

Die Bilanz der Europäischen Integration 1997/98

WERNER WEIDENFELD

Europas Zukunftsprofil wird deutlicher. Eine Reihe von Entscheidungen und Ankündigungen markieren Positionsbestimmungen mit weitreichenden Folgen: Die gemeinsame Währung wird eingeführt, die Öffnung nach Osten hat begonnen und der Vertrag von Amsterdam vertieft die politische Integration. Damit werden aber auch die Ambivalenzen des Prozesses wieder deutlicher. Europa rückt enger zusammen und wird zugleich konflikträchtiger. Beide Entwicklungslinien, die Ausdehnung wie die Verdichtung, machen Defizite in der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union offenbar.¹

Die aktuellen Entscheidungen der jüngeren Zeit bieten das Belegmaterial für diese historische Folie:

- die Verabschiedung des Vertrages von Amsterdam² am 2. Oktober 1997 und der Prozeß seiner Ratifikation;
- die Entscheidung über die elf Mitglieder³ der Europäischen Währungsunion beim Gipfel in Brüssel am 1./2. Mai 1998,⁴ das Ringen um das institutionelle Rahmenwerk und die personellen Festlegungen der Spitze der Europäischen Zentralbank;
- die Entscheidung des Europäischen Rates in Luxemburg am 12./13. Dezember 1997,⁵ mit sechs Beitrittskandidaten⁶ die Verhandlungen zum Beitritt aufzunehmen;
- der Beginn einer Grundsatzdebatte über die Neukonzipierung der Finanzausstattung und des Kompetenzgefüges der Europäischen Union,⁷ die mit dem gemeinsamen Brief von Staatspräsident Chirac und Bundeskanzler Kohl vom 5. Juni 1998 an den Europäischen Rat in Cardiff eine neue Qualität erreichte.⁸

Das Schwinden des Außendruckes zeigt im Gefüge der Integration spürbare Konsequenzen. In der Europapolitik hat ein Szenenwechsel stattgefunden: Maßgebliche Akteure kalkulieren ihre Interessen als Staaten, während die Bedeutung der Gemeinschaftsinstitutionen zurückgeht. An der Schwelle zur Neuordnung Europas kehrt die Geschichte des Kontinentes zurück. Nie in der Zeit seit den fünfziger Jahren war das Maß supranationaler Integration größer als heute und doch war die Idee Europas, die Vorstellung von der gemeinsamen Zukunft zu keiner Zeit diffuser als zum Ende dieses Jahrhunderts. Vergangenheit wird gegenwärtig in den alten neuen Gleichgewichtskalkülen, die gemeinsames Handeln zwischen den drei großen Staaten im Westen erschweren, und die sogar den deutsch-französischen Motor der alten Integration belasten.

Auch historische Konfliktlinien werden gegenwärtig und enthüllen die heutige Schwäche des integrierten Europas, seine Friedensleistung zu exportieren: Im Osten der künftigen großen Europäischen Union liegt eine komplizierte Staaten-

welt, deren politische Kultur und Identität tief geprägt ist durch eine Geschichte unsicherer Grenzen, entzogener Staatlichkeit und rivalisierender Vormächte, ethnischer Minderheiten und Nationalitätenkonflikte, durch Erfahrungen der Randständigkeit und der Pufferlogik. Weder die Intensität der Suche nach Sicherheit oder die Desintegration und ihre Folgeprobleme noch die machtpolitische Aufladung der nationalen Frage und den kriegerischen Zusammenprall von Nationen und Nationalitäten hat das integrierte Europa bisher angemessen beantwortet. Über die Konfrontation mit den historischen Konfliktmustern des Ostens erscheinen zugleich die ungelösten Fragen im Westen in einem anderen Licht: Der Aufbruch in die Integration hat sie überdeckt, aber nicht geklärt; Supranationalität und Regionalisierung haben bisher die korsische oder die baskische Frage entschärfen, aber nicht lösen, die Krise Belgiens oder den Entwicklungsrückstand des Mezzogiorno mildern, aber nicht überwinden können.

Bisweilen scheint es, als wiege die historische Prägekraft der Zwischenkriegszeit stärker als die Integrationsgeschichte der Nachkriegszeit. Real betrachtet ist Europa in seiner heutigen Gestalt jedoch eher ein Raum historisch beispielloser Möglichkeiten. Keine der Friedenskonstellationen in der Geschichte des Kontinentes war so stabil wie die Europäische Union – keine hat friedlichen Interessenausgleich und Wettbewerb so produktiv verbunden wie die Integration.

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

Die Auswirkungen des Euro

Bereits in Kürze werden die positiven ökonomischen Aspekte, die man sich von der Einführung einer gemeinsamen Währung verspricht, zum Tragen kommen.⁹ Für die europaweit tätigen Unternehmen, die bisher auch im Binnenmarkt erhebliche Transaktionskosten zu verzeichnen hatten, werden die Währungsverluste im Euro-Raum entfallen. Es wird zu einer Reduzierung der Abhängigkeit von Drittwährungen, vor allem dem US-Dollar kommen. Der Euro wird neben dem Dollar zur zweiten großen Weltreservewährung, zur Handels- und internationalen Anlagewährung.

