformanlauf unumgänglich, wenn die Handlungs- und Erweiterungsfähigkeit der Union nicht im Reformstau stecken bleiben soll. Die notwendigen institutionellen Reformen der Union bleiben Stückwerk. Die Beschränkung auf 20 Kommissare löst nicht deren Auswahl bei mehr als 20 Mitgliedstaaten. Die Anpassung der Stimmgewichtung im Rat an das Verhältnis von kleinen zu großen Mitgliedstaaten wird verschoben, bereitet so also nicht die Erweiterung vor. Die Rechte des Europäischen Parlamentes werden zwar gestärkt, jedoch nur in unzureichender Weise. Will die Union tatsächlich neue Mitgliedstaaten aufnehmen, dann ist eine weitere Reformrunde mit substantziellen Anpassungen der auf sechs Mitgliedstaaten ausgerichteten Gemeinschaftsorgane unumgänglich.

Positiv hingegen sind die Fortschritte im Bereich der Innen- und Rechtspolitik. Durch die weitgehende Vergemeinschaftung der dritten Säule des Maastrichter Vertrages kann die Union nun in Politikfeldern tätig werden, die die Bürger Europas stark bewegen. Zu fordern bleibt aber, dass die Verlagerung dieser Rechte von den nationalen Parlamenten in den europäischen Raum auch durch entsprechende Kontrollrechte des Europäischen Parlamentes demokratisch abgedeckt werden muss. Hier besteht Nachbesserungsbedarf. Ohne demokratische Kontrolle der Innen- und Justizpolitik wachsen Zentralisierungszwänge – und das zu Recht.

Als entscheidende Zäsur ist die Einführung eines Flexibilitätsartikels in das Vertragswerk anzusehen. Auf dieser Grundlage wird die Differenzierung der Integration das entscheidende Handlungsprinzip für die Zukunft einer erweiterten Union.<sup>16</sup> Die Einführung der Flexibilitätsklauseln macht aber nur Sinn, wenn die Entscheidung über ihren Einsatz nicht einstimmig getroffen werden muss. Würden die gemeinsam beschlossenen Rahmenbedingungen einer Differenzierung eingehalten, dann müssten die Staaten, die dazu bereit sind, auch ohne die

Zustimmung aller Partner voranschreiten können. Amsterdam bindet jedoch die Flexibilisierung an die zunächst dazu erzielte Einstimmigkeit. Das Stückwerk von Amsterdam verlangt nach einer Komplettierung. Der Weg nach einem "Maastricht III" ist damit vorgezeichnet, will eine sich erweiternde Union das notwendige Minimum an Handlungsfähigkeit wahren. Das Fazit von Amsterdam kann daher nur lauten: Fortsetzung folgt.

Mit dem Vertrag von Nizza wird dann auch versucht, die bestehenden Ungleichgewichte zu beheben und die Europäische Union handlungs- und erweiterungsfähig zu machen. Dabei eröffnet die Zukunftserklärung von Nizza die Chance, den Prozess der Integration mit der Schaffung eines verfassungsähnlichen Dokumentes zu krönen. Denn wenn sich die Mitgliedstaaten bis 2004 auf die rechtsverbindliche Einbeziehung der in Nizza proklamierten Grundrechtscharta, eine klare Aufgabenteilung sowie eine spürbare Vereinfachung des Vertragswerkes einigen können, würden damit wichtige Bestandteile der Blaupausen eines föderal organisierten Europas in die Tat umgesetzt. Doch andererseits erscheinen die in der Zukunftserklärung formulierten Ziele geradezu vermessen, wenn man sich die konkreten Ergebnisse der Vertragsreform näher ansieht. Zwar gelingt eine Lockerung der Rahmenbedingungen für die Verstärkte Zusammenarbeit, mit deren Hilfe eine Gruppe von Staaten in manchen Bereichen schneller voranschreiten kann als andere. Auch wird durch die neue Sitzverteilung im Parlament in einer erweiterten Union die Bevölkerungsgröße ihrer Mitgliedstaaten, und insbesondere Deutschlands, etwas gerechter abgebildet. Dennoch kann Nizza die gesteckten Erwartungen nicht erfüllen. Vor allem in den drei Kernbereichen der Regierungskonferenz – der Größe und Zusammensetzung der Kommission, der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen sowie einer neuen Stimmgewichtung im Rat – fallen die Ergebnisse ernüchternd aus. Nationale Begehrlichkeiten dominieren die Verhandlungen und die Erwartungen an eine Umgestaltung des politischen Systems der Europäischen Union werden nicht erfüllt.

