

Die Bilanz der Europäischen Integration 2000/2001

WERNER WEIDENFELD

In bemerkenswerter zeitlicher Dichte tragen die Verantwortlichen der Europapolitik seit Anfang 2000 ihre Vorstellungen zur künftigen Gestalt der Europäischen Union vor. Angestoßen wurde der Diskurs 1999/2000 durch erste Überlegungen des deutschen Außenministers Joschka Fischer und des ehemaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors.¹ So richtig ins Rollen kam die Debatte mit der Rede von Außenminister Fischer über die Finalität der Europäischen Union am 12. Mai 2000 in Berlin. Von der Rolle der Nationalstaaten als Fundament, der Entstehung eines „Gravitationszentrums“ und einer „Europäischen Föderation“ als Blaupause handelte die Rede. Bestätigung und Widerrede durch zahlreiche führende Politiker Europas blieben nicht aus. Jeder entwickelte seinen eigenen Bauplan, wobei alle Spielarten der klassischen Leitbilder der Integration erneut aufgeboten werden.²

Während der deutsche Bundespräsident Johannes Rau oder auch das deutsch-französische Tandem vergangener Tage, Helmut Schmidt und Valerie Giscard d'Estaing, einen föderativen Ansatz hin zu den „Vereinigten Staaten von Europa“ favorisieren, bleiben die Nationalstaaten beim französischen Präsidenten Jacques Chirac in einem „Vereinigten Europa der Staaten“ oder beim ehemaligen Präsidenten der Europäischen Kommission Jacques Delors in einer „Föderation der Nationalstaaten“ die zentralen Akteure. Als Avantgarde sollen die dazu bereiten Mitgliedstaaten aber vor allem in der Wirtschafts-, der Innen- und der Außenpolitik noch über den heutigen Stand der Integration hinausgehen. Tony Blair hingegen kann sich eine stärkere wirtschaftliche und sicherheitspolitische Zusammenarbeit einer europäischen „Supermacht“ durchaus vorstellen, warnt aber vor allen Tendenzen eines föderal organisierten „Superstaats“.

Zweifellos hat nunmehr eine Grundsatzdebatte über die Zukunft Europas begonnen. Allerdings zeichnet sich dadurch keineswegs ein einheitliches Bild von Europa ab, vielmehr ist diese Phase geprägt von Gegensätzen und Widerständen. Nicht das Gemeinsame, sondern das Trennende wird betont. Doch obwohl die Zukunftsentwürfe unterschiedliche Vorstellungen und theoretische Leitbilder widerspiegeln, teilen sie eine Wahrnehmung: Der europäische Integrationsprozess erreicht mit der Einführung des Euro und dem absehbaren Vollzug der Erweiterung eine neue Qualität, während zugleich die demokratische Legitimität und Akzeptanz durch die Bürger mehr denn je in Frage steht. Europa sieht sich einer spezifischen Lage ausgesetzt, in der die Gleichzeitigkeit mehrerer Gegensätze bestimmend ist: Integration und Desintegration, Beschleunigung der Gemeinschaftsbildung und zunehmende Distanz gegenüber der Dichte der Integration, verstärkte Kodifizie-

rung des internationalen Zusammenlebens und gleichzeitig Rückkehr zur Prämisse des Gleichgewichts souveräner Nationalstaaten.

Diese gegenläufigen Entwicklungen gilt es zu entschärfen. Dazu muss es gelingen, Europa eine plausible Gestalt und eine erfahrbare Identität zu geben. Nur so sind die Vorbehalte, die ein demokratisches und zukunftsgerichtetes Zusammenwachsen Europas bedrohen, in den Griff zu bekommen. Die institutionelle Basis dazu bietet die Europäische Union, die aus den Europäischen Gemeinschaften erwachsen ist und nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die größten Anziehungskräfte und zugleich den breitesten Integrationsrahmen in Europa entwickelt hat. Unbestritten ist das zentrale sicherheits- und verteidigungspolitische Fundament die NATO und im gesamteuropäischen Sicherheitskontext ein Stück weit auch die OSZE, zudem spielt der Europarat seine ihm zugeordnete Rolle als Moderator und Wertewächter. Und eine Reihe europäischer Staaten wollen oder können sich der Europäischen Union aufgrund abweichender Motivlagen noch nicht anschließen. Doch die Zukunft Europas ist aufs engste mit der Europäischen Union verwoben, die daher auch im Mittelpunkt der Debatte steht.

