

## Europäische Einigung im historischen Überblick

Werner Weidenfeld

### 1 Ausgangslage: Motive und Interessen nach dem Zweiten Weltkrieg

Von Beginn an war die europäische Integration die Antwort auf die bis dahin gesammelten historischen Erfahrungen und zugleich Ausdruck interessenorientierter 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 v.a. 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 sollte Alternative zur abgelehnten nationalistischen Herrschaft sein.
- 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 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.
- 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

Machtgrößen, die weit über die Einheiten der vergleichsweise kleinen europäischen Staaten hinausgewachsen waren. Die westeuropäischen Staaten hofften, durch die politische Einigung vieles von der Macht zurückzuerlangen, 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 des Europarates 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 die europäische 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 auszuschalten.

Diese gemeinsame Grundhaltung verhinderte jedoch nicht, dass sich nach Gründung des Europarates am 5. Mai 1949 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 – dies hat den Nebeneffekt, dass sie dem

Laien oft als plan- und ziellos erscheint. Die tiefere Logik erschließt sich oftmals nicht, erst das Gesamtbild mag weiterhelfen. Dieses beginnt Anfang der 1950er 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 von Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden 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 einer europäischen Föderation. Die perzipierte deutsche Bedrohung Frankreichs sollte so ebenfalls ausgeschlossen und zusätzlich eine Mitverfügung Frankreichs über die deutschen Kohlereserven gesichert werden.

Adenauer sprach sich für den Schuman-Plan aus: Zum einen diene er der deutsch-französischen Verständigung und zum anderen ermögliche er der noch nicht souveränen Bundesrepublik Deutschland, auf der internationalen Bühne Verhandlungen zu führen. Der EGKS-Vertrag 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 „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 gelungen. Man war dabei dem funktionalistischen Integrationsstyp gefolgt, der davon ausgeht, dass sich durch die Integration einzelner Sektoren ein sachlogischer Druck zur Übertragung immer weiterer Funktionen ergibt, bis sich eine umfassende Union erreichen lässt. In diese Richtung erfolgten schon bald erste Schritte.

### **Europäische Verteidigungsgemeinschaft und Europäische Politische Gemeinschaft**

Am 27. Mai 1952 unterzeichneten Vertreter der sechs Mitgliedstaaten (MS) der EGKS den Vertrag zur Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Die Initiative ging auf den damaligen französischen Premierminister René Plevin zurück, der eine gemeinsame europäische Armee unter einem europäischen Verteidigungsminister anstrebte. Dieser Ansatz berührte mit den Streitkräften einen Bereich originär 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 folgte ein 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 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 MS, die Anhebung des Lebensstandards und die Steigerung der Beschäftigung sollten weitere Ziele der EPG sein.

Der am 10. März 1953 vorgelegte Verfassungsentwurf sah ein dichtes Geflecht institutioneller Regeln mit stark supranationalen Akzenten vor. Neben einem Parlament mit zwei Kammern sollten ein Exekutivrat, ein Rat der nationalen Minister, ein Gerichtshof und ein Wirtschafts- und Sozialrat eingerichtet werden. Das EPG-Projekt sollte mit einem ausgeprägt konstitutionellen Fundament die EGKS und die EVG integrieren sowie in anderen Bereichen (Außen- und Wirtschaftspolitik) tätig werden.

Der Entwurf des EPG-Vertrags wurde im März 1953 von der Versammlung der Montanunion einstimmig gebilligt. Die im gleichen Jahr geführten Verhandlungen der Außenminister kamen jedoch nicht zu einer Einigung über den Umfang des nationalen Souveränitätsverzichts. Als Frankreich im März 1954 eine Vertagung der Verhandlungen verlangte, zeigten sich die anderen Regierungen mehrheitlich nicht mehr interessiert.

Im August 1954 scheiterte die EVG in der französischen Nationalversammlung. Für den europäischen Verfassungsentwurf entfiel damit die Grundlage und die EPG wurde vorerst aufgegeben. Danach erfolgte der Rückgriff auf das in Ansätzen bewährte funktionalistische Modell, wenn auch mit stark föderalistischen Begleitüberlegungen. EWG und Euratom setzten die sektorale Integration fort. Doch der Versuch der Verfassungsgebung wurde in der Folgezeit nie ganz aufgegeben, bis hin zum Verfassungsprozess zur Jahrtausendwende.

### **Die Römischen Verträge**

Auf der Konferenz der Außenminister der EGKS in Messina am 1./2. Juni 1955 wurde beschlossen, Verhandlungen über die Integration zweier weiterer Bereiche zu beginnen. Die konzeptionelle Grundlage hierzu enthielt der Spaak-Bericht, benannt nach dem belgischen Politiker Paul-Henri Spaak. Daraus entstanden die am 25. März 1957 unterzeichneten „Römischen Verträge“ zur Gründung der EWG und der Euratom. Die EGKS-Gründerstaaten strebten im Rahmen der EWG eine Zollunion an, die Handelshemmnisse abbauen und einen gemeinsamen Außenzoll ermöglichen sollte. Zusätzlich wurde im EWG-Vertrag das Ziel festgeschrieben, einen Gemeinsamen Markt mit freiem Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zu schaffen sowie die dafür notwendige Koordinierung und Harmonisierung versch. Politiken vorzunehmen. Organisatorisch orientierte sich die EWG an der EGKS. Die Kommission erhielt gewissermaßen die Exekutivgewalt, der Ministerrat fungierte als Legislative, die Versammlung debattierte und sorgte für die Verbindungen zu den nationalen Parlamenten, der Gerichtshof kontrollierte die Anwendung des Vertrags. Euratom diente dem Zweck, Aufbau und Entwicklung der Nuklearindustrie zu fördern. Per Fusionsvertrag vom 8. April 1965, der am 1. Juli 1967 in Kraft trat, wurden die Organe der drei Europäischen Gemeinschaften (EG) EGKS, EWG und Euratom integriert.

Wie dicht EWG und Euratom zusammenhängen, belegt die enge Verknüpfung im Sinne der politischen Verhandlungsstrategie, „europäische Pakete“ zu schnüren. Die Interessen und Einzelkonflikte blieben nicht unverbunden nebeneinander stehen, sondern wurden in einen dichten politischen Zusammenhang gestellt: Euratom kommt nur zustande, wenn der Gemeinsame Markt realisiert wird. In der Schnürung des Pa-

kets werden selbst gegenläufige Interessen europapolitisch produktiv. Was als Einzelvorstoß aussichtslos erscheint, kann im Gesamttabelleau der Themen kompromissfähig werden. Diese Strategie der Kompromissssuche durchzieht wie ein roter Faden die Geschichte der Integration.

Die Konstellationen, die sich in den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen herauskristallisierten, hatten historisch-prägenden Charakter. Hier prallten die divergierenden nationalen Interessen der MS hart aufeinander: Frankreichs Interesse an einem Schutzzaun um die eigene Wirtschaft und an der Kontrolle der Atompolitik, v.a. des östlichen Nachbarn, bei gleichzeitiger Aussparung der militärischen Atomkomponenten aus der Gemeinschaftsbildung; das deutsche Interesse an ungehinderter Bewegung im Gemeinsamen Markt. All dies prägte in einer ungewöhnlichen dokumentarischen Dichte die Verhandlungen der Römischen Verträge. Zwischen den sechs Verhandlungspartnern kam es zum Durchbruch, als sich Frankreich und Deutschland einigten. In der Folgezeit erwies sich das „deutsch-französische Tandem“ immer wieder als Triebkraft der Integration – die trotz gelegentlicher Interessendifferenzen auch nach der großen Erweiterung 2004/2007 ihre Dynamik beibehalten hat. Ende der 1950er Jahre war mit EGKS, EWG und Euratom ein architektonischer Dreiklang geschaffen, der wichtige Weichenstellungen für die wirtschaftliche Integration der MS in zentralen Politikfeldern vornahm. Die Idee einer politischen Integration wurde aber weiterhin verfolgt.

#### **Integrationspolitische Erfolge, Krisen und Reformversuche in den 1960er und 1970er Jahren**

Nachdem die Römischen Verträge recht zügig umgesetzt zu werden versprochen – was sich bereits in den 1960er Jahren als zunehmend schwierig erwies – erfolgte ein neuer Versuch, einen politischen Rahmen für die Integration zu schaffen. Die Fouchet-Verhandlungen, benannt nach dem französischen Diplomaten Christian Fouchet, auf Basis eines Beschlusses der Bonner Gipfelkonferenz vom 18. Juli 1961 folgten nun nicht dem früheren supranationalen, konstitutionellen, sondern dem intergouvernementalen Konzept, das die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen ins Zentrum rückt. Die Fouchet-Pläne sahen ein Verfahren lockerer politischer Abstimmung der MS der EWG vor, das eher herkömmlichen internationalen Prozeduren entsprach.

Als man sich 1962 weder über eine solche Perspektive noch über den möglichen Beitritt Großbritanniens einigen konnte, waren die Fouchet-

Verhandlungen gescheitert. Doch die Integration brach sich in einer „Ersatzlösung“ Bahn: Der deutsch-französische Freundschaftsvertrag (Élysée-Vertrag) wurde am 22. Januar 1963 von Adenauer und de Gaulle in der Absicht unterzeichnet, zunächst zwischen ihren Ländern eine dichte politische Zusammenarbeit als Motor der politischen Union zu schaffen, der sich auf Dauer die übrigen MS der EWG nicht würden entziehen können. Die politische Verbindung sollte eine sicherheitspolitische Komponente umfassen. Selbst wenn Initiativen wie die Fouchet-Pläne scheiterten, dachte die Integration immer auch in Alternativen.

Ein Einbruch in der Erfolgsgeschichte der europäischen Integration geschah mit dem „Luxemburger Kompromiss“ von 1966. Wie vertraglich vorgesehen wären ab dem 1. Januar 1966 im Rat Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zu wichtigen Sachgebieten möglich geworden. Diesen Übergang suchte Frankreich, mit seiner „Politik des leeren Stuhls“ zu verhindern, indem es an den Sitzungen der EWG-Gremien ab dem 1. Juli 1965 nicht mehr teilnahm. Im Luxemburger Kompromiss wurde daraufhin am 27. Januar 1966 festgehalten, dass man in kontroversen Angelegenheiten den Konsens suchen sollte. Falls dies aber nicht gelänge, ging Frankreich davon aus, dass jeder MS eine Veto-Position besitze, falls vitale Interessen berührt seien. Die restlichen fünf MS dagegen wollten die vertraglich vorgesehenen Abstimmungsprozeduren verwirklichen. In der Interpretationsgeschichte des Luxemburger Kompromisses gelang es Frankreich, seine Sicht durchzusetzen, sodass danach faktisch jeder MS ein Veto hatte. Im Rat blieben daher viele Entwicklungsfäden einer dynamischen Integrationspolitik hängen.

Unter Führung de Gaulles lehnte Paris darüber hinaus auch die autonome Zuständigkeit der EWG in bestimmten Fragen sowie den Beitritt Großbritanniens ab. Erst unter Georges Pompidou, Nachfolger de Gaulles im Präsidentenamt, zeigte sich die Regierung in Paris flexibler. Die Haager Gipfelkonferenz vom 1./2. Dezember 1969 beschloss daraufhin die Norderweiterung der EG. Die Beitrittsverhandlungen mit Dänemark, Großbritannien, Irland und Norwegen konnten am 22. Januar 1972 mit Unterzeichnung der Beitrittsverträge abgeschlossen werden. Volksabstimmungen in drei der Länder ergaben Mehrheiten für einen Beitritt, die norwegische Bevölkerung lehnte die EG-Mitgliedschaft ab. Anfang der 1970er Jahre war die EG damit von sechs auf neun MS angewachsen.

