

Europa vor der Entscheidung

Werner Weidenfeld

Europa steht vor einer weitreichenden Entscheidung. Die Zukunft der dringend benötigten Reformen, die der Vertrag von Lissabon mit sich bringen sollte, ist seit dem irischen Nein am 12. Juni 2008 ungewiss. Statt eines präzisen Lösungsvorschlags zeigt sich die Europäische Union verunsichert. Auch angesichts der weltweiten Finanzkrise und des Streits über die Einrichtung einer europäischen Wirtschaftsregierung erweist sich die Union als angeschlagen. All diese Probleme deuten auf eine gemeinsame Wurzel: Europa fehlt die Orientierung, der Konsens über eine tragende Idee. Gelingt es der EU nicht, sich darauf zu verständigen, steht vieles auf dem Spiel. Es geht um Europas weltpolitische Mitverantwortung, seine Handlungsfähigkeit und seine Möglichkeit, Identität zu stiften. Europa braucht daher eine neue perspektivische Klarheit.

Die Dichte der europäischen Integration hat ein Niveau erreicht, das die Frage nach ihrer Verfasstheit geradezu zwanghaft aufwirft. Die Europäische Union hat den größten Binnenmarkt der Welt, sie verfügt mit dem Euro über eine der stärksten Währungen, sie ist ein wichtiger Akteur der internationalen Krisenbewältigung, sie bietet ihren Bürgern ein hohes Maß an rechtlicher und sozialer Absicherung. All dies hat die Europäische Union verwirklichen können – ohne politische Handlungsfähigkeit und supranationale Legitimation zu elementaren Kategorien ihres Daseins werden zu lassen. In jeder Situation der Integrationsgeschichte wurden je nach Einzelinteressen und Augenblicksstimmung fast zufällig Zuständigkeiten übertragen. Vom Binnenmarkt über die Währungspolitik, von der Umweltpolitik bis zur Sicherheit – alles ohne systematischen Zugang, alles ohne ein richtungweisendes Leitbild.

Mit dem Vertrag von Lissabon sollte die dringend notwendige Justierung der politischen Architektur Europas vorgenommen werden. Doch dieser Reformversuch steht nach der Entscheidung der irischen Bevölkerung vor einem möglichen Scheitern. Der Europäischen Union droht Stagnation und möglicherweise sogar der Zerfall. Blickt man auf die Leistungen der Geschichte der europäischen Integration, ist dies jedoch keine Alternative. Die Reformen des Vertrags von Lissabon müssen umgesetzt werden. Dazu gehört die Korrektur der Entscheidungsprozesse, die Siche-

rung der demokratischen Legitimation, die Stärkung der Institutionen und das Ermöglichen weltpolitischer Handelns.

Das eigentliche Elend der politischen Kultur ist die Stimmengewichtung im Ministerrat, die der geltende Vertrag von Nizza vorschreibt. Die asymmetrische Machtverteilung und die undurchsichtige Komplexität sind zum Skandal geworden. Der geltende Abstimmungsmodus beschert den großen Staaten 29 Stimmen, den kleinsten Staaten drei. Deutschland aber hätte gemessen an seiner Bevölkerung 767 Stimmen, Frankreich 554, Großbritannien 552 verdient. Diese machtpolitische Schieflage verschärft die Akzeptanz- und Legitimationskrise der Union dramatisch. Die Einführung der „doppelten Mehrheit“, die der Vertrag von Lissabon vorsieht, ist die Schlüsselqualifikation auf dem Weg zu mehr Handlungsfähigkeit und Demokratie. Die Zahl der Bürger und der Staaten als alleinige Legitimationsstränge europäischer Entscheidungen könnten das strukturelle Dilemma der Europäischen Union weitgehend beheben. Ist dieser Entscheidungsmechanismus erst einmal etabliert, werden sich auch alle anderen Probleme im demokratischen Prozess lösen lassen.

Zu den zentralen Reformen gehören zudem die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen, die Reform der Zusammensetzung der Kommission, die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die klarere Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments, die Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte, die Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens sowie die Justierung der Instrumente der differenzierten Integration. Zudem enthält der neue Vertrag an vielen Stellen Mechanismen, die ein Weiterentwickeln der EU auch ohne Kraft raubende Vertragsverhandlungen ermöglichen.