Die Konferenz von Nizza¹

Wieder einmal blickte Europa auf den nächsten Gipfel. Wieder einmal sollten die Staats- und Regierungschefs einen historischen Durchbruch organisieren. Endlich sollte es gelingen, eine solide Grundlage für die Osterweiterung der Europäischen Union zu schaffen. In den nächsten Jahren wird Europa den Charakter eines Torsos verlieren und als gesamter Kontinent in eine Organisationsform gegossen werden. Der größte Umbau in der Geschichte des Einigungswerks steht an.

In der Terminologie, die den Gipfel von Nizza begleitete, kam dies alles relativ unspektakulär daher. Von den Left-overs war die Rede, die Überbleibsel der letzten Vertragsverhandlungen von Amsterdam² sollten nunmehr geregelt werden. Das, was in so technokratischer Unscheinbarkeit daherkam, erhielt seine eigentliche Brisanz dadurch, dass damit sichtbar die Machtfragen in Europa aufgeworfen und dramatisiert wurden. Nicht von ungefähr bedeutete ja der Gipfel von Nizza bereits den dritten Anlauf, diese Fragen zu klären. Die Europäische Union hat inzwischen eine solche Integrationsdichte erreicht, dass jeder Zentimeter an Machtverschiebung unendlich schwer fällt. Es geht nicht mehr um die Ornamente des politischen Lebens, sondern um den ernsten Kern der Machtarchitektur. Da bewegt sich jeder Politiker mit samtpfötiger Vorsicht. Zugleich aber ist klar, dass diese Fragen nur jetzt noch unter 15 Mitgliedern angegangen werden können – wohl kaum noch unter 28, 30 und mehr. Es gehörte wenig Phantasie dazu, vorherzusagen, wie die Staats- und Regierungschefs sich aus dieser zwanghaften Umklammerung in Nizza befreien würden. Sie würden in der Substanz einige moderate Kompromisse eingehen und diese als große historische Errungenschaften dem staunenden Publikum vorstellen.

In Nizza sollte die EU erweiterungsfähig gestaltet werden. Insbesondere musste die Anzahl der Kommissare festgelegt, eine Neugewichtung der Stimmen im Rat

vorgenommen und die Anwendung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat ausgedehnt werden. Zudem sollten weitere damit zusammenhängende institutionelle Fragen – darunter auch die Neuverteilung der Sitze im Parlament und den beratenden Ausschüssen – bearbeitet sowie die Beschränkungen der verstärkten Zusammenarbeit gelockert werden. Diese Agenda hat zum längsten Gipfel in der Geschichte der europäischen Integration geführt, da es um eine neue Balance zwischen den Mitgliedstaaten in den Gemeinschaftsorganen ging. An fünf Tagen wurde nahezu 100 Stunden verhandelt. Einige der zentralen Ergebnisse waren:

- Mittelfristig wurde eine Begrenzung der Zahl der Kommissare angestrebt, damit diese Kommission nicht auf über 30 Mitglieder anwächst. Auf die Reform der Kommission konnte sich der Gipfel noch relativ rasch einigen: Von 2005 an wird jedes Land nur noch einen Kommissar stellen, d.h. die großen Mitgliedstaaten verzichten auf ihren zweiten Kommissar. Aber über die definitive Zahl der EU-Kommissare wird erst entschieden, wenn sich die Europäische Union auf 27 Mitglieder erweitert hat. Immerhin wurde der Kommissionspräsident bei der Berufung, Aufgabenzuweisung und Entlassung seiner Kommissare gestärkt, so dass der Verlust an Handlungsfähigkeit ein Stück weit aufgefangen werden kann. Damit bleibt Nizza hinter dem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam zurück. Schon dort hatte man sich geeinigt, dass die großen Mitgliedstaaten auf ihren zweiten Kommissar verzichten, wenn ihr Stimmengewicht im Rat erhöht würde. Eine grundlegende Reform wollte man spätestens ein Jahr bevor die Union 20 Mitglieder hat durchführen. Diese ist nun auf lange Sicht verschoben worden.
- Eine neue Stimmengewichtung im Rat der EU wurde nötig, da durch den Beitritt eher kleinerer Staaten das Gewicht der großen immer weiter abgenommen hat. Diese Tendenz wäre durch die Erweiterung verstärkt worden. Über die Stimmengewichtung wurde am intensivsten gestritten, da es hier vor allem auch um Statusfragen zwischen ähnlich großen und einflussreichen Staaten ging. Letztlich erhalten nun Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien künftig je 29 Stimmen, Spanien und Polen 27. Die Niederlande bekommen 13, Belgien 12 und Luxemburg 4 Stimmen zugeteilt. Für die Beitrittskandidaten wurden entsprechende Stimmen vorgesehen. Die Stimmengewichtung wird künftig Bestandteil eines komplizierten Mehrheitssystems sein. Ferner kann jeder Staat auf Antrag prüfen lassen, ob die Mehrheit auch mindestens 62 Prozent der EU-Bevölkerung erfasst. Damit kann eine Mehrheit nur noch erreicht werden, wenn erstens eine Mehrheit der Stimmen (74 Prozent), zweitens eine Mehrheit der Staaten (über 50 Prozent) und drittens eine Mehrheit der Bevölkerung (über 62 Prozent) hinter einer Entscheidung steht. Diese dreifache Mehrheit stellt einen erheblicher Rückschritt dar, da insbesondere die Schwelle für die qualifizierte Mehrheit nicht abgesenkt, sondern erheblich erhöht wurde.
- Aufgrund der genannten dreifachen Absicherung hätte man eigentlich eine deutlichere Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat wagen können. Doch gerade hier konnte Nizza nicht den notwendigen Durchbruch erzielen. Es wurden zwar in einigen Politikfeldern sowie bei personellen Entscheidungen die Mehrheitsbeschlüsse ausgeweitet. Festzuhalten bleibt aber, dass in zentralen

Politikbereichen nur geringe oder keine Fortschritte erzielt wurden. So konnte Deutschland in der Asyl- und Einwanderungspolitik, Frankreich in der Handelspolitik, Großbritannien in der Sozialpolitik und zusammen mit Luxemburg in der Steuerpolitik sowie Spanien in der Strukturpolitik die Beibehaltung der Einstimmigkeit durchsetzen. Das Beharren auf nationalen Partikularinteressen hat eine übergreifende Lösung verhindert. Damit hat sich die Union sehenden Auges in die Sackgasse der Einstimmigkeit begeben. Nur durch eine generelle Einführung der Mehrheitsentscheidung in der Gesetzgebung des Rates hätte dieser Widerstand überwunden werden können. Dass dieser Schritt nun in einer noch größeren Union gelingen muss, ist eine schwere Zukunftshypothek.