Die Krisen der 1960er Jahre hatten zunehmend zu einem Rückgriff auf intergouvernementale Strukturen geführt. Vertiefungsschritte schienen nur dann möglich, wenn jedem MS ein Veto in der Hinterhand verblieb. So beschlossen etwa die EG-Außenminister am 27. Oktober 1970 auf Grundlage des Davignon-Berichts die Grundsätze und Verfahrensweisen der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ). Die EPZ mit stark intergouvernementalem Charakter sollte das zentrale Instrument der Koordinierung der Außenpolitiken der MS der EG sein. Auch wenn diese nicht immer zu einer Vergemeinschaftung führte, so blieb die Tendenz zur Intensivierung zwischenstaatlicher Kooperationen durch eine Ausweitung auf neue Bereiche der Zusammenarbeit doch erhalten.

Mit der Erfüllung der zentralen Pfeiler der Römischen Verträge – der Einrichtung gemeinsamer Institutionen, der Vergemeinschaftung wichtiger Politikfelder wie der Landwirtschaft, der (friedlichen) Nutzung der Atomenergie, dem Gemeinsamen Markt und der Freizügigkeit – verlangte die Integration seit Anfang der 1970er Jahre nach der Ergänzung durch weitere Maßnahmen:

1974 wurde der Europäische Rat (ER) durch einen Beschluss der Staats- und Regierungschefs der EG begründet. Dieser sollte in Zukunft mind. zweimal jährlich tagen und die Grundlinien der EG-Politik festlegen. Die Schaffung des ER war nicht zuletzt eine Reaktion auf die Führungsschwäche der Kommission, die zunehmend den Konflikt mit dem Rat scheute. Darüber hinaus fand vom 7.-10. Juni 1979 die erste Europawahl in den damals neun MS statt. Erstmals konnten die Bürger der EG direkt Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Politik nehmen, auch wenn das Europäische Parlament (EP) zu diesem Zeitpunkt noch vergleichsweise schwache Kompetenzen besaß. Der erste Schritt hin zu einem von den Bürgern legitimierten europäischen Einigungswerk war getan. Europa fand seitdem nicht mehr nur am Verhandlungstisch statt und ab sofort musste der Willen der Bürger Europas stärker einbezogen werden. Die Entstehung einer europäischen Identität mittels des Kommunikations-, Interaktions- und Kontrollorgans „Parlament“ erhielt eine neue Perspektive.

Der Gemeinsame Markt bedurfte der Ergänzung durch eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik: Auf der Haager Gipfelkonferenz und in zwei Ratsentschließungen vom März 1971 und März 1972 wurde das Ziel der Realisierung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)



bis 1980 formuliert. Geplant waren nicht nur die vollständige Verwirklichung der in den Römischen Verträgen verankerten Freizügigkeiten und eine feste Wechselkursstruktur mit uneingeschränkter Währungskonvertibilität, sondern auch die Übertragung zentraler wirtschafts- und währungspolitischer Zuständigkeiten der MS auf die Gemeinschaftsorgane. Die Umsetzung sollte in mehreren Stufen erfolgen. Im Werner-Plan vom Oktober 1970, benannt nach dem damaligen luxemburgischen Ministerpräsidenten und Finanzminister, wurden diese Schritte zu einer WWU präzisiert. Grundsätzlich unterschiedliche wirtschafts- und integrationspolitische Ansätze und die krisenhafte Entwicklung in den MS verhinderten jedoch die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und das angestrebte gemeinschaftliche Festkurssystem. Die Bekämpfung der Inflation in den MS seit Mitte der 1970er Jahre erwirkte im Laufe der Zeit jedoch eine Annäherung der Wirtschafts- und Währungspolitiken. Dies kam einer deutsch-französischen Initiative von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing zugute, die auf die Gründung eines Europäischen Währungssystems (EWS) zielte. Kern war das Konzept eines gemeinsamen Wechselkursmechanismus. Am 13. März 1979 trat das EWS rückwirkend zum 1. Januar 1979 in Kraft.

Die Neuordnung der EG-Finanzierung forderte die Kompetenzerweiterung des EP, speziell in der Haushaltspolitik: Mit der 1970 beschlossenen stufenweisen Einführung von Eigenmitteln für die EG-Finanzierung bis 1975 wurden Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- und Ausgleichsbeträge aus der gemeinsamen Agrarpolitik, Zölle des gemeinsamen Zolltarifs, Abgaben an die EG sowie ein Mehrwertsteueranteil aus den MS zu den Einnahmequellen der EG. Rat und EP bilden die Haushaltsbehörde, wobei der Rat für die obligatorischen Ausgaben (weitgehend Agrarmarktgelder), das EP hingegen für die nichtobligatorischen zuständig war. Seit 1975 wird der Haushalt nur mit der Unterschrift des Präsidenten des EP rechtsgültig, was ein Veto bei entsprechenden Mehrheiten im EP einschließt. Die Aufteilung in obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon 2009 aufgehoben.

Trotz der Fortschritte in Einzelbereichen blieben Unsicherheiten in der großen Zielperspektive bestehen. Daher beauftragten die Staats- und Regierungschefs 1974 den damaligen belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans, ein Gesamtkonzept zur Umwandlung der EG in eine „Europäische Union“ zu erarbeiten. Der am 29. Dezember 1975 vorgelegte Be-

richt enthielt u.a. die Forderung nach einer einzigen Entscheidungszentrale mit ausreichender Autorität sowie nach einer Verstärkung der gemeinsamen Außenpolitik. Tindemans formulierte mit starker Betonung der inhaltlichen Fragen der europäischen Politik einen eigenen Zugang, den man mit dem Stichwort des „pragmatischen Minimalismus“ kennzeichnen kann. So hob er die Notwendigkeit der schrittweisen Vertiefung hervor, wenn erforderlich mit „zwei Geschwindigkeiten“. In der Folgezeit versäumten es die MS jedoch, aus dem Bericht ein konkretes Programm zur Schaffung der EU vorzulegen und umzusetzen.

Eine Bestandsaufnahme des europäischen Integrationsprozesses Ende der 1970er Jahre zeigt neben Erfolgen auch Versäumnisse. Zweifellos hatte die EG die Grundfreiheiten weitgehend verwirklicht, einen gemeinsamen Zolltarif eingeführt, die Vergemeinschaftung zentraler politischer Bereiche vollzogen und zum wirtschaftlichen Wohlstand sowie zur demokratischen Stabilität Westeuropas beigetragen. Die Ergänzung des Gemeinsamen Markts durch eine gemeinschaftliche Außenhandelspolitik war ebenfalls gelungen.

Einige Zielsetzungen waren jedoch nicht oder nur unzureichend realisiert. So bestanden weiterhin Zollformalitäten, die Freizügigkeit war immer noch eingeschränkt und unterschiedliche indirekte Steuersätze belasteten die Effektivität des Binnenmarkts. Darüber hinaus war ein wirklicher Durchbruch zu einer WWU nicht erreicht. Es hatte sich allerdings gezeigt, dass die MS bereit waren, gezielt über die vertraglich fixierten Politikbereiche hinauszugreifen, wenn es sinnvoll erschien. Dies traf insb. für die Etablierung neuer Instrumente und Institutionen zu, die z.T. neben der EG, aber in enger politischer Zuordnung eingerichtet worden waren (z.B. die EPZ, der ER und das EWS). Aus dem Überschreiten der Kernbereiche der Römischen Verträge ergaben sich jedoch neue Integrationsprobleme. Denn um Fragen von nicht originärer EG-Zuständigkeit einzubeziehen, war es notwendig, nationale Politiken zu koordinieren. Das Spektrum politischer Strategien wies also zwei konkurrierende Ansätze auf: Supranationale Entscheidungsfindung und internationale Koordination standen nebeneinander. Es entwickelte sich daraus die Gefahr, dass die Strategie internationaler Koordination die supranationale Strategie unterlaufen konnte. Dieses Spannungsverhältnis blieb prägend für die Geschichte der Integration.

**Dialektik von Krise und Reform: der Problemkatalog zu Beginn der 1980er Jahre und der Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte**

Eine Dialektik von Krise und Reform sollte in den 1980er Jahren prägend für die EG sein. Krise und Reform traten im Prozess der europäischen Einigung in eine letztlich produktive Wechselwirkung: Versäumte Reformen trugen wesentlich zu den Krisenerfahrungen bei, verschärfte Krisen und ein komplexer Problembereich erhöhten den Reformdruck.

Die Wirtschaft aller MS befand sich seit Mitte der 1970er Jahre in einer Krise. Die Gefahr wuchs, dass erfindungsreicher nationaler Protektionismus den Gemeinsamen Markt aushöhlte. Die ungünstige Entwicklung der Weltwirtschaft und die ökonomischen Probleme innerhalb der EG führten zu immer stärkeren Widersprüchen zwischen Gemeinschaftsinteressen und nationalstaatlichen Anliegen. Ein Prozess der Entsolidarisierung war unübersehbar. Das Vorhaben der Süderweiterung stieß so auf starken Widerstand.

In dieser wirtschaftlich schwierigen Situation wirkte sich die institutionelle Schwäche der EG bes. ungünstig auf die Handlungsfähigkeit aus. Die Kommission war zu einem Verwaltungszentrum der intergouvernementalen Kooperation geworden. Die Arbeit des Rates als zentralem Entscheidungsorgan war durch mangelhafte Effektivität gekennzeichnet. Es verschwamm im Halbdunkel des geheimen Beschlussverfahrens und zu Hause in der kollektiven Regierungsverantwortlichkeit.

Der EG-Haushalt war seit vielen Jahren mit strukturellen Mängeln belastet. Die EG hatte mittlerweile die Grenze ihrer Finanzierbarkeit erreicht. Das verfügbare Finanzvolumen war mit Blick auf die anstehenden Aufgaben zu knapp bemessen. V.a. die Konzentration von etwa zwei Dritteln aller Ausgaben auf den Agrarmarkt schränkte die Möglichkeiten zu einer aktiven Europapolitik in den anderen Bereichen drastisch ein. Das Wort von der „Eurosclerose“ machte die Runde. Der Europagedanke hatte sichtlich an Fahrt verloren.

Rückblickend lassen sich zu Beginn der 1980er Jahre fünf zentrale „Baustellen“ im Integrationsprozess benennen:

- Die EG musste Wege finden, um ihre Identität zu stärken und damit gegenüber Einzelinteressen von MS oder starken gesellschaftlichen Interessenvertretern durchsetzungsfähiger zu werden.
- Das institutionelle Gefüge musste weiterentwickelt werden, um die Effektivität und die demokratische Legitimation europäischer Politik zu gewährleisten.

- Die Reform des Agrarmarkts, die Weiterentwicklung der Eigeneinnahmen, der Ausbau der Haushaltskompetenzen des EP sowie die Steigerung des Anteils der Regional- und Sozialpolitik am Gesamthaushalt der EG waren überfällig.
- Die EG sah sich gezwungen, einen größeren Beitrag zum innergemeinschaftlichen Ressourcentransfer zu leisten. Die MS standen damit vor der Aufgabe, für einen höchst unterschiedlich strukturierten Wirtschaftsraum eine gemeinsame Strukturpolitik zu entwerfen.
- Der EG stellte sich angesichts der internationalen Herausforderungen die schwierige Aufgabe, ihre außenpolitische Zusammenarbeit und Handlungsfähigkeit wesentlich zu steigern.

Der Beginn der 1980er Jahre war von einer Reformdiskussion gekennzeichnet wie selten zuvor. So kündigte der damalige deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher am 6. Januar 1981 eine neue Europa-Initiative an. Er nahm dabei einen seit vielen Jahren benutzten, aber immer noch sehr unscharfen Zielbegriff der Europapolitik auf: die „Europäische Union“. Er schlug vor, dieses Ziel durch einen Vertrag – eine „Europäische Akte“ – inhaltlich zu fixieren. Die Grundgedanken dieser Akte waren eine stärkere Verbindung von EG und EPZ unter dem gemeinsamen Dach des ER, die Steigerung der Effizienz im Entscheidungsprozess durch den Ausbau der Führungsposition des ER, durch Kompetenzerweiterungen des EP und durch die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip des Rates, die Einbeziehung der Sicherheitspolitik in die EPZ sowie eine engere Zusammenarbeit im kulturellen und rechtspolitischen Bereich. Die italienische Regierung griff diese Überlegungen auf und ergänzte sie durch konzeptionelle Darlegungen zur wirtschaftlichen Integration. Am 4. November 1981 legten die deutsche und die italienische Regierung einen gemeinsamen Entwurf für eine Europäische Akte vor, der ausdrücklich auf konsensfähige Punkte konzentriert sein sollte. Mit dieser Initiative begann ein schwieriger Verhandlungsprozess, in dessen Verlauf sich bald herausstellte, dass die konsensfähigen Bereiche enger abzustecken waren, als es die Autoren zunächst annahmen. Der Gedanke, einen Vertrag zu schließen, wurde frühzeitig aufgegeben.