Nicht zuletzt schafft das neue Vertragswerk neue „Gesichter“ für die Europäische Union: So erhält der Europäische Rat einen auf zweieinhalb Jahre gewählten permanenten Präsidenten. Zudem wird künftig ein Außenminister die Union nach außen vertreten – auch wenn dieser nicht so heißen darf, sondern den Titel des „Hohen Repräsentanten der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ trägt. Damit wird die Sichtbarkeit der EU sowohl gegenüber internationalen Partnern als auch gegenüber den Bürgern erheblich verbessert und Identifikation mit Europa ermöglicht.

Der Vertrag von Lissabon stellt im Vergleich zum Status Quo eine erhebliche Verbesserung von Handlungsfähigkeit und Demokratie in Europa

dar. Dass die Regeln, die das neue Vertragswerk vorsieht, in Kraft treten, ist daher dringend notwendig. Diskutiert werden derzeit verschiedene Optionen, die doch noch einen Ausweg aus der Reformkrise weisen könnten: – Eine Analyse des irischen Referendums ergab, dass mit dem Vertrag von Lissabon zahlreiche Ängste verbunden waren – von der Gefährdung der irischen Neutralität über den Verlust wirtschaftlicher Standortvorteile bis hin zur Bedrohung der nationalen Souveränität. In all diese Bereiche greift das neue Vertragswerk nicht ein. Gelingt es, dies den Iren zu vermitteln und in Form von Erklärungen des Europäischen Rats festzuschreiben, so kann ein zweites Referendum in Irland erfolgreich sein. Voraussetzung für diese Lösung ist jedoch, dass die Regierung in Dublin ihrer Verantwortung gerecht wird und in einen breiten Dialog mit der irischen Bevölkerung tritt, um einerseits mehr über die Sorgen der Bürger zu erfahren und um andererseits über die vermeintlichen und tatsächlichen Inhalte des Vertrags aufzuklären.

– Auch wenn die Tschechische Republik, Deutschland und Polen den Vertrag von Lissabon aufgrund von Verfahren gegen das neue Vertragswerk vor den nationalen Verfassungsgerichten bzw. aufgrund der fehlenden Unterschrift des polnischen Präsidenten derzeit noch nicht ratifiziert haben, ist die Wahrscheinlichkeit doch hoch, dass zur Jahresmitte der Ratifikationsprozess in allen EU-Mitgliedern außer Irland abgeschlossen sein wird. Dadurch wächst der Druck auf die Regierung in Dublin, eine Lösung für den Reformprozess zu finden, sodass das neue EU-Primärrecht Ende 2009 oder Anfang 2010 in Kraft treten kann.

Gelingt die Ratifizierung in Irland nicht, wäre ein Aussetzen der irischen Mitgliedschaft denkbar. Die politischen und wirtschaftlichen Kosten, die sowohl für die Bevölkerung als auch für die Regierung in Irland entstünden, wären immens. Doch auch für die EU selbst könnte sich ein solches Vorgehen als schädlich erweisen und weiteren Protest hervorrufen, schließlich haben die irischen Bürger in dem Referendum lediglich von einem Recht Gebrauch gemacht, das ihnen von ihrer Verfassung garantiert wird. Angesichts der Kritik am Demokratiedefizit der Europäischen Union könnte sich eine Suspendierung der irischen Mitgliedschaft kontraproduktiv auswirken und innerhalb der europäischen Bevölkerung zu einem unkontrollierbaren Zustimmungsverlust führen.