Die gemeinsame Währung aber wird weit mehr sein als eine finanztechnische Transformation. Der Euro ist die Krönung des Binnenmarktes, da er erstmals die volle Preis- und Kostentransparenz gewährleistet. Damit wird auch der Druck auf wirtschafts- und steuerpolitische Konvergenz erhöht und auf diesem Wege eine weitere Harmonisierung zwischen den Mitgliedern des Euro-Raumes erforderlich. Die Wirtschaftsintegration wird die Politische Union voranbringen. Der Euro ist die ebenso symbolische wie alltäglich-praktische Bindung, die künftig das Aufeinanderangewiesensein der Europäer sinnfällig erfahren lassen kann. Wir rücken enger zusammen, weil alle politischen Entscheidungen und wirtschaftlichen Daten relevant sind für die Währung und ihre Bewertung. So wird der Euro zur Münze der Identität und läßt die Spirale der Integration weiterdrehen, indem neuer politischer Handlungsspielraum ebenso wie Handlungsdruck entsteht.

Zudem wird die gemeinsame Währung die Mitgliedsländer von Euro-Land vor ganz neue Herausforderungen stellen. Könnte der gemeinsame Schulterschuß gegen die Unwägbarkeiten der Zukunft einen besseren Ausdruck finden als in Gestalt einer einheitlichen Währung? Doch nirgendwo werden die Unterschiede der politischen Kultur so deutlich wie bei der Einführung des Euro. Was als Krönung der westeuropäischen Integration geplant war, erwies sich in den vergangenen Jahren auch als Hort nationaler Vorbehalte. „Opting-outs“ und „kreative Buchhaltung“ waren die Zerrbilder eines tiefsitzenden Argwohns. Es wurde eine unerläßliche, stabilitätsorientierte Datendebatte geführt, die aber die entscheidenden politischen und kulturellen Dimensionen einer gemeinsamen Währung ausgeklammert hat. Denn der Euro gehört zu den großen kulturgeschichtlichen Herausforderungen unserer Zeit; er wird das Selbstverständnis Europas so fundamental verändern wie Jalta oder der Fall der Mauer.

Die Fokussierung auf die seit Maastricht wie Ikonen verehrten Stabilitätskriterien kann für die Gemeinschaft nun zur Zerreißprobe werden. Denn spätestens, wenn die ersten Verstöße zu spürbaren Bußgeldern führen müßten, steht die Tragfähigkeit des Stabilitätspaktes auf dem Prüfstand. Europa wird ein heterogener Wirtschaftsraum mit einer Währung sein, in dem die Instrumente der bisherigen nationalen Währungspolitik – Zins- und Wechselkurspolitik – nicht mehr zu Verfügung stehen. Die Minderung von Asymmetrien kann daher über kurz oder lang die Notwendigkeit europaweiter Finanztransfers nach sich ziehen. Die Bereitschaft hierzu ist aber noch nicht erkennbar, wie bereits die Verteilungskonflikte bei der Reform der Agrar- und Strukturpolitik und der Festlegung des neuen Finanzrahmens für die Jahre 2000-2006 zeigen.

Der Euro-Raum katapultiert Europa neben dem wirtschaftlichen in den finanzpolitischen Weltmachtstatus. Ein neues, bipolares, europäisch-amerikanisch dominiertes Weltwährungssystem wird das alte dollar-geprägte Gefüge ablösen. Dadurch wird auch das transatlantische Verhältnis neu austariert werden müssen. Was den Europäern allerdings noch fehlt, ist das Denken in weltpolitischen Kategorien, denn dies würde bedeuten, die gemeinsame Außenwirtschaftspolitik zu stärken und um eine gemeinsame Außenwährungspolitik zu ergänzen. Schon heute herrscht Unsicherheit, wer denn die Mitglieder der Währungsunion in den interna-

tionalen Finanzgremien vertreten soll. Weder die elf Finanzminister noch die Kommission oder die halbjährlich rotierende Präsidentschaft – die ja nicht unbedingt ein Euro-Mitglied innehaben wird – scheinen hierfür geeignet. Unsicherheit ist aber das letzte, was sich eine der Stabilität verpflichtete Währungsgemeinschaft leisten kann. Die Einführung des Euro wird damit auf vielfältigste Weise das Wesen Europas verändern: Der Euro wird ökonomische Konsequenzen für den Binnenmarkt wie den Außenhandel haben, eine Ausweitung der gemeinsamen Politiken nach sich ziehen, Europas Rolle in der Weltpolitik verändern sowie kulturell-identitäre Gemeinsamkeiten in Europa stärken.

Europas neue Gestalt

Zeitgleich treten neben dem Euro mit der Erweiterung neue Herausforderungen an den Tag.¹⁰ Die Osterweiterung wird Europas geographische Gestalt erheblich verändern und dessen wirtschaftliches Gewicht erhöhen. Die Beitrittsverhandlungen mit Polen, Tschechien, Ungarn, Estland, Slowenien und Zypern sind bereits eröffnet. Rumänien, Bulgarien, die Slowakei, Lettland und Litauen stehen in den Startlöchern, um in Kürze ebenfalls den Concours der Aufnahmeverhandlungen zu durchlaufen. Andere Staaten wie die Schweiz, Norwegen, Malta oder Island könnten bei einer Änderung ihrer innenpolitischen Prioritäten jederzeit zu aussichtsreichen Beitrittskandidaten werden. Die Türkei – oder in Zukunft auch die Ukraine – wollen sich zumindest ein „window of opportunity“ für einen späteren Beitritt offenhalten. Mit der angestrebten Erweiterung der jetzigen Gemeinschaft um die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Zypern wird einer der Gründungsgedanken der europäischen Integration, nämlich eine Gemeinschaft für das gesamte freie Europa zu schaffen, erfüllt. Damit eröffnen sich atemberaubende Chancen, aber auch Risiken für die weitere Entwicklung der europäischen Integration.