Die europäische Tagespolitik brachte Anfang der 1980er Jahre Bewegung in die Reformdebatte: In der Frage der Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat kam es zu einem Präzedenzfall. Die Landwirtschaftsminister waren nicht in der Lage, sich auf die Agrarpreise zu einigen.

Insb. Frankreich pochte auf eine Einhaltung des Luxemburger Kompromisses und Großbritannien machte eine Blockade der Agrarpreise zum Vehikel seiner Haushaltsforderungen. Sein Veto diente als Hebel für Forderungen, die nicht im Zusammenhang mit der Entscheidungsmaterie standen. Da Großbritannien nicht bereit war nachzugeben, entschied der Rat mit der laut Vertrag erforderlichen qualifizierten Mehrheit. Dänemark, Griechenland und Großbritannien nahmen an der Abstimmung nicht teil. Damit hatte eine subtile Verschiebung der politischen Akzente stattgefunden: Die Feststellung des Gemeinschaftswillens wurde zwar nicht schematisch unter das kompromisslose Diktat der Mehrheit, aber auch nicht mehr automatisch dem Veto der Minderheit unterworfen. Entscheidend war v.a. die französische Interpretation der Mehrheitsabstimmung im Rat: Der Luxemburger Kompromiss gebe jedem MS zwar die Sicherheit, dass ihm keine Entscheidung aufgezwungen werde, gegen die es ein vitales Interesse vorbringen könne. Es könne aber nicht Sinn dieses Vorbehalts sein, einem MS die Möglichkeit zu geben, das Funktionieren der Gemeinschaftsverfahren zu verhindern. Frankreich hatte damit seine Interpretation des Luxemburger Kompromisses gemeinschaftsfreundlich akzentuiert. Dieser Präzedenzfall, der herausragende Bedeutung für das Binnenmarktprogramm erlangen sollte, verdeutlicht, dass sich die Reformdebatten nicht im luftleeren Raum abspielten, sondern konkrete Bezüge zur europäischen Politik besaßen: Der Problemdruck machte Reformen schlicht unausweichlich.

Das EP beteiligte sich intensiv an den Reformdiskussionen. Dabei entwickelte es Überlegungen von sehr unterschiedlicher Reichweite. Bei allen Initiativen war es jedoch bemüht, seine politische Rolle zu stärken, die Effizienz seiner Verfahren zu verbessern und durchgreifenden Kompetenzerweiterungen den Weg zu ebnen. Von bes. Ehrgeiz war zweifellos das Vorhaben, eine europäische Verfassung auszuarbeiten. Der institutionelle Ausschuss unter Vorsitz von Altiero Spinelli erarbeitete den Entwurf eines Vertrags zur Gründung der EU, der am 14. Februar 1984 im EP angenommen wurde. Der Text blieb aber in den Debatten in den MS hängen. Nutzlos war die Spinelli-Initiative jedoch nicht: Sie wurde zu einem der Auslöser für die Einheitliche Europäische Akte (EEA), mit der Ende der 1980er Jahre das große Werk der Binnenmarktvollendung organisiert wurde.

1984 wurde auch mit der Spirale dramatischer Kostenexplosion auf dem Agrarsektor gebrochen. Wenn auch nur vorsichtig und sektoral begrenzt wurde ein Ende der unbegrenzten Absatzgarantie eingeleitet. Nach Vorvereinbarungen der Agrarminister in Bezug auf die Überproduktion bei Milch und Getreide sowie den Abbau der Währungsausgleichsbeträge fixierte der Gipfel von Fontainebleau am 25./26. Juni 1984 unter Hinzufügung von Ausnahmeregelungen für Irland die Vereinbarungen und beschränkte die Garantiemengen für Milch. Der ER einigte sich daneben auf eine vorläufige Lösung des seit Jahren schwelenden Haushaltskonflikts. Bis dahin hatte man jährlich ad hoc eine Minderung der britischen Haushaltsbelastungen vereinbart. Die in Fontainebleau gefundene Lösung hob demgegenüber auf eine längerfristige, wenn auch nicht unbedingt weitsichtige Regelung eines Rabatts ab. Dieses Ausgleichssystem kam erstmals 1985 zur Anwendung.

Nicht zuletzt stellte der Gipfel in Fontainebleau die letzten Weichen für die Süderweiterung. Auf beiden Seiten gab es gemischte Gefühle, als die letzten Steine zum Beitritt Spaniens und Portugals aus dem Wege geräumt wurden. Dennoch wurde die Süderweiterung als selten gewordenes Erfolgserlebnis der Europapolitik feierlich begrüßt. Doch die politische Architektur der EG wandelte sich durch die Erweiterungen: Der gemeinsame Entwicklungstrend mit der Perspektive der politischen Einigung Europas war einem stärker ökonomisch akzentuierten Ansatz gewichen. Die Süderweiterung verschob nun nicht nur die Akzente in Richtung Mittelmeer, sondern machte auch eine Erhöhung der Ausgaben notwendig. Schon hier zeigte sich die enge Verbindung zwischen Reformdruck und Erweiterungsprozess – ein Zusammenhang, der sich v.a. im Kontext der Osterweiterungen als zentrale Triebfeder für die Systementwicklung der EU erweisen sollte.

In der Reformdiskussion erfolgte auf dem Mailänder Gipfel am 28./29. Juni 1985 trotz aller Querelen zwischen den MS ein entscheidender Schritt: Der ER beschloss, eine Regierungskonferenz einzuberufen, in deren Rahmen die bestehenden Reformvorschläge präzisiert und entscheidungsreif gemacht werden sollten. Dieser Durchbruch konnte v.a. auch deshalb erzielt werden, weil Bundeskanzler Helmut Kohl und Frankreichs Staatspräsident François Mitterrand schon zuvor vereinbart hatten, ein gemeinsames Konzept zur politischen Fortentwicklung vorzu-

legen. Beide machten öffentlich deutlich, dass sie den Weg zur Politischen Union auch dann zu gehen bereit seien, wenn nicht alle MS folgten.

Die Bundesregierung wollte den von allen MS geteilten Wunsch, den Binnenmarkt endlich zu realisieren, nicht als Absichtserklärung versanden lassen. Dazu waren Änderungen der Römischen Verträge notwendig. Der EWG-Vertrag legte in zentralen Feldern des Binnenmarkts Einstimmigkeit fest. Dies hatte alle Bemühungen, den Binnenmarkt zu vollenden, bisher entscheidend beeinträchtigt. Hier sollten Mehrheitsentscheidungen Abhilfe schaffen. Auch bei den Kompetenzen des EP erschienen Korrekturen der Römischen Verträge notwendig: Den direkt gewählten Repräsentanten der europäischen Bürger war noch immer eine effektive Mitwirkung in weiten Bereichen verwehrt. Angesichts vielfältiger Widerstände bei den Partnern schlug die deutsche Seite vor, wenigstens in wichtigen, ausgewählten Bereichen (u.a. Erweiterung, Assoziierung) die Mitwirkung des EP zu verankern, um damit einen ersten Schritt auf dem Weg des EP zu einer echten Zweiten Kammer im Gesetzgebungsprozess der EG zu vollziehen. Daneben wurden die Bemühungen fortgesetzt, den politischen Rahmen des Integrationsprozesses zu festigen. Der dazu formulierte deutsch-französische Vertragsentwurf, der neben die Römischen Verträge gestellt werden sollte, versuchte, die bis dahin recht erfolgreiche Kooperation im Rahmen der EPZ zu kodifizieren.

Der Mailänder Gipfel hatte Weichen gestellt. Aber in welche Richtung und mit welcher Geschwindigkeit würde sich der europäische Zug nun in Bewegung setzen? Würde er einzelne Waggons abkoppeln, zumindest aber deren Bremsklötze entfernen? Diese Fragen wurden in den Monaten zwischen Mailänder und Luxemburger Gipfel immer wieder aufgeworfen. Die in dieser Zeit tagende Regierungskonferenz, an deren Vorbereitung und Durchführung alle – seit dem Beitritt Griechenlands 1981 – zwölf MS mitwirkten, erarbeitete die EEA, die auf dem Luxemburger Gipfel am 2./3. Dezember 1985 verabschiedet wurde und deren Detailformulierungen die dazu ermächtigten Vertreter der MS in den Wochen danach endgültig fixierten. Langfristige und strukturelle Bedeutung erhielten folgende Elemente der EEA:

Der Binnenmarkt sollte bis zum 31. Dezember 1992 vollendet werden. Dieser Fahrplan war bereits im Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts vom Juni 1985 unter der Ägide von Kommissionspräsident Jacques Delors entwickelt worden. Dort wurden sämtli-

che Hindernisse für einen wirklich freien Markt in der EG benannt und eine Gesamtstrategie zu dessen Verwirklichung vorgelegt.

Für den Bereich des Binnenmarkts wurde ein neues Beschlussverfahren fixiert und so die Römischen Verträge korrigiert. Dieses sah zusätzliche qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat vor, stärkte die Stellung des EP, formulierte jedoch zugleich eine Fülle von Ausnahmen, bei denen die Einstimmigkeitsregel weiter gelten sollte. Der Luxemburger Kompromiss blieb unangetastet.

Die Regierungskonferenz und der Luxemburger Gipfel setzten nicht den Weg der Schaffung neuer Organisationsformen fort. Sie betrieben vielmehr den Versuch einer Bündelung der bestehenden Organisationsvielfalt unter einem rechtlichen Dach: Die EEA führte die EPZ mit der EG zusammen und gab so der EPZ eine rechtliche Form.

Die EEA weitete die Kompetenzen der EG auf neue Bereiche aus, z.B. die Umwelt-, Forschungs- und Technologie- sowie Sozialpolitik.

Im Februar 1986 wurde die EEA unterzeichnet und trat am 1. Juli 1987 in Kraft. Das Binnenmarktprogramm nahm Fahrt auf: Standen jahrelang Fragen der institutionellen Fortentwicklung, der Finanzausstattung und der Reform des Agrarmarkts im Vordergrund, so wurden diese nun abgelöst von einem zugkräftigen neuen Thema, der Vollendung des Binnenmarkts. „Europa '92“ hieß das Kürzel für diesen europapolitischen Motivationsschub. Die sozialpsychologische Kraft dieses Themenwechsels löste jedoch zugleich Besorgnis aus – innerhalb der EG wegen der Gefährdung sozialer Besitzstände und der Frage, ob man dem Tempo des Wandels und der Verschärfung des Wettbewerbs gewachsen sei; außerhalb der Gemeinschaft wegen der Befürchtung von Wettbewerbsnachteilen und einer Abschottung des EG-Binnenmarkts.

Mitten in diese Lage hinein sah sich die EG jedoch plötzlich mit einem Ereignis konfrontiert, das in der Folgezeit ihre Entwicklung maßgeblich prägen und Europa ein völlig neues Gesicht verleihen sollte: die politischen Umwälzungen Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre.

### **3 Das Ende der Spaltung: Reformmarathon und die größte Erweiterung in der Geschichte der EU**

Die markante Zäsur des Mauerfalls 1989 veränderte die europäische Bühne tief greifend. Mit dem Ende des Kommunismus schien plötzlich die Vision einer Rückkehr Mittel- und Osteuropas in ein freies, friedli-



ches und prosperierendes Gesamteuropa ebenso möglich wie der Alptraum eines Rückfalls in den Streit der Nationalstaaten.