Auch der Beginn der Währungsunion zum 1. Januar 1999 mit elf Mitgliedstaaten verweist auf eine offene Flanke bei der Fortentwicklung der Europäischen Union: Ohne eine qualitative gemeinschaftliche Gestaltungsleistung werden die Mitglieder nicht den erhofften Nutzen aus ihr ziehen können; es drohen Reibungsverluste und das Ansteigen der Arbeitslosigkeit in benachteiligten Regionen. Denn auch der Eintritt in die Währungsunion macht Europa nicht über Nacht zu einem homogenen Wirtschaftsraum, in dem einheitliche Lebensverhältnisse herrschen, regionale Unterschiede in der Produktivität und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit keine Rolle mehr spielen und eine wirkliche Mobilität der Arbeitskräfte Realität ist. Die für Europa so prägende Heterogenität besteht fort, und die Europäische Union wird ihr wirtschaftspolitisch Rechnung tragen müssen. Konkrete Handlungsfelder für solche gemeinsamen wirtschaftspolitischen Anstrengungen sind:

(1) die Koordination der nationalen Haushaltspolitik;

- (2) die Harmonisierung der Steuern und Abgaben nach dem Muster differenzierter Integration für diejenigen Staaten, in denen Diskrepanzen nach der Einführung des Euro zu Verzerrungen und politischen Kosten führen;
- (3) die Integration von zentralen Politikfeldern mit besonderen fiskalpolitischen Implikationen, soweit sie im Unionsrahmen sachlich besser und geldpolitisch stabilitätssichernd betrieben werden können;
- (4) die Abstimmung nationaler Reformpakete im Bereich der sozialen Sicherungssysteme;
- (5) die Koordination von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, gegebenenfalls die Integration nach dem Muster differenzierter Integration für den Kreis der besonders interessierten Staaten.

Eine solche Vertiefung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit verlangt viel Sensibilität von den Beteiligten; für jeden weiteren Vertiefungsschritt besteht ein neuer, früher unbekannter Begründungsbedarf vor einer sensibilisierten europäischen Öffentlichkeit, die gerade erst beginnt, sich mit der Abschaffung der nationalen Währungen abzufinden. Leitbilder für die vertiefte wirtschaftspolitische Zusammenarbeit der WWU-Mitglieder müssen daher das Subsidiaritätsprinzip und die differenzierte Integration sein.

## 2. Antworten auf die Herausforderung der Moderne

Epochale Umbrüche haben in den neunziger Jahren den Blick auf die gemeinsame Orientierungsidee der Europäer ebenso verstellt wie die zögerlichen Antworten der Europapolitik auf den explosionsartig gewachsenen Reformbedarf. Doch sind die Bausteine europäischer Identität heute wirklich verloren oder nicht mehr zeitgemäß? Machen die "langen Wellen" der Geschichte europäischer Konflikte, die nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes wieder zum Tragen kommen, die Integrationserfahrung Westeuropas aus den letzten Jahrzehnten zum "ahistorischen Fremdkörper"?<sup>17</sup>

Vor diesem Hintergrund ist der schroffe Ausruf Dolf Sternbergers "Nein, es gibt keine Idee, die Europa hieße!"<sup>18</sup> neu zu bedenken. Es gibt in der Tat keine "Idee Europa" im Sinne eines alle Bürger, alle Temperamente und alle Motive integrierenden Ideals. Aber es gibt eine politische Kultur Europas, die einen Teil der Identität der Europäer ausmacht – nicht mehr und nicht weniger. Neben dem gemeinsamen "Erfahrungshorizont Europa" gibt es andere Schichten der Identität: die nationalen Dispositionen, die menschlichen Gruppenerlebnisse, die sozialen Organisationskenntnisse, das regionale, städtische oder dörfliche Bewusstsein.