Die EU-Außengrenze verschiebt sich durch die Osterweiterung in die direkte Nachbarschaft der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und Jugoslawiens. Dies wird für Europa auch neue Sorgehorizonte eröffnen:

- Osteuropas Geschichte hat in der Region eine große ethnische Heterogenität entstehen lassen, die einen noch immer nicht entschärften politischen Sprengsatz darstellt – innerhalb einer erweiterten EU, aber auch vor ihren Ostgrenzen. Nationale Minderheiten stellen in der Slowakischen Republik, in allen Staaten Südosteuropas, im Baltikum und in fast allen Staaten der GUS über 10% der Bevölkerung. Europa muß Organisationsformen eines stabilen inter-ethnischen Zusammenlebens entwickeln, um ethnopolitischen Konflikten ihre zerstörerische Dynamik zu nehmen.
- Vor allem kann Europa den ethnischen Konflikten auf dem Balkan – ob in Bosnien oder nun im Kosovo – nicht tatenlos zusehen. Denn die EU umschließt nach der Erweiterung eine explosive Enklave mit Kroatien, Jugoslawien, Bosnien-Herzegowina, Makedonien und Albanien – fünf Staaten, die nach einer politisch-ökonomischen Transformation durchaus ebenfalls EU-Mitgliedstaaten werden können. Die Union sollte daher aktiv zur Stabilisierung dieser Region beitragen.

- Große Teile der russischen Bevölkerung pflegen ihre verwundete nationale Identität oder werden von unerfüllten geopolitischen Ambitionen getrieben. Noch werden keine grundsätzlichen Einwände gegen die EU-Osterweiterung wach, spätestens bei Beitrittsambitionen der Ukraine könnte dies sich jedoch ändern. Die Ukraine könnte dann als geopolitischer Verlierer einer Renaissance russischen Großmachtstrebens und europäischer Erweiterungsmüdigkeit in einer integrationspolitischen Grauzone übrigbleiben.
- Das Verhältnis zur Türkei muß geklärt werden. Die Anforderungen an die Türkei sind zwar formuliert: Menschenrechte, Kurdenfrage, Zypern und das Verhältnis zu Griechenland. Die erzürnte Reaktion der Türkei auf den Luxemburger Gipfel macht aber deutlich, daß die Europäische Union endlich die grundsätzliche Frage nach dem Beitritt der Türkei beantworten muß. Denn mit der ambiguen Politik von Zuckerbrot und Peitsche wird die Türkei als stabilisierender Faktor für Europa auf Dauer nicht zu halten sein. Die EU muß also entweder eine klare Beitrittsperspektive oder eine neue strategische Partnerschaft anbieten.
- Zu bedenken ist, daß die EU durch einen Beitritt der Türkei zum direkten Nachbarn der Krisenregionen des Kaukasus und des Nahen Osten würde.¹¹ Damit müßte sich Europa in einer Region bewähren, in der es bisher nur eine Nebenrolle spielt. Dies hängt nicht nur mit dem eindeutigen Führungsanspruch der Vereinigten Staaten zusammen, sondern auch mit den Differenzen in der gemeinsamen Außenpolitik Europas. Zwar finanziert die Union eine Reihe von Friedens- und Infrastrukturprojekten, aber einzig die USA sind – wie schon in Bosnien – in der Lage, diplomatisch zu vermitteln und politischen Druck auszuüben.
- Auch der übrige Mittelmeerraum von Ägypten bis zum Maghreb bleibt eine unruhige Zone. Die großen Pläne eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes rund um das Mittelmeer scheinen in weite Ferne zu rücken. Fundamentalisten, Massaker und die dadurch noch verstärkte Migration lassen auch in Zukunft keine Konsolidierung der Region erwarten.
- Vor diesem Hintergrund gilt es zudem, die transatlantischen Beziehungen nach dem Ende der gemeinsamen Blockbildung zu stärken. NATO, WTO und UNO sind die Abkürzungen, auf denen eine neue Qualität der Beziehungen aufzubauen ist. Die Frage Kissingers nach der „europäischen Telefonnummer“ steht immer noch im Raum. Denn eine Personalisierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist auch nach Amsterdam nicht erreicht worden. Die Umstellung von der Staatentrioka zum Triumvirat bestehend aus Ratspräsident, dem Generalsekretär des Rates als Hohem Vertreter und einem Kommissionsmitglied wird wohl keine grundsätzliche Verbesserung mit sich bringen.