Nach dem Ende des ideologischen Konflikts zwischen Ost und West kam den EG eine neue Schlüsselfunktion für den Kontinent zu. Die jungen Nationalstaaten lenkten ihre Interessen rasch auf die erfolgreiche Integrationsgemeinschaft im Westen. Die EG wurde aufgrund ihrer wirtschaftlichen Überlegenheit und politischen Stärke zum Magneten Gesamteuropas. Nach schwierigen Verhandlungen wurden zunächst Europaabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten geschlossen. Nach den Beschlüssen von Kopenhagen 1993 wurde die Beitrittsperspektive dieser Abkommen zu einem moralischen Versprechen und der Beitritt wurde energisch vorangetrieben. Der Beitritt der bisher in der Europäischen Freihandelszone (EFTA) organisierten Länder Finnland, Österreich und Schweden Anfang 1995 zeugte vom Erfolg der EG, der weit über den einer wirtschaftlichen Interessengemeinschaft hinausragte.

Zwar trieben der Umbruch im Osten und die deutsche Einheit die Vollendung des Binnenmarkts an, gleichzeitig stellten Vertiefung und Erweiterung die EG Anfang der 1990er Jahre aber vor einen Berg unerledigter Aufgaben. Die EU glich damit ein Jahrzehnt lang mehr denn je einer „Baustelle“.

#### **Die Begründung der „Europäischen Union“ mit dem Vertrag von Maastricht**

Die Erfüllung der Verpflichtungen der EEA, die innen- wie außenpolitischen Folgewirkungen des Binnenmarkts, der Umbruch im östlichen Teil Europas und das Wiederaufbrechen der deutschen Frage ließen die Europäer näher zusammenrücken. Die Integrationslogik des Binnenmarkts und den Drei-Stufen-Plan des Delors-Berichts zur WWU von 1989 aufgreifend, begann im Dezember 1990 in Rom die Regierungskonferenz zur WWU. Parallel wurde eine Regierungskonferenz zur Gründung einer Politischen Union eröffnet.

In Maastricht fand die bis zu diesem Zeitpunkt weitgehendste Reform der Römischen Verträge am 9./10. Dezember 1991 ihren Abschluss. Das Leitbild einer „Europäischen Union“ wurde durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (EUV) vom 7. Februar 1992 verwirklicht: Die Gemeinschaften wurden von einer hauptsächlich wirtschaftlich integrierten und auf der politischen Zusammenarbeit beruhenden Einrichtung in eine Union weiterentwickelt, die durch den neu geschaffenen

EUV auch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) umfassen sollte. Diese Konstruktion war letztlich eine Konsequenz der unterschiedlichen Auffassungen über die Finalität der Union. GASP und ZJIP verblieben in der intergouvernementalen Zusammenarbeit der MS, wenn auch im formalen Strukturrahmen der EU, von der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) ausgeklammert und fielen nicht unter die Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft.

Innerhalb der EG – der EWG-Vertrag wurde in „EG-Vertrag“ (EGV) umbenannt – sind v.a. zwei entscheidende Schritte hervorzuheben: die Festlegung des Fahrplans zur Vollendung der WWU und die substantielle Einbeziehung des EP in den Entscheidungsprozess:

Auf Grundlage des Delors-Berichts wurde ein Drei-Stufen-Plan beschlossen, der die Verwirklichung der WWU in behutsamen, doch evolutionären Schritten zum großen Sprung vorzeichnete. Die erste Stufe begann bereits am 1. Juli 1990 mit einer Kapitalverkehrsliberalisierung und einer verstärkten Koordinierung der Währungspolitiken, die zweite Stufe umfasste ab dem 1. Januar 1994 insb. die Errichtung des Europäischen Zentralbanksystems. Mit der dritten Stufe wurden am 1. Januar 1999 die Wechselkurse in zunächst elf Teilnehmerstaaten (Griechenland kam erst am 1. Januar 2001 hinzu) endgültig fixiert. Der Euro wurde 2002 alleiniges Zahlungsmittel in den zwölf WWU-Staaten.

Die Kompetenzen des EP wurden erheblich ausgebaut. Seit dem Vertrag von Maastricht muss es eine neu eingesetzte Kommission bestätigen und ihm wurden Untersuchungs- und Petitionsrechte sowie das Mitentscheidungsverfahren für die gemeinschaftliche Gesetzgebung in den Bereichen Binnenmarkt, Verbraucherschutz, Umwelt und gesamteuropäische Verkehrsnetze vertraglich zugesichert. Die Wahlperioden von EP und Kommission wurden angeglichen.

Die beiden Formen intergouvernementaler Zusammenarbeit im einheitlichen institutionellen Rahmen der EU markierten den Beginn einer qualitativ intensivierten Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Innen- und Justizpolitik:

Die MS verpflichteten sich, eine GASP in allen Bereichen zu entwickeln. Dem Rat stand durch „Maastricht“ ein Instrumentarium zur Verfügung, das der bisherigen Koordinierung im Rahmen der EPZ gefehlt hatte.

Bereiche der Innen- und Justizpolitik wurden erstmals vertraglich als Gegenstände von gemeinsamem Interesse konkretisiert. Dazu gehörten die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie die Bekämpfung von Terrorismus, illegalem Drogenhandel und internationaler Kriminalität. Die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags erwies sich als mühsamer und langwieriger als erwartet. Volksentscheide gab es in Dänemark, Frankreich und Irland. Während sich die beiden Letztgenannten für das Vertragswerk entschieden, führte die Abstimmung in Dänemark zu einer Krise: 50,7 Prozent der Dänen stimmten dagegen. 1992 – das Jahr der Binnenmarkt-Vollendung – wurde zum Wechselbad der Gefühle. Zwar konnte das Nein der Dänen nach Zugeständnissen in ein Ja umgewandelt werden. Aber nach der Zustimmung des britischen Unterhauses musste in Deutschland mit der Zurückweisung von Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Maastricht noch die letzte Hürde genommen werden, bevor er mit fast einem Jahr Verspätung im November 1993 in Kraft treten konnte.

Der Ratifizierungsprozess verstärkte einen schon länger anhaltenden Trend der Europamüdigkeit in der Bevölkerung. Bereits in den 1980er Jahren war die Beteiligung an den Europawahlen deutlich von 63 Prozent im EU-Durchschnitt 1979 auf 59 Prozent 1989 zurückgegangen. Dieser eher lustlose Vollzug der Wahlen kann als Ausdruck der Gering-schätzung der Rolle des EP, aber auch als eine Konsequenz der fehlenden Politisierung der Wahlen gedeutet werden. In den 1990er Jahren war die Kluft zwischen dem Interesse der Bürger am Integrationsprozess und der unvergleichlichen Dynamik von Vertiefung und Erweiterung so groß wie nie. Denn mit „Maastricht“ schien nicht mehr als ein Zwischenschritt geschafft. Bereits in Maastricht einigten sich die Zwölf daher, schon 1996 den Vertrag auf Notwendigkeiten zur Revision zu überprüfen.

#### **Der Vertrag von Amsterdam: ungenutzte Chance zur Kurskorrektur**

Die Ergebnisse der Vertragsrevision von Amsterdam wurden dem in Maastricht vorgegebenen Auftrag kaum gerecht. Die Analyse der mitgliedstaatlichen Positionen zur Reformagenda deutete bereits frühzeitig auf keinen durchschlagenden Erfolg hin. Als die Staats- und Regierungschefs am 16./17. Juni 1997 zu den abschließenden Verhandlungen zusammentraten, einigten sie sich nur auf einen minimalen gemeinsamen

Nenner. EGV und EUV wurden konsolidiert und neu nummeriert. Durch die Kontroverse um Beschäftigungspolitik und Stabilitätspakt im Vorfeld des Gipfels wurde das eigentliche Ziel der Vertragsreform – die Wahrung der Handlungsfähigkeit der EU mit Blick auf die anstehende Erweiterung – in den Hintergrund gedrängt. Dennoch trug der Vertrag von Amsterdam in zentralen Bereichen zur Vertiefung der EU bei:

Die GASP wurde durch die Schaffung des Amtes eines „Hohen Vertreters“ gestärkt. Dieser sollte die Außenpolitik der EU repräsentieren und zusammen mit der Kommission die jeweilige Ratspräsidentschaft unterstützen.

Die in Maastricht begonnene ZIJP gewann durch die Überführung des Bereichs der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen in die EG an Integrationsdichte. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen verblieb in der intergouvernementalen Zusammenarbeit, wurde aber optimiert. Die Grundlagen für eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik wurden gelegt.

Um die Effizienz und Handlungsfähigkeit der EU zu steigern, wurden Mehrheitsentscheidungen im Rat ausgeweitet und dem EP weitere Rechte übertragen. Neben einem größeren Mitspracherecht bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten wurde das Mitentscheidungsrecht des EP auf über 20 neue Bereiche erweitert.

Als entscheidende Zäsur und wohl einzig kreative Entscheidung ist rückblickend die Einführung von allgemeinen Flexibilitätsklauseln in das Vertragswerk anzusehen. Die „Verstärkte Zusammenarbeit“ unterlag jedoch noch einer Reihe von Einschränkungen, so dass die Anwendbarkeit zweifelhaft blieb.

Das größte Versäumnis waren jedoch die verschleppten institutionellen Weichenstellungen, die im Nachgang verniedlichend als „Left-overs“ (Überbleibsel) von Amsterdam bezeichnet wurden. Insb. handelte es sich dabei um die künftige Größe und Zusammensetzung der Kommission, die Stimmengewichtung im Rat sowie die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat. Um die sich bereits zu diesem Zeitpunkt abzeichnende Erweiterung um bis zu zwölf weitere Staaten verkraften zu können, musste die EU diese Fragen dringend in Angriff nehmen. Auf den ersten Blick erscheinen diese Themen fast technisch-banal, doch handelt es sich um Fragen von Macht und Einfluss, die sich erfahrungsgemäß nur unter größten Anstrengungen und Zeitdruck lösen lassen. Mit den „Left-

overs“ waren die zentralen Reformthemen der nächsten Vertragsrevision auf dem Tisch: Wenige Monate nach In-Kraft-Treten des Vertrags von Amsterdam im Mai 1999 begann zur Jahrtausendwende die Regierungskonferenz von Nizza.

#### **Der Versuch von Nizza**

Bereits die Vorbereitungen der Regierungskonferenz, die im Februar 2000 eröffnet und mit der Einigung auf den Vertrag von Nizza im Dezember 2000 abgeschlossen wurde, zeigten: Die strategische Kraft der Europapolitik war nahezu erschöpft. Grabenkämpfe zwischen großen und kleinen, alten und neuen, armen und reichen MS hatten die Regierungskonferenz und den entscheidenden Gipfel bestimmt. Fünf Tage lang verhandelten die Staats- und Regierungschefs in Nizza nahezu 100 Stunden lang. Doch war das Ergebnis ernüchternd:

Die Verkleinerung der Kommission wurde vertagt: Zwar sah der Vertrag von Nizza vor, dass von 2005 an jeder MS nur noch einen Kommissar stellen darf, sodass die großen MS auf ihren zweiten Kommissar verzichten müssten. Aber erst wenn die EU 27 MS umfasst, sollte jedoch das Prinzip „weniger Kommissare als MS“ gelten. Die Details der Regelung müssten die MS dann einstimmig beschließen.

Die Stimmengewichtung im Rat wurde verkompliziert: Mehrheitsentscheidungen wären nur noch dann möglich, wenn eine Mehrheit der gewichteten Stimmen, der MS und der Bevölkerung erreicht wird („dreifache Mehrheit“).

Trotz dieser dreifachen Absicherung wurde eine deutliche Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat nicht gewagt. Sie wurden zwar auf einige Politikfelder sowie personelle Entscheidungen ausgeweitet, doch der große Durchbruch gelang nicht.