Diese Dialektik von Europäisierung und gewohntem nationalen Bezug des modernen Lebens ist kein neues Phänomen, sondern von Anfang an im Prozess der Modernisierung angelegt. Schon seit seinem Beginn müssen die Menschen wieder und wieder mit der Übertragung der ihnen vertrauten Bezugsrahmen und Solidaritäten auf immer größere soziale Einheiten zurechtkommen. Behält man diese historische Entwicklungslinie im Gedächtnis, erscheint die Europäisierung unserer Identität als eine neue Entwicklungsstufe der Moderne.<sup>19</sup>

Das Bewusstsein der Vielfalt geschichteter Teilidentitäten konstituiert die politische Kultur Europas. Diese vielfältigen Gemeinschaftsbezüge verhindern auch eine Verabsolutierung einzelner Ansprüche. Aus diesen Schichtungen ergeben sich natürlich Spannungen. Diese Spannungen auszuhalten, ja schöpferisch werden zu lassen, ist für das Werden einer europäischen Identität von größerer Bedeutung als die Jagd auf vermeintlich vorhandene Ganzheitsideale. Individuum und Gesellschaft, Aufklärung und Glaube, Kontinuität und Wandel – diese Spannungsbögen muss die politische Kultur Europas produktiv werden lassen.

Das Wissen um die Bedingtheit und Begrenzungen der politischen Kultur Europas verspricht nur die Chance einer Identitätsfindung, es garantiert sie nicht. Ob Europa diese Chance wahrnimmt, ist eine Frage seiner Mündigkeit.

### *2.1 Die Zukunftsfähigkeit europäischer Solidarität*

In den zurückliegenden zehn Jahren hat die europäische Integration eine substanzielle weitere Verdichtung erreicht:<sup>20</sup> Die gemeinsame Währung wird eingeführt, die Öffnung nach Osten hat begonnen, und die Verträge von Amsterdam und Nizza vertiefen die politische Integration, wenn auch mit verhaltenen Schritten. Im Blick auf die kommende Dekade wird dieses große Europa mit wachsender Ausdehnung zugleich ambivalenter; es rückt näher zusammen und wird damit konflikträchtiger. Beide Entwicklungslinien, die Ausdehnung wie die Verdichtung, machen Defizite in der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union offenbarer.

Europa steckt im Zwiespalt seiner Erinnerungen und Möglichkeiten, zwischen einer für viele überraschenden Aktualität historischer Konflikte und Konstellationen und der Vorschau auf die Chancen seiner künftigen Ordnung. Diese Gleichzeitigkeit von Vergangenheit und Zukunft bezeichnet die Eigentümlichkeit der augenblicklichen Lage. Das Schwinden des Außendruckes zeigt im Gefüge der Integration spürbare Konsequenzen. In der Europapolitik hat ein Szenenwechsel stattgefunden: Maßgebliche Akteure kalkulieren ihre Interessen als Staaten, während die Bedeutung der Gemeinschaftsinstitutionen zurückgeht. An der Schwelle zur Neuordnung Europas kehrt die Geschichte des Kontinentes zurück. Nie in der Zeit seit den fünfziger Jahren war das Maß supranationaler Integration größer als heute, und doch war die Idee Europas, die Vorstellung von der gemeinsamen Zukunft, zu keiner Zeit diffuser als zum Anfang dieses Jahrhunderts. Vergangenheit wird gegenwärtig – in den alten neuen Gleichgewichtskalkülen, die gemeinsames Handeln zwischen den drei großen Staaten im Westen erschweren, die sogar den deutsch-französischen Motor der alten Integration belasten. Sie kehrt auch wieder in dem scheinbaren Gegensatz zwischen großen und kleinen Staaten und dem ihm inhärenten Misstrauen, das jedes politische Führungssignal zur hegemonialen Geste umwertet. Eine nationale Reserve gegenüber der Integration summiert sich im Trend zur Renationalisierung und Entsolidarisierung, die alle europäischen Strukturen in den letzten Jahren aufweisen – ihr Bestand, ihre Idee und ihre