Die geographische Ausdehnung durch die Erweiterung und die damit verbundenen neuen geopolitischen Herausforderungen gehen mit einer weiteren Stärkung der wirtschaftlichen Stellung der Gemeinschaft in der Welt einher. Bald jeder siebte Staat der Welt wird Mitglied der Europäischen Union sein und der europäische Binnenmarkt umfaßt dann knapp eine halbe Milliarde Bürger. Die Beitrittskandidaten werden auf absehbare Zeit durch ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum auch den bisherigen Mitgliedstaaten Wachstumsimpulse bieten. Allerdings werden

die meisten MOE-Staaten bei einem Beitritt vor dem Jahr 2005 über kaum mehr als 40% des durchschnittlichen EU-BSP verfügen. Dieses Wohlstandsgefälle kann enorme Spannungen erzeugen, die wohl nur durch langjährige Übergangsregelungen oder eine grundsätzliche Reform in den finanzrelevanten Politikbereichen, vor allem der Agrar- und Strukturpolitik, zu entschärfen sein werden.

Erweiterungsvorbereitungen der Europäischen Union

Neben den genannten externen Komponenten wird die Erweiterung erhebliche politische Auswirkungen auf die Struktur und Politiken der Union selbst haben. Nach den Vorschlägen der Agenda 2000 sollen im nächsten Jahr die Reform der Agrar- und Strukturpolitik sowie die Aufstellung des neuen Finanzrahmens für die Haushalte 2000-2006 erfolgen. Die Reformen sollen die gemeinsamen Politiken auf 20 und mehr Mitgliedstaaten ausrichten und gleichzeitig Mittel für die Beitrittsvorbereitung der MOE-Staaten freisetzen, ohne den bestehenden Finanzrahmen von 1,27% des europäischen Bruttosozialproduktes auszuweiten.

Die an Intensität gewinnende Reformdebatte macht aber bereits heute deutlich, daß die alten Mitgliedstaaten nicht bereit sind, auf bestehende Besitzstände zu verzichten.¹² Dies trifft sowohl auf die wohlhabenden Regionen des Nordens, die ihre besonderen Interessen gewahrt sehen wollen, als auch auf die südlichen Mitgliedstaaten zu, die trotz der Teilnahme am Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion nicht auf die Mittel des Kohäsionsfonds verzichten wollen. Besitzstandswahrung kennzeichnet auch die breite Ablehnung der vorgeschlagenen Agrarreformen. In Verbindung mit der immer deutlicher vorgebrachten Forderung der Nettozahler – allen voran Deutschlands – nach einer „fairen Lastenverteilung“, das heißt einer Reduzierung ihrer Beiträge oder einer Erhöhung der jeweiligen Rückflüsse, ist eine schier unauflösbare Gemengelage an Interessen entstanden. Die Gefahr ist daher groß, daß sich die Reformen in kosmetischer Umverteilung der bestehenden Mittel auf die bisherigen Ziele in einem anderen Gewand erschöpfen und damit die Erweiterung zum finanziellen Zankapfel wird.

Neben der materiellen gilt es auch die institutionellen Vorbereitungen der Erweiterung zu treffen.¹³ Die Handlungsfähigkeit und Akzeptanz der EU leidet an der Intransparenz der Kompetenzstrukturen, der Ineffektivität der Entscheidungsprozesse in den mit Einstimmigkeit zu beschließenden Politikbereichen und der mangelnden Legitimation mehrheitlich getroffener Entscheidungen ohne ausreichende Einbeziehung des Europäischen Parlamentes. Das Prinzip der Einstimmigkeit gilt auch nach Amsterdam in vielen, vor allem ausgabenrelevanten Politikbereichen, wie der Agrarpolitik oder in der Steuerharmonisierung. Damit gelangen bereits heute viele Beschlüsse aufgrund nationaler Bedenken erst gar nicht in den Entscheidungsprozeß. Wie soll dies in einer Union der 20 und mehr Mitgliedstaaten weitergehen? Eine größere, aber institutionell lahmgelegte Union liegt weder im Interesse der bisherigen noch der künftigen Mitgliedstaaten.

Dieser grundsätzliche Befund wird durch die Erweiterung in einigen konkreten Punkten noch verstärkt. Denn sowohl die Neugewichtung der Stimmen im Rat als

auch die Begrenzung der Zahl der Kommissare und Parlamentarier wurde durch den Vertrag von Amsterdam nur ungenügend gelöst. Dabei hat ein Beitritt von weiteren elf Staaten – damit hätte sich die Zahl der ursprünglich sechs Mitgliedstaaten mehr als vervierfacht – erhebliche Auswirkungen auf das institutionelle System:¹⁴

- Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien umfassen derzeit 69% der Bevölkerung der EU, verfügen aber über nur 46% der Stimmen im Ministerrat. Dieses Verhältnis würde sich ohne Reformen nach einem Beitritt von nun zwei größeren Staaten – Polen und Rumänien – und immerhin neun kleinen und Kleinststaaten erheblich zuungunsten der großen Mitgliedstaaten verschieben.
- Die Neugewichtung der Stimmen im Rat wurde mit der Begrenzung der Kommission auf 20 Kommissare verbunden. So verzichten die fünf großen Mitgliedstaaten nur dann auf ihren zweiten Kommissar, wenn gleichzeitig die Stimmengewichtung zu ihren Gunsten verändert wird, ohne daß sich hierzu ein Konsens abzeichnen würde.
- Auch für die Zusammensetzung des Parlamentes liegt noch kein Plan vor, wie die in Amsterdam vereinbarte Obergrenze von 700 Parlamentariern eingehalten werden soll, obwohl diese bereits durch den Beitritt Polens, Tschechiens und Ungarns bei weitem überschritten würde.