- Im Europäischen Parlament wird Deutschland auch nach der EU-Erweiterung auf 27 Länder deutlich mehr Abgeordnete als die anderen Länder stellen. Die Bundesrepublik soll wie bisher 99 Abgeordnete entsenden. Großbritannien, Frankreich und Italien bekommen dagegen nur je 74 Mandate, alle anderen Staaten entsprechend weniger. Luxemburg bleibt bei 6 Abgeordneten. Die Beitrittskandidaten erhalten entsprechend viele Sitze. Ungarn und der Tschechischen Republik wurden allerdings nur 20 Sitze zugebilligt, obwohl Portugal, Belgien und Griechenland mit zum Teil weniger Einwohnern über 22 Sitze verfügen werden. Die französische Präsidentschaft hat dies mit der Argumentation durchgesetzt, dass die neuen Staaten keinen Anspruch auf die selben Rechte hätten. Diese Ungerechtigkeit wird – wohl im Zuge der Beitrittsabkommen, da dies ebenfalls Regierungskonferenzen sind – sobald wie möglich zu beenden sein. Das Parlament wird von jetzt 626 auf 732 Abgeordnete nach der EU-Erweiterung vergrößert. Solange noch nicht alle zwölf Kandidaten beigetreten sind, werden die Sitze auf die jeweiligen Mitgliedstaaten verteilt. Durch spätere Beitritte kann das Parlament daher die Zahl von 732 Sitzen deutlich übersteigen.
- Vor allem beim Europäischen Gerichtshof gab es durch die Einführung von Kammern für spezifische Fragestellungen deutliche Verbesserungen. Bei allen anderen Institutionen wurden die künftigen Sitzzahlen für eine Erweiterung um die zwölf Kandidaten festgelegt, mit denen derzeit verhandelt wird.
- Das Vetorecht in der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des EG-Vertrags und der dritten Säule (Zusammenarbeit in Strafsachen) fällt in Nizza. Die Zusammenarbeit kann nun von acht Staaten begonnen werden. Damit ist nicht länger eine Mehrheit der Staaten nötig, dies wären in einer EU-27 immerhin 14 Staaten gewesen. Das Instrument umfasst künftig auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, dort bleibt allerdings das Vetorecht bestehen. Dennoch werden die Klauseln nur für wenige Bereiche anwendbar sein, da sie sich nicht auf neue Politikfelder beziehen dürfen, der gemeinsame Besitzstand zu wahren ist und auch die Verteidigungspolitik ausgeschlossen wurde.
- In ihrer Zukunftserklärung von Nizza fixierten die Staats- und Regierungschefs die Abgrenzung der Zuständigkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten, den Status der Grundrechtecharta, eine Vereinfachung der Verträge und die Rollenbestimmung der nationalen Parlamente in der Architektur Europas als Agendapunkte einer Regierungskonferenz, die für 2004 ins Auge gefasst wird.

Der Post-Nizza-Prozess

Mit der Zukunftserklärung haben sich die Staats- und Regierungschefs ein ambitioniertes Reformprogramm verordnet, das den Blick auch über die institutionellen Fragen hinausrichtet. Denn der Umbau der Gemeinschaftsorgane stellt nur einen von drei Schwerpunkten für Reformen dar, die als Eckpunkte der politischen Verfasstheit Europas angesehen werden müssen. Von entscheidender Bedeutung werden neben der horizontalen Umgestaltung des europäischen Institutionengefüges selbst, auf das sich der Vertrag von Nizza beschränkte, die vertikale Kompetenzordnung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten sowie das Verhältnis der Union zu ihren Bürgern sein. Vor diesem Hintergrund sind es drei Aufgabenbündel, deren Reichweite über die in der Erklärung genannten Schwerpunkte hinauswirkt und deren Lösung den weiteren Entwicklungsweg der Europäischen Union prägen wird:

- Kompetenz und Effizienz: Das Ringen um Statusfragen und Vetopositionen in Nizza signalisiert ein Unbehagen in der Frage der Reichweite und Intensität von Integration in der Europäischen Union, das erst über eine eindeutige und systematische Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen am Entscheidungsprozess beteiligten Ebenen aufzulösen ist. Denn in diesem Punkt sind sich Skeptiker und Befürworter der europäischen Integration weitgehend einig: Notwendig ist eine klare Aufgabenteilung zwischen der Union, den Mitgliedstaaten und ihren Regionen. Alle drei Ebenen sind aufeinander angewiesen, müssen jeweils funktionsfähig bleiben und die Aufgaben sinnvoll untereinander aufteilen. Das Subsidiaritätsprinzip war dabei der Einstieg in eine Begrenzung der Zentralisierungstendenzen auf europäischer Ebene. In Zukunft geht es nun um ein Modell der Kompetenzzuweisung, das einerseits die notwendigen gemeinsamen Aufgaben auf europäischer Ebene festlegt und andererseits den Mitgliedstaaten und ihren Regionen einen angemessenen Handlungsspielraum belässt.⁹ Denn die Nationen und Regionen werden auch weiterhin die zentralen Quellen der Identität bleiben. Europa kann daran nicht vorbeigehen. Gleichzeitig wird auf der Basis abgegrenzter Zuständigkeit auch das Verhältnis der europäischen Institutionen zueinander neu zu gestalten sein. Nur so kann die Effizienz und Effektivität der Beschlussfassung mit den Anforderungen und der Größe der Europäischen Union mitwachsen.
- Akzeptanz und Transparenz: Mit dem Vertrag von Nizza liegt ein weiteres Dokument europäischer Diplomatie vor, dessen Unlesbarkeit beispielhaft für die Undurchschaubarkeit des Integrationssystems ist. Irland hat mit seinem ablehnenden Votum zum Vertrag von Nizza im Juni 2001 ein Zeichen gesetzt.⁵ Der Vertrag von Nizza vereinfacht das politische System der Europäischen Union nicht; infolgedessen müssen andere Formen verbesserter Transparenz gefunden werden, um die Zustimmung der Menschen zu erhalten. Dies könnte durch die Entwicklung eines Grundvertrages geschehen, der die wesentlichen Ziele, die Rechte und Pflichten der Bürger, die Zuständigkeiten und die Institutionen und Verfahren transparent macht. Denn gerade die Unterstützung der Unionsbürger

wird in einer sich erweiternden Union immer wichtiger, um die Legitimation der europäischen Politik zu sichern. Nur in einer wirklich öffentlichen Debatte kann europäische Politik jenseits der Experten- und Politikerrunden an die Bevölkerung vermittelt werden. Das heutige Europa sollte nicht mehr nur als ideelle Konstruktion der politischen Eliten verstanden werden, vielmehr begründet es eine Existenzgemeinschaft unter den Europäern. Dazu ist es aber notwendig, dass sich die Europäische Union neue Quellen der Legitimation erschließt.

- Demokratie und Legitimation: In der Vorbereitung auf den Gipfel von Nizza ist von der „demographischen Frage“ häufig so gesprochen worden, als sei damit bereits eine Verstärkung der demokratischen Qualität verbunden. Nach Nizza wird diese Vermischung aufgelöst werden müssen in der Klärung der Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. Vieles spricht dafür, neue Wege in der Entscheidung über diese Grundfragen zu gehen und sie nicht allein über die Aushandlung von Positionen in Regierungskonferenzen und Verträgen abzarbeiten. Zukunftsgestaltung in dieser entscheidenden Phase der Integration benötigt den öffentlichen Dialog und die Beteiligung vieler. Die kommenden Jahre sollten daher für eine öffentliche Debatte über die politische Grundordnung Europas genutzt werden. Die auch künftig erforderliche Fixierung von Reformergebnissen in Vertragsänderungen sollte den Endpunkt von Europadebatten und nicht ihren Anfang bilden.

Auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2001 in Laeken werden sich die Staats- und Regierungschefs über die weiteren Schritte hin zur Regierungskonferenz 2004 einigen. Ein zweckmäßiger Zeitplan wird die öffentliche Debatte, ergänzt um Diskussionsforen und Expertengespräche, in den Mittelpunkt rücken müssen, und könnte 2003 in die Einberufung eines Konvents aus Vertretern von Regierungen und Parlamenten zur Erarbeitung einer Verhandlungsgrundlage münden. 2004 sollte die Regierungskonferenz mit Beteiligung der Beitrittskandidaten eröffnet werden und könnte noch im selben Jahr zu einem Abschluss kommen. Nationale Wahlen in Frankreich und Deutschland 2002, die Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 wie auch die Einsetzung einer neuen Kommission Anfang 2005 sind Eckpunkte, die es zu berücksichtigen gilt. Eine Ausweitung der Agenda jenseits der in der Zukunftserklärung fixierten Themen ist dabei unerlässlich.

Die Zukunftsfragen

Die integrationspolitische Agenda der Zukunft wird fünf Schwerpunkte ausweisen:

- Das Gefüge der Kompetenzen bedarf in der Europäischen Union einer Neu-Justierung. Hinter dem Vorwurf eines inakzeptablen Brüsseler Zentralismus steckt mehr als nur die Lust an der Polemik. Der Integrationsprozess hat nach zaghaften ersten Schritten in den fünfziger Jahren⁶ große Bewegungen vollzogen:⁷ Vollendung des Binnenmarkts, Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Ausbau der Kompetenzen des Europäischen Parlaments, Finanzierung durch Eigenmittel und vieles anderes mehr. Dies alles erfolgte jedoch nicht nach einem stimmigen Konzept, das

- Transparenz vermitteln könnte. Vielmehr ergänzte sich der Integrationsbestand durch pragmatisch-tastende Versuche. Es entstand eine Art von Wildwuchs-Europa, das kaum mehr begreifbar ist. Die Konsequenz besteht in der Unmöglichkeit, klare Verantwortlichkeiten auszumachen. Je bedeutsamer die Europapolitik für die Existenz der Bürger wird, desto weniger wird dies akzeptiert.
- Damit aber rückt die Frage nach der Legitimation in den Mittelpunkt. Die Entscheidungsverfahren müssen korrigiert werden. Macht es weiter Sinn, die Schlüsselinstitution, den Ministerrat, mit dem Mythos der Geheimberatung zu umgeben? Die Parlamentarisierung des politischen Stils erscheint mit der Vergrößerung der Mitgliederzahl unausweichlich. Aber auch die Dramatisierung der Wahlen zum Europäischen Parlament durch eine damit verbundene direkte oder indirekte Wahl des Kommissionspräsidenten erscheint angesichts des Zustimmungsverlusts des Parlaments unverzichtbar.
 - Solch umfassende Korrekturen des Status quo lassen die Forderung von Nizza nach einem neuen Vertrag für 2004 plausibel erscheinen. Man wird in eine Art von Verfassungsprozess eintreten, gleichgültig wie man am Ende das Dokument nennen wird. Es wird sich um einen knappen Text der Grundrechte, Zuständigkeiten, Institutionen und Entscheidungsprozesse handeln.⁸ Im Blick auf die Korrekturfähigkeit dieser elementaren Gegebenheiten wird man die Hürde sehr hoch legen. Alle anderen Rechtstexte werden künftig der üblichen Mehrheitsentscheidung unterworfen sein.
 - Die Europäische Union ist bereits heute dabei, die Voraussetzungen für einen eigenständigen Beitrag zur Sicherheitspolitik zu schaffen.⁹ Bis 2003 soll dies beendet sein. Dann aber kommt es auf die Praktikabilität und die strategische Substanz an. Die europäische Außen- und Sicherheitspolitik wird dann wirklich Farbe bekennen müssen.
 - Alle diese weit reichenden institutionellen und materiellen Veränderungen werden begleitet, angestoßen und weiter angetrieben werden durch die mehrfachen Erweiterungsrounds. Heute bereits verhandeln die 15 EU-Mitglieder mit zwölf weiteren Staaten. Sie haben zudem den Balkanstaaten Hoffnung auf einen Beitritt gemacht. Außerdem wurde der Türkei der Kandidatenstatus verliehen. Damit hat die EU die große historische Frage nach der Ostgrenze Europas auf ihre Art beantwortet. Folgerichtig wird die kulturelle Unterfütterung des Vorgangs auch nicht mehr mit dem Hinweis auf die europäische Identität¹⁰ belegt, sondern mit der Notwendigkeit politischer Stabilität in diesem großen Raum. Das europäische Gemeinwesen erhält somit interessante Nachbarn: Russland, Belarus und die Ukraine, etwas später dann Iran, Irak und Syrien.