Friedensleistung könnte zum Kapitel im europäischen Geschichtsbuch absinken, zu einem historischen Reflex, gebunden an die Herausforderung durch den Ost-West-Konflikt. Bisweilen scheint es, als wiege die historische Prägekraft der Zwischenkriegszeit stärker als die Integrationsgeschichte der Nachkriegszeit. Real betrachtet ist Europa in seiner heutigen Gestalt jedoch eher ein Raum historisch beispielloser Möglichkeiten. Keine Friedenskonstellation in der Geschichte des Kontinentes war so stabil wie die Europäische Union – keine hat friedlichen Interessenausgleich und Wettbewerb so produktiv verbunden wie die Integration.

Zwei Projekte stehen symbolhaft für die künftigen Möglichkeiten der Integration: die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion und die Vollendung der territorialen Einheit Europas. Beide präzisieren die früher vage Vorstellung von der Finalität des Integrationsprozesses. Europas politische Einheit wird nicht aus der Macht und aus der Abwehr äußerer Gefahren entstehen, sondern aus dem Markt und der Behauptung des europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells in einer globalisierten Weltwirtschaft. Europas territoriale Reichweite entscheidet sich nicht imperial, sondern wird Ergebnis einer freiwilligen normativen Übereinstimmung sein – sie umfasst diejenigen europäischen Demokratien, die bereit und in der Lage sind, sich einem offenen gemeinsamen Markt anzuschließen, gemeinsame Werte, Normen und Standards zu teilen und ohne nationale Vorbehalte im politischen System des europäischen Staatenverbundes mitzuwirken. Beide Projekte enthalten zugleich Belastungsproben für das System der Integration und den Zusammenhalt seiner Mitglieder – diese Lasten produktiv in einen Systemwandel umzusetzen, könnte zur Triebfeder weiterer Integration werden.

Die kommenden zehn Jahre werden markante Schritte zur Vollendung der Integration notwendig machen; was bisher als ferne Zukunft und abstraktes Zielbild der Gemeinschaftsbildung vage beschrieben bleibt, wird bald zur politischen Entscheidung stehen. Drei Grundfragen werden in diesem Prozess zu klären sein:

- (1) Wie weit reicht die innere Konsistenz politischer Einheit und was ist zu deren Erhalt und Verdichtung nötig; welches Maß braucht der Solidarrahmen Europas?
- (2) Wie organisieren die Europäer ihre neuen Nachbarschaften, wo liegen deren Risiken und was sind die angemessenen Handlungsoptionen?
- (3) Welche weltpolitische Rolle und Verankerung soll das künftige Europa anstreben, wie können außenpolitische Handlungsfähigkeit gewonnen und strategische Partnerschaften geknüpft werden?

Die Integration Europas hat seit ihren Anfängen stets mehr im Sinn gehabt als die Maximierung des Nutzens ihrer Mitglieder. Die Europäische Union verbindet wirtschaftlichen Aufschwung und politische Stabilität mit Strukturen des Interessenausgleiches in produktiver Weise. Diese Verknüpfung schafft zugleich eine weitere Dimension der Integration: Integration bedeutet Teilnahme an und in einer Schicksalsgemeinschaft. Von der gemeinsamen Kontrolle der ehemals

kriegswichtigen Sektoren Kohle und Stahl, über den Binnenmarkt und die Entwicklung der außenpolitischen Zusammenarbeit bis zur Schaffung einer gemeinsamen Währung binden die Europäer zunehmend ihre wirtschaftlichen und politischen Bedürfnisse, Interessen und Ziele – und damit auch ihre Zukunft – aneinander.