Doch jenseits des Ausgangs aller taktischen Variationen wird auch künftig das größte Manko des europäischen Integrationsprozesses, dessentwe-

gen der Reformprozess erst in Gang gesetzt worden war, bestehen bleiben. Es gibt keinen schlanken, leicht verständlichen und kurzen Text, der alles enthält und alles erklärt. Die Europäische Union ist dabei mehr als die Nationalstaaten auf eine eigene Begründungslogik angewiesen. Als ein politisches System im Werden muss sie eine Orientierungsleistung für ihre Bürger erbringen, um ihre eigene Legitimation zu stärken. Was Europa heute benötigt ist eine überzeugende Formel für die künftige Notwendigkeit europäischer Integration. Wozu brauchen wir die EU auch in der Zukunft – jenseits der Wahrung des bereits Erreichten? Gerade die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 werden zeigen, ob die Bürger das Gefühl haben, dass die Union ihnen eine zufriedenstellende Antwort auf diese Frage geben kann.

Um neue Projekte zu schmieden, bedarf es der Selbstvergewisserung von europäischer Kultur und Identität. Mehr als ein halbes Jahrhundert Integrationsgeschichte, die ihren Ausgang mit dem Beschluss zur Errichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) am 18. April 1951 nahm, wurde im Vertrag von Lissabon gebündelt. Der Blick auf das Große und Ganze, auf mehr als 50 Jahre Integration, zeigt, dass der europäische Einigungsprozess zu allen Zeiten jenseits aller Detailfragen immer auch beseelt war von gemeinsamen Zielen und Werten, von einer politischen Vision: Frieden und Wohlstand, Freiheit und Mobilität, Bekenntnis zu Demokratie, Pluralismus und einem toleranten Miteinander.

In Zeiten, in denen wir Geschichte im Zeitraffer erleben und das Neue morgen schon veraltet ist, tut man gut daran, sich von Zeit zu Zeit auf einen Kern von Gemeinsamkeiten zu berufen. Sich zu verständigen über die Motive und Interessen von zunächst sechs Staaten Europas, nach dem Zweiten Weltkrieg den Weg der Integration zu beschreiten, den Gründungsakt und die Etappen der Entwicklung nachzuvollziehen, sich das Ende der Spaltung des europäischen Kontinents in Erinnerung zu rufen und schließlich einen Blick in die Zukunft zu wagen – dies kann jenseits aller wichtigen Detailfragen ein Beitrag sein zu einem gemeinsamen Verständnis europäischer Integrationsgeschichte. Nicht im Sinne einer Musealisierung und Verklärung, sondern einer Verständigung über einen Weg, der noch nicht abgeschlossen ist, sondern weiter beschrritten werden muss.

Europäische Einigung im historischen Überblick

Werner Weidenfeld

1 Ausgangslage: Motive und Interessen nach dem Zweiten Weltkrieg

Von Beginn an war die europäische Integration kein hehrer Selbstzweck, sondern Ausdruck interessengeleiteter Politik. Diese lässt sich nur dann verstehen, wenn man sich die Lage in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg in Erinnerung ruft: Eine geschichtliche Sondersituation, gekennzeichnet durch den Niedergang der europäischen Staaten und ihre unmittelbar danach entstandene Frontstellung zur Sowjetunion. In dieser Lage waren es vor allem fünf Motive, welche die Europäer zum großen Experiment der Integration antrieben:

- Der Wunsch nach einem neuen Selbstverständnis: Nach den nationalistischen Verirrungen sollte Europa die Möglichkeit neuer Gemeinschaftserfahrung bieten. Ein demokratisch verfasstes Europa als Alternative zur abgelehnten nationalistischen Herrschaft.
- Der Wunsch nach Sicherheit und Frieden: Die einzelnen Nationalstaaten hatten den Zweiten Weltkrieg nicht zu verhindern vermocht, und man hoffte, dass ein geeintes Europa hierbei erfolgreicher sein und zugleich Schutz vor der Gefahr einer kommunistischen Expansion gewähren werde. Europa sollte eine Friedensgemeinschaft sein.
- Der Wunsch nach Freiheit und Mobilität: Über etliche Jahre hinweg hatten die Menschen unter kriegsbedingten nationalen Beschränkungen des Personen-, Güter- und Kapitalverkehrs gelitten. Insofern war es nur allzu verständlich, dass man sich nun die ungehinderte, freie Bewegung von Personen, Meinungen, Informationen und Waren wünschte.
- Die Hoffnung auf wirtschaftlichen Wohlstand: Das vereinigte Europa sollte die Menschen in eine Ära großer wirtschaftlicher Stabilität und Prosperität führen. Ein gemeinsamer Markt sollte den Handel intensivieren und effizientes ökonomisches Verhalten möglich machen.
- Die Erwartung gemeinsamer Macht: Die europäischen Staaten, die vor 1914 lange Zeit eine international dominierende Rolle gespielt hatten, hatten sich in zwei Weltkriegen zerfleischt. Die neuen Weltmächte USA und UdSSR zeigten Maßstäbe für neue internationale Macht-