So atemberaubend diese Agenda zunächst auch erscheinen mag, so wirkt sie bei näherer Prüfung doch eigentlich nur wie die Verlängerung der Integrationslogik der fünfziger Jahre. Das, was damals für sechs Länder entworfen war, soll eben jetzt für den Zusammenschluss von 30 und mehr Staaten tragfähig sein. Aber ist dies historisch angemessen? War Walter Hallsteins Rede vom „unvollendeten Bundesstaat“¹¹ nicht Ausdruck einer spezifischen Konstellation einer großen politischen Epoche, die wir hinter uns gelassen haben?

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs baute die Sowjetunion in Europa ihr Imperium auf.¹² Nach Westen hatte Moskau keine Grenze definiert. Der schiere Überlebenstrieb der West-Europäer ließ sie ihre nationalen Aspirationen zurückstellen. In einer Güterabwägung zwischen nationaler Erfüllung und gemeinsamer, supranationaler Überlebensstrategie in Freiheit und Sicherheit musste das Urteil zugunsten der Supranationalität ausfallen. Und so schlossen sich die freiheitlichen Demokratien zur Gemeinschaft zusammen – zunächst 6 Staaten, dann 9, 10, 12, bis heute 15 Staaten. Die Teilung des Kontinents prägte tief die Mentalitäten in Ost und West. Schließlich war es nicht nur ein Machtkampf, der für Jahrzehnte die Tagesordnung bestimmte. Es war auch das Aufeinander prallen zweier antagonistischer Ordnungssysteme und Wertehorizonte. Dies alles lieferte das Profil für eine einzigartige Erfolgsgeschichte: Gemeinsamer Markt, Garantie der Freizügigkeit, Außenhandel, Wettbewerbskontrolle, Mehrheitsentscheidungen, Direktwahlen zum Europäischen Parlament und Währungsunion. Alle diese atemberaubenden historischen Leistungen wurden in den Kulissen des Ost-West-Konflikts erbracht. Die politischen Vorbeschlüsse zur Einführung einer gemeinsamen Währung in den Jahren 1988/1989 sind die letzten Entscheidungen, die unter dem direkten Eindruck der Klammer des Ost-West-Konflikts gefällt wurden.¹³ Mit Mauerfall und Zerfall des Ostblocks brach in Westeuropa hektische Betriebsamkeit aus, diese Beschlüsse zur gemeinsamer Währung zügig vertraglich festzuhalten. Dieser Ankerpunkt einer europäischen Supranationalität sollte „irreversibel“ sein, wie Kohl und Mitterrand zu deklamieren nicht müde wurden. Offenbar zweifelten beide daran, dass die europäischen Staaten künftig, ohne die mentale Prägung eines Ost-West-Konflikts, zu solch einem großen Souveränitätsverzicht bereit sein würden. Deshalb musste schnell alles fixiert und in Marmor gemeißelt werden – was 1992 mit dem Vertrag von Maastricht geschah.¹⁴ Damit waren die Stufenpläne, die Konditionen und die Daten fixiert. Ein Herzstück der Souveränität war der späteren Verfügbarkeit durch nationale politische Alleingänge entzogen.