Gleichzeitig vollzieht sich ein weitgehend geräuschloser Abschied vom alten Europa. Mit den Erweiterungsbeschlüssen des Europäischen Rates in Helsinki wird erstmals nicht mehr nach einem europäischen Selbstverständnis als Kitt für die große Europäische Union gefragt. Damit ändert der Integrationsvorgang seinen Charakter – von den einen begrüßt, von anderen kritisiert. Bemerkenswert erscheint, dass ein politisches System seine Identität wechselt ohne eine begleitende politisch-kulturelle Selbstverständigung seiner Bürger, nicht einmal seiner Eliten. Die Entscheidung, die Union von heute 15 Mitglieder auf 27 Teilnehmer zu vergrößern und zusätzlich der Türkei den Kandidatenstatus anzutragen, fand ohne eine orientierte Debatte statt. Der Abschied vom Versuch, europäische Identität zu vertiefen und damit eine kulturelle Grundlage für politische Handlungsfähigkeit zu schaffen, wird sich historisch als Achillesferse Europas erweisen.

Das alles hat seinen eigenen Wert – aber es ist weit entfernt von der alten Vorstellung, die ein föderales Europa mit staatsähnlichen Qualitäten anstrebte. Der neue europäische Stabilitätsraum wird in seiner Handlungsfähigkeit näher an den Vereinten Nationen und der OSZE als an der früheren Europäischen Gemeinschaft liegen. Schon die schieren Größenordnungen eines Europas der 28 machen das anschaulich. Die Bevölkerung der Europäischen Union wird von heute 371 Mio. auf 539 Mio. anwachsen; etwa doppelt so viel wie die Vereinigten Staaten. Das Bruttosozialprodukt wird um 15 Prozent über dem der Vereinigten Staaten liegen. Die wirtschaftliche Heterogenität wird wachsen, mit Folgen für die ökonomische Struktur und die Beitrittsfähigkeit.

Ein solches Potenzial könnte einerseits die Voraussetzungen einer Weltmacht definieren: 35 Prozent der Weltproduktion und 30 Prozent des Welthandels liegen in europäischen Händen. Andererseits wird das Europa der 28 von extremen Unterschieden gekennzeichnet und mit internen Konflikten befasst sein.

Bereits in der ersten Erweiterungsrunde verschiebt sich das europäische Gemeinwesen bis an die Grenzen Russlands, der Ukraine, Weißrusslands und Moldawiens. Im Europa der 28 wird die Europäische Union außerdem direkte Grenzen zu Syrien, dem Irak, zu Iran, Armenien und Georgien haben. Diese direkten Nachbarschaften stellen eine stabilitätspolitische Herausforderung dar, deren Ausmaß bisher kaum in ihrer ganzen Tragweite erfasst wurde.

Ein solcher Großraum, der sich über die Grenzen des bisherigen alten Europas dehnt, wird nicht mehr nach dem Muster der Römischen Verträge regierbar sein. Daraus lassen sich zwei Schlüsse ziehen: Entweder man versteht die Erweiterung der Europäischen Union als Schlussphase einer großen Erfolgsgeschichte, oder man lässt sich auf die neue Lage ein. Dann wird die Europäische Union eher die

Rolle eines krisenregelnden Systems kollektiver Sicherheit übernehmen. Die Stabilitätsqualität eines solchen Raumes sollte nicht unterschätzt werden. Alle weiterführenden Ambitionen aber werden nur in Teilen der großen Europäischen Union zu verwirklichen sein. Währungsunion, Verteidigungsunion – alles dies muss mit eigenen Entscheidungsprozeduren und eigenen institutionellen Vorkehrungen versehen werden.

Was mit dem Flexibilitätsartikel des Vertrages von Amsterdam schüchtern begonnen wurde, was den Konzepten der Differenzierung zu Grunde lag: In der nächsten Ära der Europapolitik wird es zu Ende gebracht werden müssen. So wie in den fünfziger Jahren die Existenz von UN und Nato die Gründerväter nicht daran hinderte, EWG, EGKS und Euratom zu gründen, so wird künftig die Existenz der EU die Staaten nicht daran hindern dürfen, ihre regionalen Teil-Gemeinschaften zu gründen. Das Ziel dieser Teil-Gemeinschaften müsste es sein, Effizienz und Handlungsfähigkeit zu gewinnen, die im Europa der 28 für viele Themen nicht mehr zu erreichen sein wird.