Die Lösung der drei großen „Left-overs“ von Amsterdam fiel damit wenig zukunftssträchtig aus. Auch in weiteren Reformbereichen wurden lediglich Kompromisse auf einem kleinen gemeinsamen Nenner gefunden. So wurde die Sitzverteilung im EP zwar den neuen Verhältnissen nach der Erweiterung angepasst, doch auch hier blieben sachliche Unstimmigkeiten bei der Sitzverteilung bestehen. Das Vetorecht beim Einstieg in eine „Verstärkte Zusammenarbeit“ fiel zwar – aber nicht für die GASP. Die Öffnung der Flexibilisierung geschah darüber hinaus unter dem Vorbehalt, dass sie sich nicht auf neue Politikfelder beziehen dürfe.

Trotz aller Reförmchen fassten die Staats- und Regierungschefs in Nizza auch einen richtungsweisenden Beschluss. Auf deutsch-italienische Initiative wurde dem Vertrag von Nizza die Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der EU angehängt. In dieser sprachen sich die MS für die Aufnahme eines breit angelegten Dialogs aus, der insb. vier Themen umfassen sollte:

- den Status der in Nizza nur feierlich proklamierten EU-Grundrechtecharta;
- die trennscharfe Abgrenzung der Zuständigkeiten im Mehrebenensystem;
- die Rolle der nationalen Parlamente im Einigungsprozess; und
- die Vereinfachung der Verträge.

Was in der Folgezeit etwas umständlich als „Post-Nizza-Prozess“ daherkam, entwickelte sich innerhalb weniger Monate zu einer veritablen europäischen Zukunftswerkstatt.

#### **„Europa XXL“: Erweiterungsvorbereitungen und die Entgrenzung Europas**

Parallel und eng verzahnt mit den Reformanstrengungen der EU nahm ab Mitte der 1990er Jahre auch der Beitrittsprozess an Fahrt auf. Mit der Entscheidung des ER in Luxemburg vom 12./13. Dezember 1997 wurde die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern beschlossen. Auf dem Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 fiel der Beschluss zu Verhandlungen mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakei darüber hinaus wurde der Türkei der Kandidatenstatus verliehen. Ende der 1990er Jahre zeichnete sich damit ein Beitritt von zwölf neuen Staaten – sowie möglicherweise der Türkei – ab. Die EU setzte zum quantitativen Sprung auf 27 MS an.

Gegenstand der Verhandlungen mit den Beitrittsaspiranten war der in 31 Kapitel unterteilte gemeinschaftliche Besitzstand (*acquis communautaire*), darunter 14.000 Rechtsakte, verteilt auf 80.000 Seiten. Die Beitrittsverhandlungen verliefen – mit den Ausnahmefällen Bulgarien und Rumänien – zügiger als erwartet. Die Kommission empfahl daher im Oktober 2002 die Aufnahme von zunächst zehn Beitrittskandidaten. Sie bescheinigte diesen eine große Übereinstimmung mit dem *acquis communautaire* sowie mit den für dessen administrative und rechtliche Umsetzung notwendigen Strukturen. Defizite wurden jedoch in den Bereichen Zoll, Landwirtschaft, Regionalpolitik und Finanzkontrolle konstatiert.

Auf dem Gipfel von Kopenhagen am 12./13. Dezember 2002 wurden schließlich die Verhandlungen mit zehn Ländern abgeschlossen. Dem Beschluss waren heftige Auseinandersetzungen um das Finanzkapitel vorausgegangen.

Im Februar 2003 legte die Kommission dem Rat und EP den Beitrittsvertrag zur Stellungnahme vor. Erst nach dessen Zustimmung mit absoluter Mehrheit und dem einstimmigen Beschluss des Rates war der Weg zur Unterzeichnung des Beitrittsvertrags frei. Nach Ratifizierung in alten und neuen MS traten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern am 1. Mai 2004 der EU bei. Mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens am 1. Januar 2007 wurde die große Süd- und Osterweiterung vollendet.

Wie keine der früheren Erweiterungsrounden hat die Überwindung der jahrzehntelangen Teilung Europas die EU qualitativ verändert, denn:

- sie bedeutete das Ende der Regierungspraxis in einer EU, die von den Institutionen und Politikstilen eines Europas der sechs Gründerstaaten geprägt war, und setzt Differenzierungspotenzial frei;
- sie verdoppelt das Wohlstandgefälle innerhalb der EU und konfiguriert die Interessenbasis für wirtschafts- und verteilungsrelevante Politiken neu;
- sie dehnt die Grenzen der EU aus bis zur osteuropäischen Kernregion und zum Balkan.

Der Beitrittsprozess hat 2004 bzw. 2007 formal seinen krönenden Abschluss gefunden – die Heranführung im eigentlichen Sinne geht aber weiter. Die Neuordnung der Machtverhältnisse innerhalb der EU und die Einbindung der Heterogenität lassen sich weder mit der Mathematik von Sitzverteilungen und Stimmgewichten noch durch symbolische Gesten verdecken. Die komplizierten Übergänge von Diktatur zur Demokratie, von der Plan- zur Marktwirtschaft und von der Blockstruktur zur nationalen Eigenständigkeit waren und sind z.T. noch belastet durch eine Fülle ungelöster Probleme.

Der Prozess der Erweiterung ist noch längst nicht abgeschlossen. Bereits im Dezember 2004 haben sich die Staats- und Regierungschefs nach langem Zögern darauf geeinigt, Beitrittsverhandlungen mit der Türkei sowie mit Kroatien aufzunehmen, was im Oktober 2005 erfolgte. Kroatien trat am 1. Juli 2013 als 28. MS der EU bei. Der Beschluss zur Türkei ist von erheblicher, heute noch nicht in allen Konsequenzen absehbarer Tragwei-

te. Der Beitritt der Türkei, würde das machtpolitische Gefüge der EU im Innern substanziell verändern, aber auch neue stabilitätspolitische Herausforderungen bringen – schließlich grenzt das Land mit Irak, Iran und Syrien direkt an die Konfliktherde des Nahen Ostens. Beides muss nüchtern wahrgenommen und diskutiert werden.

Die große EU darf aber auch jenseits des Westbalkans und der Türkei ihre Türen nicht grundsätzlich verriegeln. Die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft ist für die meisten Länder in ihrem geografischen Umfeld wesentlicher Anreiz für die Einleitung bzw. Fortsetzung ihrer politischen und ökonomischen Transformation. Das illustriert nicht zuletzt das Beispiel der Ukraine, wo die Nichtunterzeichnung des EU-Assoziierungsabkommens durch die Regierung zu Massenprotesten und dem Sturz des Präsidenten Wiktor Janukowytch führte. Neben einer vollen Mitgliedschaft sind aber innovative Formen der differenzierten Heranführung von Staaten, die in Richtung EU streben, gefragt. Verschiedene Abstufungen in Form konzentrischer Kreise um die volle EU-Mitgliedschaft könnten künftig der Schlüssel sein für die Einbindung von Nichtmitgliedern in das enge Netz europäischer Kooperation.

#### **4 Der Verfassungsprozess: das erste Großprojekt der erweiterten EU**

Politische Systeme, die handlungsfähig und stabil bleiben wollen, benötigen einen strategischen Grundkonsens über Zweck, Richtung und Ausgestaltung. Die EU braucht eine Idee von sich selbst. Eher beiläufig wurde vollzogen, was Europa mittelfristig ein neues Gesicht geben wird. Die Erweiterungsentscheidungen der EU wurden und werden zu einem erneuten historischen Beleg für den konzeptionellen Verfall des europäischen Denkens, den man seit vielen Jahren beobachten kann.

Mit dem „Post-Nizza-Prozess“ hat sich die EU dieser Herausforderung zeitweise gestellt. Zwar war die Agenda zunächst begrenzt auf vier Themen – Status der EU-Grundrechtecharta, Zuweisung von Kompetenzen, Rolle der nationalen Parlamente und Vereinfachung der Verträge – doch mit der Erklärung von Laeken vom 14./15. Dezember 2001 wurde der Themenkatalog so ausgeweitet, dass eine Generalüberholung des politischen Systems der EU im Bereich des Möglichen lag. In Form von rund 60 Fragen wurde ein ganzes Bündel von konkreten Reformnotwendigkeiten formuliert. Dass die Beschlüsse von Laeken, die auch die Einsetzung eines neuen Gremiums zur Vorbereitung der Vertragsrevision



umfassten, nur drei Jahre später in die Unterzeichnung einer Verfassung münden würden, war zu diesem Zeitpunkt keineswegs eine klare Zielperspektive.

### **Innovatives Reformgremium: der Europäische Konvent**

Die Staats- und Regierungschefs formulierten mit der Erklärung von Laeken nicht nur einen ambitionierten Auftrag, sondern setzten auch ein innovatives Gremium zu Vorbereitung der Vertragsreform ein. Nach dem Vorbild des Konvents, der die EU-Grundrechtecharta entwickelt hatte, wurde erstmals für eine Vertragsrevision ein Konvent einberufen. Damit versuchten die MS, eine Lehre aus den Regierungskonferenzen der vergangenen Jahre zu ziehen und mittels einer neuen Methode den Reformprozess zu effektivieren und zu demokratisieren. Der Reformkonvent setzte sich aus Regierungsvertretern, Mitgliedern der Kommission, Abgeordneten der nationalen Parlamente und des EP zusammen. Unter ihnen waren darüber hinaus Delegierte der Regierungen und Parlamente aller damaligen Beitrittskandidaten vertreten.

Auch wenn wie so oft die Kommunikation zwischen politischen Entscheidungsträgern und Bürgern defizitär war, so wurde doch für den interessierten Beobachter ein fundamentaler Unterschied zwischen Regierungskonferenzen und Konventsmethode offensichtlich: Die Bildung von Koalitionen und die Austragung von Konflikten fanden öffentlicher statt. Zwar sollte man die Transparenz des neuen Prozesses nicht überbewerten, denn auch hier blieben taktische Winkelzüge integraler Bestandteil der komplexen Verhandlungssysteme. Aber im Konvent genossen sie nicht dieselbe Deckung wie in Regierungskonferenzen.

Dies hatte v.a. Auswirkungen auf das Ergebnis des Konvents. Er entwickelte ein beachtliches institutionelles Selbstbewusstsein. Getragen von dem Gefühl, ein historisches Moment europäischer Politik mitgestalten zu können, wirkte die stärker als je zuvor greifbare Parallelität von Erweiterung und Vertiefung wie ein Katalysator. Am Ende des ersten gemeinsamen Großprojekts der erweiterten EU stand nach nur 17 Monaten Verhandlungszeit ein Verfassungsentwurf. Damit sollte die EU einen großen Schritt in Richtung post-nationaler Staatlichkeit tun.

Konventspräsident Giscard d'Estaing legte diesen am 18. Juli 2003 der damaligen italienischen Ratspräsidentschaft vor und gab damit das offizielle Startsignal: Bühne frei für die Regierungskonferenz. Denn trotz der

Einsetzung des Konvents musste vertragsgemäß eine Regierungskonferenz der EU-25 – ohne Bulgarien, Rumänien und die Türkei, aber mit den zehn Beitrittsländern, die den Beitrittsvertrag bereits unterzeichnet hatten – einstimmig über die Reformen beschließen. Zwar schwächten die Regierungen das ursprüngliche Dokument in seiner visionären Kraft noch ein wenig ab. Dennoch war der am 29. Oktober 2004 feierlich in Rom unterzeichnete Verfassungsvertrag ein Meilenstein in der europäischen Integrationsgeschichte.

#### **Die Referenden in Frankreich und den Niederlanden: jähes Ende des Verfassungsprojekts**

Mit dem Verfassungsprojekt wollte die europäische Politik weit mehr schaffen als nur die Korrektur zurückliegender Versäumnisse und Fehlentwicklungen. Die bisherigen Verträge boten kein in sich geschlossenes und ausgewogenes Verfassungssystem. Im Konvent wurde daher der Bestand der Integration grundlegend mit dem Ziel überprüft, Legitimation, Transparenz und Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern. Wichtige Prinzipien des gemeinsamen und arbeitsteiligen Handelns sollten systematisch verankert werden, das Mehrheitsprinzip sollte die Konzertierung europäischer Politik auf die Stufe des Regierens bringen. Das System der konsequenten Mitentscheidung des EP sollte die Demokratie stärken. Durch die Systematisierung der Zuständigkeiten sollte die Arbeitsteilung zwischen den Ebenen gem. dem Subsidiaritätsprinzip unterfüttert werden. Nicht zuletzt sollte der Verfassungsvertrag die verschiedenen Primärrechtstexte, auf die sich die EU bislang gestützt hatte, in einem einzigen Dokument bündeln.