Ähnliches gilt für alle anderen Gemeinschaftsformen. Es ist also eine grundlegende Systemreform vor einer ersten Erweiterung durchzuführen. Fallen die notwendigen Anpassungen unzureichend und unsystematisch aus, so wird diese Union auf lange Zeit hinter ihren Möglichkeiten zurückbleiben – zu Lasten der Interessen ihrer Mitglieder. Schon heute ist erkennbar, daß der Vertrag von Amsterdam den Ansprüchen der großen Europäischen Union nicht entspricht. Eine neue Regierungskonferenz ist erforderlich, die Struktur und Politik der EU in fünf Grundsatzfragen modernisiert:

- in der eindeutigen Zuweisung der Zuständigkeiten nach dem Prinzip der Subsidiarität; am besten über einen Katalog von Kompetenzen, um die Handlungsfähigkeit der Union auf ihre wesentlichen Aufgaben zu konzentrieren und zugleich den Vorbehalten gegenüber unkontrollierter Zentralisierung entgegenzuwirken;
- in der grundsätzlichen Zweckbestimmung gemeinschaftlicher Solidarität, durch eine Anpassung wie Konkretisierung der Vertragsziele, der Zuordnung der Politiken auf der Basis einer europäischen Einnahmekompetenz, um die Zurechenbarkeit von politischer Verantwortung und politischer Entscheidung herzustellen;
- in der Modernisierung des institutionellen Rahmens, orientiert an den Kriterien der Effizienz, Transparenz und an demokratischer Kontrolle, die zugleich Raum für ein höheres Maß an politischer Führung bietet;
- in der Öffnung des Integrationskonzeptes für eine flexible Fortentwicklung der EU nach dem Grundsatz differenzierter Integration,¹⁵ mit Anreizen für ein „opt-in“ möglichst vieler Mitgliedstaaten in Projekte zur Realisierung weiterreichender Vertragsziele;

- in der Weiterentwicklung der weltpolitisch relevanten Instrumente der Europäischen Union und ihrer Partnerschaftsfähigkeit gegenüber den Weltmächten und Schlüsselregionen, über eine Öffnung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik für Koalitionen handlungswilliger Staaten.

Europa ist immer für eine Überraschung gut.¹⁶ Mal ereignet sie sich ohne Vorwarnung als abrupte Zäsur, mal als logischer Schlußpunkt eines lange unbemerkten schleichenden Prozesses. In unserer Zeit vollzieht sich ein Umbruch der zweiten Variante, also einer eher unterirdischen tektonischen Verschiebung der Kräftefelder, die von den politischen Seismographen offenbar unbemerkt bleibt. Europa schweigt zu den politischen Bauplänen, die seine Zukunft vermessen könnten. Folgerichtig fehlt eine öffentliche Debatte, die historisches Gespür und intellektuelle Tiefe ver-rät. Kann das gutgehen? Wir erleben heute in Europa ja nicht weniger als ein neues Austarieren der Kräfte, ein neues Ausbalancieren der Konstellationen. Erfassen wir zunächst die Symptome an der Oberfläche:

Die strategische Kraft der Europapolitik ist erschöpft. Der Gipfel von Amsterdam bietet dafür den dramatischen Beleg.¹⁷ Seine Ergebnisse haben so gut wie nichts mit dem Auftrag zu tun, der vor Jahren vom Gipfel in Maastricht formuliert worden war. Damals hatte man sich auf eine Asymmetrie zwischen Währungsunion und Politischer Union eingelassen. Die Währungsunion war präzise beschrieben, die Politische Union weitgehend ausgeblendet worden. Dieser Defekt sollte nun korrigiert werden. Die gewaltige Verhandlungsmaschinerie einer mehrjährigen Regierungskonferenz wurde in Gang gesetzt. Dabei wurde jedoch nicht einmal der Versuch unternommen, ein Zielbild des gemeinsamen Unterfangens zu erarbeiten. Das Ringen um pragmatische Millimeterschritte dominierte die Szene. Das Ergebnis von Amsterdam erfüllte diese Logik: kleine Korrekturen bei den Entscheidungsprozessen, Verschiebung der Materien der Zusammenarbeit („dritte Säule“) in die „erste Säule“ der Vergemeinschaftung und eine ganze Reihe eher technokratischer Korrekturen. Man mag es symbolhaft werten, daß der wichtigste Schritt des Gipfels – die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens – offenbar als ein Betriebsunfall übernächtiger Verhandler passierte, also nicht dem entschlossenen Willen zu einem demokratischen Aufbruch entsprang. Bezeichnend für die Lage ist dann jedoch die eher konfuse Beurteilung der Ergebnisse von Amsterdam: Ein Teil der Unterzeichner hält die Resultate bestenfalls „für bescheiden“, ein anderer Teil nennt sie „beachtlich“, da alles nur noch hätte schlimmer kommen können. Niemand aber fragt, was aus dem ursprünglichen Grund für die Vertragsrevision geworden ist.