Wer sich Ausmaß und Tragweite dieses Wandels vor Augen führt, spürt das Fehlen einer Debatte umso schmerzlicher. Im Sinne einer sentimentalischen Vergangenheitsschwärmerei ist heute für eine Idee namens Europa zweifellos kein Platz. Aber als ein systematisches Konzept zum Beitrag einer weltpolitischen Ordnung braucht der Kontinent eine Idee von sich selbst.

### Weiterführende Literatur

- Berger, Peter, u. a.: Das Unbehagen in der Modernität, Frankfurt a. M. 1975.
- Bertelsmann Forschungsgruppe Politik: Ein Grundvertrag für die Europäische Union. Entwurf zur Zweiteilung der Verträge, 2. Aufl., Gütersloh 2000.
- Bowle, John: Geschichte Europas. Von der Vorgeschichte bis ins 20. Jahrhundert, München 1993.
- Bracher, Karl Dietrich: Die Krise Europas 1917–1975, Frankfurt a. M. 1976.
- Das entgrenzte Europa, Strategiepapier, Internationales Bertelsmann Forum 19./20. Januar 2001, Gütersloh 2001.
- Europa vor der Vollendung. International Bertelsmann Forum 3./4. Juli 1998, Gütersloh 1998.
- Giering, Claus: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der Europäischen Integration (Münchener Beiträge zur Europäischen Einigung Band 1), Bonn 1997.
- Gollwitzer, Heinz: Europabild und Europagedanke. Beiträge zur deutschen Geistesgeschichte des 18. und 19. Jahrhunderts, München 1964.

- Jachtenfuchs, Markus, und Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Stuttgart 1996.
- Judt, Tony: Große Illusion Europa. Gefahren und Herausforderungen einer Idee, München 1996.
- Lübbe, Hermann: Der Mensch als Orientierungswaise?, München 1982.
- Schneider, Heinrich: Leitbilder der Europapolitik, Bonn 1977.
- Schulze, Hagen: Phoenix Europa. Die Moderne. Von 1740 bis heute, München 1998.
- Ders.: Staat und Nation in der europäischen Geschichte, München 1994.
- Schwarz, Hans-Peter: Das Gesicht des Jahrhunderts, Berlin 1998.
- Weidenfeld, Werner: Europa 2000. Zukunftsfragen der europäischen Einigung, München u. Wien 1980.
- Ders.: Konrad Adenauer und Europa, Bonn 1976.
- Ders. (Hrsg.): Die Identität Europas. Fragen, Positionen, Perspektiven, München 1985.
- Ders. (Hrsg.): Beyond EU-enlargement, Gütersloh 2001.
- Ders., und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1980–2000, Bonn 1981 ff.