Doch um überhaupt in Kraft treten zu können, musste der Verfassungsvertrag in allen MS gem. den nationalen Bestimmungen ratifiziert werden. Mit seiner Ablehnung durch die Bevölkerung in Frankreich und den Niederlanden scheiterte im Frühjahr 2005 abermals einer der großen historischen Versuche, Europa eine zuverlässige Ordnung zu geben. Europa war offenbar immer noch nicht reif und in der Lage, die Schlüsselentscheidungen über Architektur und Macht zu fällen.

## 5 Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon

### Die Reflexionsphase: Suche nach möglichen Auswegen aus der Verfassungskrise

Nachdem sich der erste Schock über den Ausgang der Verfassungsreferenden gelegt hatte, begann die Suche nach Alternativen, mit denen zumindest zentrale Reformen gerettet werden sollten. Keine der Kontroversen in den MS stellte die wesentlichen Fortschritte infrage, die die Verfassung mit Blick auf die Handlungsfähigkeit, die Effektivität sowie die demokratische Legitimation Europas bringen sollte. Die Verfassung aber war von Anfang an mit einem anderen schweren Webfehler behaftet: Der Text ist trotz einer neuen Systematik des europäischen Primärrechts umfangreich und kompliziert. Deshalb konnten die Gegner alles Mögliche in den Text hineindeuten, auch wenn er weitaus verständlicher war als die zuvor bestehenden Verträge. Zudem lud das Dokument geradezu dazu ein, innenpolitische Frustrationen zu artikulieren. Das Nein war eine Absage an nationale Regierungen und das Resultat von unbegründeten mythologischen Ängsten. Eine Absage an das historische Projekt einer europäischen Friedensordnung wurde hier nicht formuliert. Im Nachgang zu den gescheiterten Referenden gaben 46 Prozent der Franzosen und gar 70 Prozent der Niederländer an, die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU für eine grundsätzlich gute Sache zu halten.

Gefragt war eine tragfähige Option zur Wahrung der Substanz des Verfassungsvertrags, die gleichzeitig Rücksicht nahm auf das Votum der Bürger in Frankreich und den Niederlanden. Die EU verordnete sich daher eine Reflexionsphase, um die Zukunft der dringend benötigten Reformen zu überdenken und neue Spielräume auszuloten. Doch statt großer strategischer Überlegungen stagnierte Europa in einer Phase reformerischer Konzeptionslosigkeit und beschränkte sich auf kurzfristige Aktivitäten.

### Führungsimpuls unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft

Ein neuer Impuls zur Stimulierung des Reformprozesses wurde erst wieder von der deutschen Bundesregierung erwartet, die am 1. Januar 2007 für ein halbes Jahr die Ratspräsidentschaft in einer Zeit voller Fragezeichen übernahm. Nun lag es an ihr, dem Projekt Europa neuen Mut zu geben und einer von Dissens und Widersprüchlichkeit bestimmten Agenda Klarheit und Perspektive zu verleihen. Die meisten MS, v.a. aber diejenigen, welche die Verfassung bereits ratifiziert hatten, erhofften sich, dass

sie die tiefe Interessenkluff zwischen den MS überbrücken und einen substanziellen Beitrag zur Ankurbelung der Integrationsdynamik Europas leisten könne.

Die Berliner Erklärung vom 25. März 2007, verabschiedet anlässlich des 50sten Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge, beschwor den Geist der Einigkeit des EWG-Vertrags: Die Vertragspartner hatten damals in der Präambel den „festen Willen [bekundet], die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“. Nach langer Überzeugungsarbeit gelang es der deutschen Präsidentschaft, allen übrigen MS das Bekenntnis abzurufen, „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“.

Bundeskanzlerin Merkel und Außenminister Steinmeier kam die schwierige Aufgabe zu, die verschiedenen Interessen und nationalen Befindlichkeiten behutsam auszubalancieren und zusammenzuführen. Dass sich die Staats- und Regierungschefs im Juni 2007 auf einen Fahrplan zur Reform einigen konnten, ist v.a. der Verhandlungsführung der deutschen Präsidentschaft und der Kompromissbereitschaft der „Freunde der Verfassung“ zu verdanken. Nach der Vorarbeit der Bundesregierung konnte die portugiesische Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte sich immer wieder aufbäumende nationale Interessen mit taktischem Geschick ausgleichen und den Reformprozess zum Ziel führen.

Nach den Anstrengungen eines jahrelangen erschöpfenden Reformprozesses konnte der „Vertrag von Lissabon“ am 13. Dezember 2007 im Hieronymus-Kloster bei Lissabon unterzeichnet werden. Abermals begannen die MS mit der Ratifizierung, die durch das irische Nein im Referendum vom Juni 2008 unterbrochen wurde. Zu viele Ängste wurden von den Iren noch mit dem Vertrag verbunden – von der Gefährdung der irischen Neutralität über den Verlust wirtschaftlicher Standortvorteile bis hin zur Bedrohung der nationalen Souveränität. Auch in Tschechien, Polen und Deutschland wurde die Ratifikation verzögert.

In Deutschland bescheinigte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom Juni 2009 dem Lissabon-Vertrag die Verfassungsmäßigkeit, stellte jedoch höhere Anforderungen an die europapolitischen Mitwirkungsrechte des Bundestages. Das irische Ja in einem zweiten Referendum im Oktober 2009 wurde durch leichte Änderungen möglich gemacht – so wird nun weiterhin jeder MS ein Kommissionsmitglied stel-

len. Auch die Finanzkrise ließ die Iren die wirtschaftliche Abhängigkeit von der EU stärker spüren. Nachdem der polnische Präsident nach dem erfolgreichen zweiten irischen Referendum unterzeichnete, wurden letztlich noch die Bedenken des tschechischen Präsidenten aus dem Weg geräumt. Tschechien wird in einer Zusatzklausel garantiert, dass aus der Grundrechtecharta keine Entschädigungsforderungen von Sudetendeutschen und Ungarn, die nach dem zweiten Weltkrieg vertrieben wurden, abgeleitet werden können. Somit konnte der Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft treten.

Er hat die dringend notwendige Justierung der politischen Architektur Europas vorgenommen. Dazu gehört die Korrektur der Entscheidungsprozesse, die Sicherung der demokratischen Legitimation, die Stärkung der Institutionen und das Ermöglichen weltpolitischen Handelns. Nun gilt es, die neuen Regeln in praktische Politik umzusetzen.

Mit der Aufhebung der Stimmgewichtung im Rat beendet er eine skandalöse Übervorteilung großer MS, denen gemessen an der Bevölkerungszahl ein vielfach größeres Stimmengewicht zugestanden hätte. Die Einführung der „doppelten Mehrheit“ ist die Schlüsselqualifikation auf dem Weg zu mehr Handlungsfähigkeit und Demokratie.

Zu den zentralen Reformen gehören zudem die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen, die Stärkung der GASP, die klarere Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den MS, die Stärkung der Rechte des EP, die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta, die Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens sowie die Justierung der Instrumente der differenzierten Integration. Zudem enthält der neue Vertrag an vielen Stellen Mechanismen, die eine Weiterentwicklung der EU auch ohne Kraft raubende Vertragsverhandlungen ermöglichen.

Nicht zuletzt schafft das neue Vertragswerk neue „Gesichter“ für die EU: So erhielt der ER einen auf zweieinhalb Jahre gewählten ständigen Präsidenten und das Amt der „Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ wurde faktisch zur „Außenministerin“ ausgebaut – auch wenn sie so nicht heißen darf. Der Vertrag von Lissabon stellt somit eine erhebliche Verbesserung von Handlungsfähigkeit und Demokratie in Europa dar.

## 6 Die Wirtschafts- und Finanzkrise

Die Staatsschuldenkrise in der Eurozone, die oft als „Euro-Krise“ bezeichnet wird, begann in Griechenland. Ein Regierungswechsel im Okto-

ber 2009 hatte das ganze Ausmaß der Verschuldung des Landes ans Licht gebracht. Athen bat die EU und den Internationalen Währungsfonds (IWF) um Hilfe. Doch die Krise ist grundsätzlicher. Ein Verschuldern der ökonomisch-politischen Kultur in vielen Ländern der EU hat zu einem Desaster der Überschuldung in etlichen Ländern geführt. Man hat es zugelassen, dass die Stabilitätskriterien nicht eingehalten wurden und verhedderte sich im Datenschlingel nationaler Angaben.

Nichts von dieser Grundproblematik ist neu. Alles lag bereits bei den Beratungen des Vertrags von Maastricht auf dem Tisch. Man wusste: Jede Währung braucht einen politischen Rahmen zur stabilen Abstützung und zum Eingriff gegen Krisen. In der Debatte im Deutschen Bundestag kurz vor der Konferenz von Maastricht erklärte Bundeskanzler Kohl unter dem Beifall der Abgeordneten, die Annahme, man könne die gemeinsame europäische Währung ohne politischen Rahmen gestalten, sei abwegig. Dennoch kam es dazu. Die Währung erhielt in Maastricht keinen politischen Rahmen. Alle Erwartungen schob man in einen einzigen Vertragsartikel – die Ankündigung eines neuen Vertrags, in dem dies nachgeholt werden sollte. Dazu aber kam es in den Schönwetter-Zeiten der Euro-Anfangsjahre nicht. Der Druck war verschwunden.

V.a. die wirtschaftlich schwächeren MS Südeuropas konnten dank ihrer Mitgliedschaft in der Eurozone an den Finanzmärkten zu günstigeren Konditionen Kredite aufnehmen als es ihrer Wettbewerbsfähigkeit und ihrem Schuldenstand eigentlich entsprach. Bankenrettungen und Konjunkturprogramme, die in vielen Staaten im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise nötig geworden waren, verschärften dann den Schuldenstand weiter.

Auf die sich daraus entwickelnde Krise in der Eurozone antworteten die EU und ihre MS mit einem Dreiklang: Aufspannen von „Euro-Rettungsschirmen“, strukturelle Fortentwicklung der WWU sowie Bemühen um Haushaltskonsolidierung und Reformen in den MS.

#### **Die Euro-Rettungsschirme: von der EFSF zum ESM**

Die im Frühjahr 2010 eskalierte Schuldenkrise in Griechenland drohte die Finanzstabilität der Eurozone als Ganzes zu gefährden. Man befürchtete, dass der Zahlungsausfall eines Euro-MS die Kreditwürdigkeit anderer in Mitleidenschaft ziehen würde. Ein Vertrauensverlust an den Finanzmärkten führt dazu, dass die Risikoaufschläge auf die Zinsen stei-

gen, die ein MS für seine Refinanzierung erbringen muss. Auch andere MS der Eurozone mit großen ökonomischen und fiskalischen Problemen wie Irland, Italien, Portugal oder Spanien taten sich zunehmend schwer, Käufer für ihre Staatsanleihen zu finden. Hinzu kommt, dass das europäische Bankenwesen eng miteinander verwoben ist. So sind bspw. französische Banken stark in Griechenland engagiert und wären von einem dortigen Staatsbankrott unmittelbar betroffen.

Vor diesem Hintergrund beschloss die EU, unter Beteiligung des IWF, im Mai 2010 zunächst ein bilaterales Hilfspaket für Griechenland. Um die nervösen Finanzmärkte zu beruhigen und die „Ansteckungsgefahr“ hoher Refinanzierungskosten auf andere schwächelnde Euro-MS zu verringern, wurde dann ein „temporärer Rettungsschirm“ aufgespannt, der allen Euro-MS offen stand. Er bestand aus drei Teilen:

Im Rahmen des „*Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus*“ (EFSM) konnte die Kommission max. 60 Mrd. Euro an den Märkten aufnehmen, für die mit dem EU-Budget gebürgt wird und die sie ihrerseits an MS mit großen fiskalischen Schwierigkeiten verleihen konnte.