Die konzeptionelle Disziplin der Europapolitik ist weitgehend aufgezehrt. Die Erkenntnisse von gestern tragen kaum die Entschlüsse von morgen. Zwei Beispiele können dies belegen: (1) Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien hat über Jahre die internationale Hilflosigkeit der Europäischen Union drastisch vorgeführt. Künftige Historiker werden dem heutigen Europa bescheinigen, daß es schwere Schuld auf sich geladen hat. „Das darf uns nicht wieder passieren“ – dieser Satz gehörte zum Standardrepertoire der europäischen Redner. Der Gipfel von Amsterdam hat die Chance zur Korrektur jedoch verstreichen lassen. (2) Mehr Transparenz und mehr

Effektivität sollte Europa ausmachen – so hörte man nach Maastricht und vor Amsterdam. Der Vertrag von Amsterdam enthält jedoch ein Vielzahl von Konditionierungen, von Sonderbestimmungen und Einzelregelungen. Amsterdam mag vieles bedeuten – nur ein Mehr an Transparenz und Effektivität ist künftig nicht zu erwarten.

Was steckt hinter diesen Oberflächen-Befunden? Sie sind als Signale für den Wandel in der Substanz Europas aufzurechnen. Was aber ist die neue Substanz des alten Kontinentes? Drei Feststellungen können die Antwort bieten:

(1) Europa verliert seine alte Kohäsion. Die Beschleunigung der Geschichte führt im übertragenen Sinn zu einer machtpolitischen Anarchie in Europa. Wo früher ein Denken in festen integrationspolitischen Bahnen zu registrieren war, walten heute die vielen kleinen Verhinderer. Wenn eine wichtige Regierung Schnupfen hat, dann schüttelt sich das integrierte Europa in Fieberanfällen. An die Stelle von Gestaltungsmehrheiten treten die zahlreichen, wechselnden Koalitionen der Stagnation. Regionale und nationale Akteure sollen mit ihren alten Strategien und Machtkalkülen ein vertrautes Politikklima bewahren. Als Konsequenz ist eine politische Kultur der Re-Nationalisierung und der Regionalisierung festzustellen. Wenn aber die Steuerungsfähigkeit der Staaten durch die Internationalisierung verschwindet, wenn die Prägekraft der Politik nachläßt und nicht auf europäischer Ebene neue Handlungskapazität aufgebaut wird – wer gibt uns dann die Gewißheit, daß Europa nicht zerfällt wie alle großen Imperien der Geschichte?¹⁸

(2) Die alten Leitbilder der Integration tragen mehr und mehr museale Züge. Der europäische Bundesstaat und der europäische Staatenbund bildeten seit den Anfängen der Gemeinschaftsbildung zu Beginn der fünfziger Jahre das grundlegende Begriffspaar zur Vollendung der Integration. Beide Leitbilder erscheinen heute nicht mehr wirklichkeitskompatibel. Der Gedanke des Bundesstaates setzt eine ordnende Idee voraus und eine Bereitschaft zu umfassendem Souveränitätsverzicht. Beides ist heute nicht auszumachen. Das Alternativbild vom Staatenbund aber hat Europa längst hinter sich gelassen. Zu umfangreich sind die Kompetenzübertragungen, zu dicht die Vernetzungen, als daß Europa noch in das naiv altertümliche Bild eines lockeren Bundes schlüpfen könnte. Die dritte Variante, der Funktionalismus, hat seit jeher mit seinem eher technokratischen Denken nur die Sozialwissenschaftler erreicht und keine politische Orientierungsleistung erbracht.¹⁹ Als Ersatz werden bisher nur Verlegenheitslösungen angeboten. Europa muß heute – im Unterschied zu den Gründerjahrzehnten – also ohne Leitbilder seinen Weg suchen.

(3) Ohne Ordnungshilfe verliert sich Europa in den Widersprüchlichkeiten des Tages. Da die alten Leitbilder ihre hilfreiche Wirkung eingebüßt haben, wird Europa heute direkt und ohne Abstützung mit gravierenden Herausforderungen konfrontiert. Gleichzeitig soll nun geklärt werden: die Konsequenzen aus der Vollendung der Währungsunion, die Erweiterung der Europäischen Union, die Neuordnung der Finanzen, die Korrekturen der Fonds, die Effektivierung der Entscheidungsverfahren und die Etablierung adäquater Sicherheitsstrukturen. Die vorhandene Kapazität der Problemverarbeitung wird damit gesprengt. Sieht sich doch

Europa einer spezifischen Lage ausgesetzt, in der die dialektische Gleichzeitigkeit von Gegensätzen bestimmend ist:

- Gleichzeitig vollziehen sich Integration (wie die Vollendung der Währungsunion) und Desintegration (Suche nach Rückübertragung von Zuständigkeiten auf die nationale Ebene, Regionalisierung der Nationalstaaten).
- Elemente der Beschleunigung im Prozeß der Gemeinschaftsbildung (Binnenmarkt, Währungsunion) werden begleitet von wachsender Skepsis und Distanz zumindest gegenüber der Geschwindigkeit der Integration.
- Das Netzwerk der Kodifizierung des internationalen Zusammenlebens wird immer dichter geknüpft und dann doch wieder durch eine Rückkehr zum klassischen „Balance of Power“-Denken zwischen den Nationen relativiert.
- Die Verfallsgeschwindigkeit der Gegenwart wächst, weil sich der Informationswandel beschleunigt. Gleichzeitig aber gewinnen geschichtlich abgesunkene Prägeformen neue Gegenwart. Alte Kulturräume kehren als politische Horizonte zurück.