## Anmerkungen

- 1 Schmierer, Joscha: Mein Name sei Europa. Einigung ohne Mythos und Utopie, Frankfurt a. M. 1996, S. 9.; und Rufin, Jean-Christophe: Das Reich und die neuen Barbaren, Berlin 1993.
- 2 Zum Mythendefizit der europäischen Integration vgl. Schmale, Wolfgang: Scheitert Europa an seinem Mythendefizit?, Bochum 1997. Aus Schmales Sicht würde eine Unabhängigkeit der europäischen Integration von einem tragenden Gerüst an Mythen einen historischen "Vorgangsvöllig neuartiger Qualität" konstituieren.
- 3 Vgl. dazu ausführlich Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Identität Europas. Fragen, Positionen, Perspektiven, München 1985, mit zahlreichen Literaturhinweisen.
- 4 Vgl. u. a. Schulze, Hagen: Die Wiederkehr Europas, Berlin 1990; ders.: Staat und Nation in der europäischen Geschichte, München 1994; Nooteboom, Cees: Wie wird man Europäer?, Frankfurt a. M. 1993; zur Geschichte Europas vgl. außerdem Bowle, John: Geschichte Europas. Von der Vorgeschichte bis ins 20. Jahrhundert, München 1993; Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A–Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 7. Auflage, Bonn 1998.
- 5 Morin, Edgar: Europa denken, Frankfurt a. M. 1988, S. 128.
- 6 Vgl. Gellner, Ernest: Bedingungen der Freiheit. Die Zivilgesellschaft und ihre Rivalen, Stuttgart 1995, S. 123–128.
- 7 Jones, Eric Lionel: Das Wunder Europa. Umwelt, Wirtschaft und Geopolitik in der Geschichte Europas und Asiens, Tübingen 1991, S. 257.
- 8 Vgl. Bracher, Karl Dietrich: Die Krise Europas 1917–1975, Frankfurt a. M. 1976.
- 9 Brague, Rémi: Europa. Eine exzentrische Identität, Frankfurt a. M. 1993, S. 110.
- 10 Zum Begriff der Lern- und Kommunikationsgemeinschaft vgl. Wessels, Wolfgang: Europäische Identität aus politischer Sicht: Modeerscheinung, Mythos oder magische Legitimationsformel?, in: Henrichsmeyer, Wilhelm, u. a. (Hrsg.): Auf der Suche nach europäischer Identität (Bonner Schriften zur Integration Europas Band 5), Bonn 1995, S. 101–122.
- 11 Vgl. Weidenfeld, Werner: Europa 2000. Zukunftsfragen der europäischen Einigung, München 1980.
- 12 Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Nur verpaßte Chancen? Die Reformberichte der EG (Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung Band 2), Bonn 1983.
- 13 Die übrigen Einnahmequellen sind: Agrarzölle, Zölle aus der Anwendung des gemeinsamen Zolltarifs auf eingeführte Waren aus Drittländern sowie Abgaben jedes Mitgliedstaates von einem Teil seines Mehrwertsteueraufkommens.
- 14 Zur Geschichte der deutschen Einheit vgl. Korte, Karl-Rudolf: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Entscheidungsprozeß und Regierungsstil 1982–1989 (Geschichte der deutschen Einheit Band 1), Stuttgart 1998; Grosser, Dieter: Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln (Geschichte der Deutschen Einheit Band 2), Stuttgart 1998; Jäger, Wolfgang, mit Michael Walther: Das Ziel der Einheit verwirklichen. Der innenpolitische Prozeß der Einigung 1989/90 (Geschichte der Deutschen Einheit Band 3), Stuttgart 1998; Weidenfeld, Werner, mit Peter M. Wagner und Elke Bruck: Außenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/90 (Geschichte der deutschen Einheit Band 4), Stuttgart 1998.
- 15 Vgl. u. a. Hasse, Rolf H.: Die Europäische Zentralbank. Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems, Gütersloh 1989; und Collignon, Stefan: Geldwertstabilität für Europa. Die Währungsunion auf dem Prüfstand, Gütersloh 1996.
- 16 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Das neue Europa – Strategien differenzierter Integration. International Bertelsmann Forum, Gütersloh 1997; außerdem Giering, Claus: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der Europäischen Integration (Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung Band 1), Bonn 1997.
- 17 Diese These problematisiert Wessels (Anm. 10), S. 118–119.

- 18 Sternberger, Dolf: Komponenten der geistigen Gestalt Europas, in: Merkur 34 (1980), S. 237.
- 19 Schon seit dem 19. Jahrhundert hat diese Beobachtung ihren festen Platz in der Soziologie. Vgl. Münch, Richard: Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft, Frankfurt a. M. 1993, besonders S. 318–322. Aus Sicht Münchs verschärfen Europäisierung und Globalisierung diese altbekannten Konflikte jedoch in einem Maße, das ihn von einer neuen Entwicklungsstufe sprechen lässt.
- 20 Vgl. hierzu ausführlich: Centrum für angewandte Politikforschung: Europa vor der Vollendung. International Bertelsmann Forum am 3.–4. Juli 1998 in Berlin, und Weidenfeld, Werner, und Josef Janning: Europa vor der Vollendung. Der Qualitätssprung der Integration macht strategische Entscheidungen unausweichlich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 3. Juli 1998, S. 3; und Weidenfeld, Werner: Die europäische Zeitenwende, in: FAZ vom 2. Dezember 2000.