größen, die weit über die Einheiten der vergleichsweise kleinen europäischen Nationalstaaten hinausgewachsen waren. Die westeuropäischen Staaten hofften, durch die politische Einigung vieles von der Macht gemeinsam zurückerlangen zu können, die sie einzeln verloren hatten.

Bereits in Winston Churchills Züricher Rede vom 19. September 1946 drückte sich kurz nach dem Krieg die entscheidende Orientierung an einer Vision der „Vereinigten Staaten von Europa“ aus, deren erster Schritt die Bildung eines Europarats sein sollte. Churchill sprach von einer Union aller beitragswilligen Staaten Europas unter der Führung Frankreichs und Deutschlands. Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Ost-West-Konflikts erhielt die sich 1948 organisierende Europäische Bewegung nachhaltigen Auftrieb. Die Gründung der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) im Zusammenhang mit der Durchführung des Marshall-Plans zeigte zudem deutlich, dass die internationale Konstellation ein erhebliches Druckpotenzial enthielt, das den Prozess der europäischen Einigung forcierte: das Gefühl der Bedrohung durch den Kommunismus mit zunehmender Etablierung des Ostblocks, die amerikanische Unterstützung des Projekts der europäischen Einigung in Erwartung weltpolitischer Entlastung und der Öffnung neuer, großer Märkte, der wechselseitige Wunsch der westeuropäischen Staaten, sich gegenseitig zu binden, um neue, gefährliche Alleingänge einzelner Nationalstaaten auszuschalten.

Diese gemeinsame Grundhaltung verhinderte jedoch nicht, dass sich nach der Gründung der Europarats am 5. Mai 1949, die auf dem Europa-Kongress von Den Haag im Mai 1948 unter anderem von Politikern wie Robert Schuman, Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak und Konrad Adenauer gefordert worden war, unterschiedliche Integrationsansätze herauskristallisierten. Diese folgten zwei Organisationsprinzipien: dem des Staatenbundes und dem des Bundesstaates. Der Gedanke der europäischen Einigung war unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg wie auch in der Folgezeit zu keinem Zeitpunkt mit nur einem politischen Konzept oder einem einzigen Integrationsmodell gekoppelt. Ohne eine starre Fixierung auf ein geschlossenes Europa-Modell konnte der Einigungsprozess je nach gegebener Situation an völlig unterschiedlichen Materien der Politik ansetzen – von dort aus versuchte man, Fortschritte zu erzielen.

Das Ringen um die Einigung Europas ist insofern durch die Jahrzehnte hindurch gekennzeichnet von einem ausgeprägt pragmatischen Grundzug. Integration nicht auf dem Reißbrett, sondern entlang des politisch Notwendigen und Möglichen – dieser Charakter der Integration hat den Nebeneffekt, dass sie dem Laien oftmals als plan- und zielloses Unterfangen erscheint. Die tiefere Logik erschließt sich dabei oftmals nicht, erst das Gesamtbild mag weiterhelfen. Und dieses beginnt Anfang der 50er Jahre Gestalt anzunehmen.