Diesen höchst komplizierten Stoff gilt es heute europapolitisch zu bearbeiten – in einer Lage, in der sich nun anders als früher ständig die Machtfrage stellt. War Europa ursprünglich leicht zu konsumieren, da es nur durch Abbau von Grenzen und Kontrollen zu fast unsichtbaren Erleichterungen führte, so greift es heute aktiv intervenierend die Existenzfragen seiner Bürger an. Damit aber entsteht ein Begründungsdruck neuer Art und zugleich stellt sich die Machtfrage praktisch Tag für Tag mit einer neuen Qualität. Das quälende Ringen des Ministerrates, das Verschieben der überfälligen Neugewichtung der Stimmen im Rat, die konzeptionellen Unschärfen bei der Ost-Erweiterung – in der harten, kalten Machtfrage haben sie ihren gemeinsamen Nenner. Das Europa, das sich im weihevollen Pathos der Festredner zelebrieren ließ, gehört der Vergangenheit an. Die Münze der Macht ist es, um die in den europäischen Gremien gepokert wird.

Heute rächt sich, daß die Europapolitik seit den fünfziger Jahren keine anspruchsvolle Auseinandersetzung mehr über ihre Grundlagen und ihre Ziele geführt hat. Die konzeptionellen Konturen verschwimmen. Das Machtkalkül der politischen Potentaten verselbständigt sich. Der Bürger fühlt sich eher bedrückt und bedrängt von den Herausforderungen des Kontinentes. Wer weiß zum Beispiel schon um die langfristigen Konsequenzen aus der Einführung der europäischen Währung? So ist Europa bereits vor Jahren in die Erfolgss Falle seiner eigenen magnetischen Anziehungskraft geschliddert. Und so ist Europa heute in einen Erklärungsnotstand geraten. Daraus könnte sich bald eine politische Krise des Kontinentes ergeben, falls es nicht zu einer Renaissance konzeptioneller Kapazität in Europa kommt.

Anmerkungen

1 Zu dieser historischen Konstellation siehe u.a. Europa vor der Vollendung. Das Profil der großen Europäischen Union, Vorlage der

Forschungsgruppe Europa zum Internationalen Bertelsmann Forum, Schloß Bellevue, 3.-4. Juli 1998; Weidenfeld, Werner, Josef Jan-

- ning: Europa vor der Vollendung. Der Qualitätsprung der Integration macht strategische Entscheidungen unausweichlich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 3.7.1998, S. 8; Weidenfeld, Werner: Euro und Erweiterung – die Zukunft der EU. Weltpolitische Ambition auf wirtschaftlichem Fundament, in: Neue Zürcher Zeitung v. 10.7.1998, S. 4; Weidenfeld, Werner: Europas neues Gesicht, in: Internationale Politik 11 (1997), S. 1-6; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Das neue Europa – Strategien differenzierter Integration, Gütersloh 1997; Giering, Claus: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung Bd. 1, Bonn 1997; Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Neue Ostpolitik – Strategie für eine gesamteuropäische Entwicklung, Gütersloh 1996; Garton Ash, Timothy: Europe's Endangered Liberal Order, in: Foreign Affairs, March/April (1998), S. 51-65.
- 2 Vertrag von Amsterdam zur Ergänzung des Vertrages über die Europäische Union und die Verträge über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften, vom 2. Oktober 1997; zur Interpretation siehe Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse, Gütersloh 1998.
 - 3 Von den 15 EU-Mitgliedern nehmen nicht teil: Großbritannien, Griechenland, Dänemark und Schweden.
 - 4 Vom Rat auf der Ebene der Staats- oder Regierungschefs und vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister angenommener Text; Entscheidung des Rates vom 2. Mai 1998 gemäß Artikel 109 j Absatz 4 des Vertrags, abgedruckt in Agence Europe v. 3.5.1998.
 - 5 Europäischer Rat Tagung vom 12./13.12.1997 in Luxemburg: Schlußfolgerungen der Präsidentschaft, in: Bulletin der EU 12 (1998), S. 144-152; vertiefend siehe Lippert, Barbara: Der Gipfel von Luxemburg: Startschuß für das Abenteuer Erweiterung, in: integration 1 (1998), S. 12-31.
 - 6 Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland, Zypern.
 - 7 Vgl. Fischer, Thomas, Nicole Schley: Europa föderal organisieren, Gütersloh 1998 (i.E.); Giering, Claus: Vielfalt in Einheit – die Flexibilisierung der europäischen Integration, in: Böhringer, Peter, Walter Jacob (Hrsg.): Die Europäische Union: Wesen, Struktur, Dynamik, Zürich 1997, S. 191-210; Heinemann, Friedrich: EU-Finanzreform 1999, Gütersloh 1998.
 - 8 Abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung v. 15.6.1998, Nr. 41, S. 537 f.
 - 9 Vgl. Collignon, Stefan, Susanna Mundschienk: Die internationale Bedeutung der Währungsunion, in: integration 2 (1998), S. 77-85; Döpke, Jörg: Quo Vadis, Euroland?, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 313, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1998; Franzmeyer, Fritz: Europa mit dem Euro. Herausforderungen an die Politik, in: integration 3 (1998), S. 133-148; Hanke, Thomas, Norbert Walter: Der Euro – Kurs auf die Zukunft. Die Konsequenzen der Währungsunion für Unternehmen und Anleger, Frankfurt 1997; Schönfelder, Wilhelm, Elke Thiel: Stabilitätspakt und Euro-X-Gremium. Die stabilitätspolitische Untermauerung der WWU, in: integration 2 (1998), S. 69-76.
 - 10 Vgl. u.a. Bertelsmann Stiftung / Forschungsgruppe Europa (Hrsg.): Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union, Gütersloh 1998; Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien Jahrbuch 1996/97 (Hrsg.): Der Osten Europas im Prozeß der Differenzierung. Fortschritte und Mißerfolge der Transformation, München 1997; Donges, Jürgen u.a.: Osterweiterung der Europäischen Union. Als Chance zur Reform begreifen, Kronberger Kreis, Frankfurt 1998; Kempe, Iris: Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen der erweiterten EU und der russischen Föderation, Ukraine, Weißrußland und Moldova, Gütersloh 1998; Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member Status, Baden-Baden 1997; Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung, Gütersloh 1997.
 - 11 Siehe Kempe, Iris, a.a.O.
 - 12 Vgl. Bertelsmann Stiftung, Forschungsgruppe Europa (Hrsg.): Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung, Gütersloh 1998; Heinemann, Friedrich, a.a.O.
 - 13 Vgl. ebd.
 - 14 Vgl. Deubner, Christian, Josef Janning: Zur Reform des Abstimmungsverfahrens im Rat der Europäischen Union: Überlegungen und Modellrechnungen, in: integration 3 (1996), S. 146-158.
 - 15 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Das neue