Die „*Europäische Finanzstabilisierungsfazilität*“ (EFSF) bildete das Herzstück des temporären Rettungsschirms mit einer Ausleihkapazität von max. 440 Mrd. Euro. Anteilseigner der zeitlich befristeten, zwischenstaatlichen Zweckgesellschaft mit Sitz in Luxemburg sind nur die Euro-MS. Abgesichert durch deren Bürgschaften i.H.v. insgesamt 780 Mrd. Euro (deutscher Anteil: 211 Mrd. Euro) konnte die EFSF am Kapitalmarkt Geld aufnehmen und gegen Auflagen an hilfsbedürftige Euro-MS weitergeben. Das letzte Unterstützungsprogramm für Griechenland lief am 30. Juni 2015 aus, die EFSF bleibt aber als administrative Einheit weiter aktiv, bis Irland, Portugal und Griechenland ihre Kredite zurückgezahlt haben.

Das dritte Element war ein Beitrag des *Internationalen Währungsfonds*. Die Umsetzung der Reform- und Sparprogramme in den Ländern, denen der Rettungsschirm Hilfe gewährt, wird von der sog. Troika überwacht, einer Gruppe von Experten der Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) und des IWF.

Der temporäre Rettungsschirm, der in aller Eile gestrickt worden war, hat große Kritik auf sich gezogen. Mit Art. 125 AEUV enthalten die europäischen Verträge eine „Nichtbeistandsklausel“ („No-bail-out“-Klausel). Diese schließt die Haftung der EU und aller MS für Verbind-

lichkeiten eines anderen MS aus. Mit dem Argument einer Notsituation der betroffenen MS und der Freiwilligkeit der Hilfe mühte man sich, diese Vorschrift zu umgehen.

Die Einrichtung eines permanenten Krisenmechanismus sollte die entstandene rechtliche und politische Unsicherheit ausräumen. Im Oktober 2012 wurde der temporäre Rettungsschirm durch einen dauerhaften ersetzt, dessen Kern der „*Europäische Stabilitätsmechanismus*“ (ESM) ist. Der IWF beteiligt sich weiter an Maßnahmen des dauerhaften Rettungsschirms. Auch die Kontrolle der mit den Hilfen verbundenen Auflagen wird weiter von der Troika durchgeführt, die auf Wunsch der neuen, im Januar 2015 gewählten griechischen Regierung allerdings in „Die Institutionen“ umbenannt wurde.

Der ESM kann Finanzmittel für Euro-MS mobilisieren, wenn diese schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben und dadurch die Stabilität der Eurozone bedroht ist. Als eine Art „Europäischer Währungsfonds“ vergibt er unter strengen Reformauflagen Darlehen an seine Mitglieder, räumt diesen Kreditlinien ein und kauft Anleihen bei ihrer Emission (Primärmarkt) oder auf den Finanzmärkten (Sekundärmarkt). Außerdem kann er Darlehen an MS zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten ausgeben.

Der ESM ist eine eigene völkerrechtliche Organisation mit Sitz in Luxemburg, deren Mitglieder die 19 Euro-MS sind. Sein Ausleihvolumen beträgt 500 Mrd. Euro. Dafür hat er ein Stammkapital von 700 Mrd. Euro, das sich aus Garantien der beteiligten MS und einem eingezahlten Kapitalstock von 80 Mrd. Euro zusammensetzt (Deutschlands Bareinzahlung: 22 Mrd. Euro). Eine Neuerung im Vergleich zur EFSF ist ein Rechtsrahmen zur Gläubigerbeteiligung im Fall der Umschuldung eines betroffenen MS. Damit soll nicht zuletzt verhindert werden, dass sich der Privatsektor den Risiken und Kosten einer solchen Umschuldung entzieht. Die Einrichtung des ESM machte eine Änderung der Verträge notwendig, die im vereinfachten Änderungsverfahren beschlossen wurde. Nach einer positiven Entscheidung des BVerfG ratifizierte auch Deutschland am 27. September 2012 den ESM-Vertrag, der damit in Kraft treten konnte.

Bisher haben Griechenland, Spanien und Zypern Hilfe des ESM in Anspruch genommen. Während die von der EFSF übernommene Maßnahme zur Unterstützung der Rekapitalisierung spanischer Banken 2013



auslief, läuft das Programm für Zypern bis März 2016. Das Programm für Griechenland wurde notwendig, nachdem die griechische Regierung von ihrer Seite unprofessionell geführte, dramatische Verhandlungen der Eurogruppe über eine Verlängerung des bestehenden EFSF-Programms abbrach, indem der griechische Ministerpräsident ein Referendum über das Verhandlungsergebnis ankündigte und durchführte. Nach einer Ablehnung des sowieso hinfälligen „Ergebnisses“ und einer dreiwöchigen Schließung der griechischen Banken einigte sich der Euro-Gipfel am 12. Juli 2015, neue Verhandlungen mit Griechenland aufzunehmen, die im August 2015 zu einem Hilfsprogramm i.H.v. max. 86 Mrd. Euro und entsprechenden Reformauflagen führten.

Zusätzlich zur Errichtung der Rettungsschirme fungiert die *Europäische Zentralbank* als „Feuerwehr“ in der Staatsschuldenkrise, die bedrohten Euro-MS zu Hilfe eilt. Sie kaufte in erheblichem Umfang Staatsanleihen am Sekundärmarkt von Griechenland und anderen schwachen Euro-MS. Für diese Staatsanleihen fanden sich kaum mehr Käufer. Indem die EZB einsprang, unterstützte sie die Refinanzierung der MS, die das Vertrauen der Finanzmärkte verloren hatten. Diese EZB-Strategie stieß auf große Kritik insb. deutscher Ökonomen und kulminierte in einer Klage vor dem BVerfG, das den Fall dem Europäischen Gerichtshof vorlegte und damit den Konflikt beider Gerichte um die Frage „Wer hat das letzte Wort?“ entschärfte. Der Gerichtshof sah in der EZB-Strategie keinen Verstoß gegen das Unionsrecht, was jene begrüßten, die die EZB und ihren taktisch geschickten Präsidenten Mario Draghi als handlungsfähigen Krisenmanager loben, der rascher reagieren konnte als die EU-Politik.

Jenseits dieser Rettungsmaßnahmen bemühten sich die Europäer, die WWU in Richtung einer „Fiskalunion“ weiterzuentwickeln. Als Fiskalpolitik werden Maßnahmen bezeichnet, mit denen über die Veränderung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben die Konjunktur gelenkt werden soll. Die Versäumnisse bei der Architektur der Eurozone, die sich in der Krise gezeigt hatten, sollen über eine stärkere Annäherung und Koordination der Wirtschafts- und Fiskalpolitiken behoben werden.

#### **Intensivere Koordinierung der Wirtschaftspolitik und supranationale Impulse**

Um ihre Wirtschaftspolitiken künftig besser abzustimmen, einigten sich die MS im März 2011 auf den „Euro-Plus-Pakt“. Diesem zufolge sollen

die Staats- und Regierungschefs jährlich gemeinsame Ziele beschließen, die anschließend jeder MS per Strukturreformen selbst umsetzen muss. Die Ziele umfassen die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation sowie eine Koordinierung und Evaluation bei der Steuerpolitik, bei der Stabilisierung des Finanzsektors und bei der Reform der Sozialsysteme. Der Pakt greift dabei auf die Wachstumsstrategie „Europa 2020“ zurück. Allerdings handelt es sich beim Euro-Plus-Pakt nicht um ein verbindliches Abkommen, sondern um eine Form der „weichen“ Politikkoordinierung. Der Pakt war zunächst nur für die Euro-MS konzipiert worden. Um eine weitere Entkopplung der – mit dem Beitritt Litauens am 1. Januar 2014 auf 19 MS angewachsenen – Eurozone vom Rest der EU zu vermeiden, öffnete man ihn dann aber für alle EU-MS. Bis auf Großbritannien, Schweden, Tschechien und Ungarn schlossen sich alle an.

Der Euro-Plus-Pakt ergänzt das „Europäische Semester“, das schon 2010 auf den Weg gebracht worden war. Dabei handelt es sich um einen Sechsmonatszyklus, der jährlich zum Abschluss kommen soll, bevor die MS ihre Haushaltspläne für das nächste Jahr beschließen. Auf Grundlage eines Jahreswachstumsberichts und Beratungen des ER erarbeitet die Kommission Empfehlungen für jeden MS. Die nationalen Parlamente sollen diese idealerweise berücksichtigen, ohne dass ihre Budgethoheit damit infrage gestellt wird.

Neben der Haushaltskonsolidierung und verbesserten Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik, bemühen sich die Europäer im Zuge der Krise, die in vielen MS in erster Linie eine ganz reale Wirtschaftskrise ist, generell um eine Dynamisierung des Wachstums in Europa. Die „Austeritätspolitik“ (also eine Politik der Schuldenbekämpfung), wie sie insb. Deutschland einforderte, wurde damit ergänzt durch eine „Wachstumspolitik“. Zu deren Advokaten hatten sich die Südeuropäer und nach dem Regierungswechsel in Paris – im Mai 2012 wurde der Sozialist François Hollande zum Präsidenten gewählt – v.a. auch die Franzosen gemacht. Im Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Wachstumspakt“ mit einem Volumen von 120 Mrd. Euro. Damit sollen bspw. Infrastrukturprojekte angeschoben, die Jugendarbeitslosigkeit bekämpft und kleine und mittlere Unternehmen besonders gefördert werden.

Eine weitere auf EU-Ebene angesiedelte wirtschaftspolitische Maßnahme ist der von der neuen Kommission am 26. November 2014 vorgeschlagene

ne „Juncker-Plan“, mit einem eindrucksvollen Gesamtvolumen von 315 Mrd. Euro, der am 24. Juni 2015 durch das EP gebilligt wurde. Die Kommission selbst konnte aber durch Umschichtungen im EU-Haushalt nur 16 Mrd. Euro mobilisieren, die Europäische Investitionsbank gibt weitere 5 Mrd. Euro hinzu. Dieses Geld soll mithilfe des neu geschaffenen Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) um den Faktor 15 „gehebelt“ werden, in dem es zur Absicherung von Risiken privater Investitionen vergeben wird, die aufgrund von Marktversagen oder suboptimalen Investitionsbedingungen nicht über den freien Markt finanziert werden können. Jean-Claude Juncker musste hier das EP für seine Umschichtungspläne im EU-Haushalt gewinnen und stieß mit diesem Versuch, die Rolle der Kommission in der Wirtschaftspolitik zu stärken, auf den Widerstand der MS und insb. der deutschen Kanzlerin, deren europapolitischer Ansatz die Regierungen und nicht die supranationalen Organe in der Schlüsselposition sieht.

#### **Auf dem Weg zur Fiskalunion**

Die Struktur der WWU beruht derzeit noch auf einer dezentralen einzelstaatlichen Fiskalpolitik innerhalb eines gemeinsamen europäischen Regelungsrahmens. Seit Ausbruch der Krise in der Eurozone wurden aber Schritte unternommen, diesen Regelungsrahmen enger zu ziehen und die Fiskalpolitiken der MS auf EU-Ebene wesentlich intensiver abzustimmen und zu kontrollieren. Die wichtigste Maßnahme hierfür war der Fiskalvertrag (eigentlich „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“, SKS-Vertrag), der Ende 2011 beschlossen und am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist.

Darin verpflichteten sich 25 MS, einheitliche und dauerhaft verbindliche Haushaltsregeln in ihre nationale Rechtsordnung aufzunehmen. Wegen des Widerstandes von Großbritannien und Tschechien ist er nicht Teil des Unionsrechts, sondern ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag. Er soll später in das Unionsrecht überführt werden.

Der Fiskalvertrag geht über die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) hinaus, der sich in der Vergangenheit als wenig robust erwies. Gerade Deutschland, das absolut gesehen die Hauptlast der Rettungsmaßnahmen für die überschuldeten und von ESFS bzw. ESM gestützten MS trägt, hatte sich für möglichst strenge Regeln zur Haushaltskonsolidierung ausgesprochen.