2 Gründungsmoment und Entwicklungsgeschichte

Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Auf Initiative des französischen Außenministers Robert Schuman (Schuman-Plan vom 9. Mai 1950) unterzeichneten die Vertreter der sechs Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und der Niederlande am 18. April 1951 den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Die Grundidee stammte vom französischen Planungskommissar Jean Monnet. Die EGKS (auch Montanunion genannt) sollte für Kohle und Stahl einen gemeinsamen Markt schaffen und damit eine gemeinsame Kontrolle, Planung und Verwertung dieses kriegswichtigen Industriezweigs ermöglichen. Hauptmotive für diesen Vorschlag bildeten die Überlegungen zur Beseitigung der deutsch-französischen Erbfeindschaft und der Wunsch nach Schaffung eines Grundsteins für eine europäische Föderation. Die perzipierte deutsche Bedrohung Frankreichs sollte auf diesem Weg ebenfalls ausgeschlossen werden und zusätzlich eine Mitverfügung Frankreichs über die deutschen Kohlereserven gesichert werden.

Adenauer sprach sich für den Schuman-Plan aus: Zum einen diene dieser der deutsch-französischen Verständigung und zum anderen ermögliche er der noch nicht souveränen Bundesrepublik Deutschland, auf der internationalen Bühne Verhandlungen zu führen. Der Vertrag zur Gründung der EGKS trat am 23. Juli 1952 in Kraft. Laut Vertrag sollte eine Hohe Behörde die Exekutivrechte wahrnehmen. Eine gemeinsame Versammlung besaß die Qualität eines Diskussionsgremiums mit eingeschränkten Kontrollrechten. Die politischen Richtlinien- und Legislativrechte lagen beim so genannten „Besonderen Ministerrat“. Ein elfköpfiger Gerichtshof wachte über die Vertragsauslegung, ein Beratender Ausschuss bestand aus Vertretern der beteiligten Interessengruppen.

Erstmals war damit die supranationale Organisation eines zentralen Politikbereichs in bislang nationalstaatlicher Kompetenz gelungen. Man war dabei nach dem funktionalistischen Integrationstyp vorgegangen. Der Funktionalismus geht davon aus, dass sich durch die Integration einzelner Sektoren ein gewisser sachlogischer Druck zur Übertragung immer weiterer Funktionen ergibt, bis sich schließlich eine umfassende Union erreichen lässt. Die umfassende ökonomische Integration des zentralen Wirtschaftssektors Kohle und Stahl sollte also eine spätere politische Einigung nach sich ziehen. In diese Richtung erfolgten schon bald erste Schritte.

Europäische Verteidigungsgemeinschaft und Europäische Politische Gemeinschaft

Am 27. Mai 1952 unterzeichneten Vertreter der sechs Mitgliedstaaten der EGKS den Vertrag zur Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Die Anregung zu diesem Vorhaben ging auf den damaligen französischen Premierminister René Pleven zurück, der eine gemeinsame europäische Armee unter einem europäischen Verteidigungsminister anstrebte. Dieser Ansatz berührte nationale Rechte tief greifend, denn die Streitkräfte zählen bekanntermaßen zu den Bereichen originärer nationalstaatlicher Souveränität. Im Vertrag wurde in dieser Frage ein Kompromiss zwischen den Strukturprinzipien der Supranationalität und der Konföderation festgehalten. Organisatorisch war die EVG damit der EGKS vergleichbar.

Als Antwort auf das Gelingen einer Teilintegration der EGKS und der angestrebten EVG erfolgte zugleich das Bemühen um eine allgemeine politische Ergänzung: das konstitutionelle Modell. Am 10. September 1952 beschlossen die sechs Außenminister bei ihrem ersten Treffen als Rat der EGKS, deren erweiterte Versammlung solle als Ad-hoc-Versammlung die Verfassung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) ausarbeiten. Diese neu zu schaffende Gemeinschaft sollte über Zuständigkeiten im Montanbereich und in Verteidigungsfragen verfügen, sowie „die Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten (...) sichern“. Die Entwicklung des Gemeinsamen Markts in den Mitgliedstaaten, die Anhebung des Lebensstandards und die Steigerung der Beschäftigung sollten weitere Zielsetzungen der EPG sein. Binnen zwei Jahren sollten die bestehende EGKS und die vorgesehene EVG in die EPG integriert werden.

Der am 10. März 1953 dem Rat vorgelegte Verfassungsentwurf sah in seinen 117 Artikeln ein dichtes Geflecht institutioneller Regeln mit stark su-