- Europa – Strategien differenzierter Integration, Gütersloh 1997; Deubner, Christian: Flexibilität als Reformkonzept für die Europäische Union. Ebenhausen 1996; Giering, Claus: Vielfalt und Einheit. Die Flexibilisierung der europäischen Integration, Zürich 1997, S. 191-210; Giering, Claus: Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte, in: *integration 2* (1997), S. 72-83; Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages, Gütersloh 1996.
- 16 Vgl. dazu Weidenfeld, Werner: Ohne Leitbild, ohne Ordnungshilfe. Europa und die europäische Einigung sind in Erklärungsnotstand geraten, in: *FAZ* v. 3.11.1997, S. 10.
- 17 Vgl. Weidenfeld, Werner: Amsterdam in der Analyse, a.a.O.; Wessels, Wolfgang: Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?, in: *integration 3* (1997), S. 117-135.
- 18 Zur europäischen Neuordnung siehe Link, Werner: Die empirische Neuordnung und das Machtgleichgewicht, in: Jäger, Thomas, Melanie Piepenschneider (Hrsg.): *Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklung*, Opladen 1997, S. 9-31.
- 19 Siehe Giering, Claus, a.a.O.

Weiterführende Literatur

- Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit: *Europa, Fragen nach der Zukunft*, München 1997.
- Behrendt, Sven, Christian Hanelt (eds.): *The Political Role of the European Union in the Middle East*, Working Paper, München/Gütersloh 1998.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: *Welchen Weg geht Europa?*, München 1997.
- Calleo, David P., Eric R. Staal (eds.): *Europe's Franco-German Engine*, Sais European Studies, Washington 1998.
- Dauderstadt, Michael: EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern, in: *integration 3* (1998), S. 149-167.
- Gann, L.H., Peter Dignan: *Contemporary Europe and the Atlantic Alliance. A Political History*, Oxford 1998.
- Mayer, Otto, Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.): *Osterweiterung der Europäischen Union*, Baden-Baden 1997.
- Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): *East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member Status*, Baden-Baden 1997.
- Newhouse, John: *Europe adrift, A Council on Foreign Relations Book*, New York 1997.
- Pfahl, Stefanie et al. (Hrsg.): *Institutionelle Herausforderungen im Neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung*, Opladen 1998.
- Pradetto, August (Hrsg.): *Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und Europäischer Sicherheit*, Opladen 1997.
- Volle, Angelika, Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Europa hat Zukunft. Weichenstellungen für das 21. Jahrhundert*, Bonn 1998.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Amsterdam in der Analyse*, Gütersloh 1998.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Dialog der Kulturen. Orientierungssuche des Westens – zwischen gesellschaftlicher Sinnkrise und globaler Zivilisation*, Bellevue-Gespräche I, Gütersloh 1997.
- Weidenfeld, Werner: *Europas neues Gesicht*, in: *Internationale Politik 11* (1997), S. 1-6.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung*, Gütersloh 1997.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Partnerschaft gestalten. Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen*, Bellevue-Gespräche II, Gütersloh 1997.
- Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1997.
- Wolf-Niedermaier, Anita: *Der Europäische Gerichtshof zwischen Recht und Politik. Der Einfluß des EuGH auf die föderale Machtbalance zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten*, Baden-Baden 1997.