Bereits vor der Verabschiedung des Fiskalvertrags hatte man sich auf ein Maßnahmenpaket geeinigt, das unter dem Namen „Sixpack“ bekannt ist und Ende 2011 in Kraft trat. Es umfasst sechs Rechtsakte, die ein Frühwarnsystem für makroökonomische Ungleichgewichte einrichten und den SWP reformieren. Dieser legt nun ein stärkeres Gewicht auf den Schuldenabbau, verschärft den Sanktionsmechanismus und verpflichtet die MS zu höherer Transparenz bei ihren Haushaltsdaten.

Ein weiteres Element der Antwort auf die Krise in der Eurozone stellt schließlich die Einrichtung des Europäischen Finanzaufsichtssystems (ESFS) dar. Es nahm Anfang 2011 seine Arbeit auf. Dazu gehört eine Europäische Bankenaufsicht, eine Europäische Aufsicht für das Versicherungswesen und die Europäische Wertpapieraufsicht. Diese ersetzen aber nicht die nationalen Behörden und haben auch keine direkten Durchgriffsrechte. Vielmehr dienen sie der besseren Verzahnung der nationalen Aufsichtsstrukturen. Parallel zur zyprischen Bankenkrise 2013 zu deren Lösung erstmals ein „Bail-in“ – die Beteiligung aller Sparer mit einem Guthaben von mehr als 100.000 Euro durch eine Zwangsabgabe – gehörte, wurde die Ergänzung des ESFS durch die Schaffung einer Bankenunion beschlossen. Diese ruht auf drei Säulen: dem im November 2014 geschaffenen Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) aus EZB und nationalen Aufsichtsbehörden; dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus für Banken (SRM) unter Führung eines neugeschaffenen Abwicklungsausschusses (SRB), der 2016 seine Arbeit aufnehmen soll; und einem zu schaffenden einheitlichen Einlagensicherungssystem, das Sparguthaben bis 100.000 Euro garantiert.

Mit all diesen Maßnahmen erreichte die WWU eine neue Stufe. Dies bringt letztlich einen wirklich relevanten Lernprozess unter ökonomischem und politischem Druck zum Ausdruck. Wie so oft in der Geschichte der EU gelang ein Integrationsfortschritt erst angesichts akuter Krisen. Dieser ist aber lang noch nicht beendet. Der am 22. Juni 2015 vorgelegte sog. Fünf-Präsidenten-Bericht mit weiteren Reformvorschlägen zur Vollendung der WWU gab – unterstützt vom französischen Präsidenten – hier einen gewichtigen Impuls zur weiteren Debatte über die Schaffung eines kraftvollen politischen Rahmens für die WWU.

## **7 Die Baustelle Europa**

Der Kontinent findet keine Ruhe. Er driftet von Krise zu Krise und diese scheinen sich zunehmend zu häufen: Weder ist Krise in der Eurozone

ausgestanden noch die Reform der WWU abgeschlossen. Ende 2013 kam mit den Umbrüchen in der Ukraine und dem daraus entstandenen Konflikt mit Russland eine neue außenpolitische Herausforderung auf die EU-Agenda, die nach einer Überarbeitung der Europäischen Nachbarschaftspolitik und einer Neuordnung des Verhältnisses zu Russland verlangt. 2014 wurde das transatlantische Verhältnis ernsthaft auf den Prüfstand gestellt, als das Ausmaß der Überwachung der europäischen Freunde – einschl. ihrer Regierungen – durch die amerikanischen Geheimdienste bekannt wurde. Die Verhandlungen über die „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ (TTIP) wären geeignet, ein Zeichen transatlantischen Zusammenhalts zu setzen, sind aber mit wachsender öffentlicher Kritik konfrontiert. 2014 und 2015 erreichte der Terrorismus mit Brüssel, Paris und Kopenhagen die EU unmittelbar. Die Britischen Wähler stellten nachdrücklich die Frage nach der „Finalität“ des europäischen Integrationsprojekts als sie den britischen Premierminister David Cameron im Amt bestätigten und damit ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft des Landes forderten. Das Migrationsthema entwickelte sich zur nächsten Mega-Herausforderung, deren Lösung nur zielführend ist, wenn alle Dimensionen der komplexen Thematik angegangen werden: Situation in den Herkunftsstaaten, Schleuserkriminalität, Solidarität zwischen den MS bei der Aufnahme von Flüchtlingen und deren Integration in die Aufnahme-Gesellschaften.

Was die Europäer im Angesicht der Krise erleben, werden Historiker einmal im Rückblick als das große politisch-kulturelle Desaster beschreiben. Die politische Klasse hat den Kontinent an die Wand fahren lassen. Sie ist normativ ausgetrocknet und offenbar überfordert. Folgerichtig kommen Zweifel an Legitimation und Handlungsfähigkeit der EU auf.

Hinweise auf die Entmündigung des Bürgers durch das „Monster Europa“ werden zum Bestseller und die Europaskeptiker waren die eigentlichen Gewinner der Europawahl 2014. Zwar gab es mit der Aufstellung europäischer Spitzenkandidaten einen wackeren Versuch, eine Trendwende bei der seit 1979 sinkenden Wahlbeteiligung herbeizuführen. Dies gelang jedoch nicht, scheinbar wird immer noch nicht wahrgenommen, welcher Machttransfer zur EU-Ebene stattgefunden hat und welches Organ Gewinner dieser Machtkorrektur ist: das EP. Dass es sich inzwischen selbst gegen die Staats- und Regierungschefs durchsetzen kann, hat zuletzt die Auseinandersetzung um die Wahl des Kommissionspräsidenten

gezeigt, als die sofortige kraftvolle Nominierung Jean-Claude Junckers, des Spitzenkandidaten der größten Fraktion, durch das EP dem ER das Heft des Handels aus der Hand nahm und Juncker ins Amt führte.

Krisenmanagement ist zum eigentlichen Inhalt und Erscheinungsbild der Politik geworden. Wäre es eingebettet in eine klare Strategie und Perspektive, dann könnte man alledem die Dramatik nehmen. Aber gerade das ist nicht der Fall. Jeder einzelne Schritt, jeder einzelne Kompromiss steht praktisch kontextlos da. Weit über zwei Drittel der Bürger Europas bekennen, dass sie das alles nicht verstehen. Zum eigentlichen Kern des Problems ist diese Orientierungslosigkeit geworden. Die Baustelle Europa braucht also nichts dringender als eine geistige Ordnung.

Wie kann die strategische Antwort auf diese Lage aussehen? Sie kann nicht in dem historischen Hinweis auf die Gründerzeiten und die klassischen Motivationslagen bestehen. Manche politische Kulisse der Integration stammt noch aus dieser Zeit, als Antwort auf Krieg und Frieden zu geben war – oder dann, als die Einigung Europas politisches Überlebensprinzip im weltpolitischen Konflikt zwischen Ost und West war. Alles das ist heute konsumiert, bietet bestenfalls hohles Pathos aus vergangenen Zeiten. Es bedarf jetzt der großen Verständigung auf neue Begründungskonstellationen, die Europa verstehen lassen. Es gibt nur noch zwei Bereiche, in denen Europa nicht das Heft in der Hand hat: die Finanzierung sozialer Sicherheitssysteme und Kulturpolitik. Die rund 500 Mio. Menschen, ihr ökonomisches Spitzenpotenzial und eine umfassende militärische Ausstattung haben die EU in den Rang einer Weltmacht befördert. Umso dringlicher wird es, diese Weltmacht aus taumelnder Orientierungslosigkeit zu befreien. Die Alternativen lassen sich in Ansätzen gegenwärtig beobachten: In fast jedem MS gibt es Fluchtbewegungen aus der Komplexität der Lage in die einfache Formel des populistischen Extremismus.

Das zu lösende Kernproblem ist klar: die Diskrepanz zwischen internationalisierter Problemstruktur, teilweise nationaler, teilweise europäischer Entscheidungsstruktur und nationaler Legitimationsstruktur. Diese ist nur zu überwinden, wenn der Machttransfer auf EU-Ebene eine klare Deutung und eine transparente Erklärung erhält.

Vier strategische Schwierigkeiten bedürfen dazu der Lösung:

- Die Führungsstruktur ist zu klären: Subtilen Beobachtern bleibt die Spannung zwischen dem Präsidenten des ER (und Euro-Gipfels) und

der Kommission, dem Vorsitz des Rates und der Eurogruppe, den Sprechern des EP, den Staats- und Regierungschefs sowie je nach Aufgabe zusätzlich dem Präsidenten der EZB und der Hohen Vertreterin nicht verborgen. Aber wer hat für welche Aufgabe wirklich die Führungsverantwortung?

- Prioritär ist Transparenz zu schaffen: Die EU gehört zweifellos zu den intransparentesten Phänomenen, mit denen das politische Leben bisher umzugehen hatte. Intransparenz aber veranlasst Distanzierung. Transparenz wird dabei umso notwendiger, je stärker es zu Differenzierungen im Integrationsprozess kommt.
- Die Quellen der Legitimation Europas sind grundsätzlich zu stärken. Europa hat dramatisch an Macht gewonnen – aber nicht an Zustimmung der Bürger. Das EP muss sein Erscheinungsbild intensivieren genauso die nationalen Parlamente. Gestärkte nationale Heimatbedürfnisse lenken hier den Blick aber auch auf den Ausschuss der Regionen und verändertes Partizipationsverhalten der Bürger auf den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Gedanken partizipativer Demokratie.
- Nimmt man die weltpolitische Mitverantwortung Europas in dieses Problem- und Aufgabenspektrum hinzu, dann wird das Dilemma evident: Ein intransparentes, kaum legitimes Europa mit ungeklärten Führungsstrukturen kann nicht die Antwort auf die großen historischen Herausforderungen bieten. Der Bürger muss Europa als „sein Europa“ erfahren können. Er muss es verstehen, er muss partizipieren können. Er muss positiv in Europa beheimatet sein.

Mehrere Schritte können dabei hilfreich sein:

- Ähnlich dem Fünf-Präsidenten-Bericht sollte eine hochrangige Kommission zum Thema „Dezentralisierung, Entbürokratisierung und Rückabwicklung von Kompetenzen“ eingesetzt werden. In der Eigen-dynamik des Machttransfers auf EU-Ebene hat man den Überblick verloren. Der klare Blick auf angemessene Zuordnung von Kompetenzen sollte wiederhergestellt werden.
- Ebenso wichtig aber ist das Konzept, ein Europa nah am Bürger zu schaffen. Europa im Detail verständlich machen, Europa als Ort der Partizipation zu kreieren – das wäre die Lösung. Europäische Partizipation kann sich nicht erschöpfen in Wahlen zum EP.

Europas Politik muss also mit dem Konzept eines „Europas der Bürger“ das Erklärungsdefizit eliminieren. Es ist viel Zeit und Kraft auf die Erläuterung zu richten. Zugleich ist es interessant, dass in all den Krisenerlebnissen – wie dem Ringen um Kredite, der Diskussion um Zinssätze und der Kalkulation von Flüchtlingsquoten – immer wieder die Fragen auftauchen: Was macht Europa eigentlich aus? Was ist spezifisch für diesen Kontinent? Was hält Europa zusammen? Wie ist die Identität Europas zu definieren? Durch diese drängende und zugleich tiefer gehenden Fragestellungen wird greifbar, dass Europa mehr ist, als ein Wirtschaftsraum, mehr ist als eine Währungsunion, mehr als ein bloßes Interessen-Gerangel. Europa ist ein normatives Projekt! Es gilt die Normen zu beschreiben und zu begreifen, nach denen die Schicksalsgemeinschaft ihren politischen Raum gestalten will. Jeder, der einen Blick in die dramatischen Jahrhunderte der Geschichte Europas geworfen hat, weiß: Das Ringen um die Zukunft Europas wird sich nicht konzentrieren auf finanzwissenschaftliche Seminardaten, sondern auf die Ausgestaltung eines normativen Projekts. Wer die Deutungshoheit gewinnt, der gewinnt an Macht und der gewinnt so auch die Zukunft.