Große historische Konstellationen verlieren ihre kulturelle Prägekraft nicht über Nacht. Die machtpolitische Hülle mag verschwinden, die mentalen Profile bleiben noch für eine geraume Zeit bestehen. Die versunkenen Gehäuse der Macht finden in der Struktur der großen Bilder zur Selbstwahrnehmung einen langen Nachhall. Aber mehr als zehn Jahre danach, erscheint es angezeigt, vom wirklichen Verschwinden der alten Kulissen auch aus den Köpfen und Phantasien der Europäer zu sprechen. Die zentrale Quelle der Supranationalität ist versiegt. Wir leben also in einer Art von Zeitenwende, die es in der Geschichte Europas immer wieder gegeben hat. Schließlich kennzeichnete Kooperation und Konfrontation der Nationalstaaten eine lange Epoche. Diese Dialektik von Verbindung und Gegnerschaft hat zu allen Zeiten das spannungsreiche Unterfutter des Kontinents geliefert.¹⁵ Welch ein unhistorisches Denken wäre es also vor diesem Erfahrungshintergrund, wenn wir annähen, das Webmuster einer Epoche der letzten 50 Jahre sei nun auf Ewigkeit abgesichert? Das Ende europäischer Geschichte ist nicht angezeigt.

Insofern sind wir gut beraten, die Sensoren für eine neue Zeit nicht verkümmern zu lassen. Da fällt zunächst auf, dass die Entscheidung über die Vollendung der

Wirtschafts- und Währungsunion der letzte große supranationale Schritt war, zu dem sich die Europäer entschließen konnten. Anschließend beanspruchten eher nationale Beiträge und intergouvernementale Formen der Zusammenarbeit unsere Aufmerksamkeit. Um einige Beispiele zu nennen:

Als man darüber nachdachte, wie man die Außenpolitik auf europäischer Ebene personalisieren könne, entschied man sich für die intergouvernementale Lösung. Nicht ein EU-Kommissar wurde mit der Aufgabe betraut, man schuf vielmehr beim Ministerrat den „Hohen Repräsentanten“.

Den Mitgliedstaaten der Europäischen Union schien es gerade recht zu sein, dass sich das politische Gewicht der Kommission, dem eigentlichen supranationalen Organ, zusehends dezimierte. Nicht ohne Grund lässt der gänzliche Verzicht der großen Mitgliedstaaten im Rahmen einer Rotation auf einen Sitz in der Kommission die Anmutung eines politischen Todeskusses für den einstigen Motor der supranationalen Idee entstehen. Ganz auf dieser Linie liegt auch, dass nunmehr die Debatte über die Reform der Kommission auch bei den kleinen Staaten unter nationalen Vorzeichen gesehen wird. Der „nationale“ Kommissar, den es in den Verträgen gar nicht gibt, wird nun als die eigentliche symbolische Verankerung im europäischen Gefüge verstanden. Dramatischer hätte sich die Interpretation der Stellung eines Mitglieds der Kommission nicht verschieben können.

Nicht von ungefähr drängte sich vor dem Gipfel von Nizza die Frage der Stimmengewichtung im Ministerrat in den Vordergrund. Das nationale Gewicht gilt es neu zu justieren. Und sofort brechen alle denkbaren Konflikte auf: die Kleinen gegen die Großen, die Kleinen und auch die Großen jeweils untereinander. Besonders die Prestigefrage zwischen Frankreich und Deutschland ließ das Führungstandem außer Takt geraten. Die großen Pläne zur Finalität Europas ließen allesamt die wesentliche supranationale Dynamik vermissen.

Nach der Wirtschafts- und Währungsunion wird das nächste große Projekt Europas in der Sicherheitspolitik bestehen. Die ersten Beschlüsse zum Aufbau einer europäischen Eingreiftruppe sind bereits gefasst. Das Thema aber bleibt strikt intergouvernemental organisiert. Niemand denkt gegenwärtig bei diesem sensiblen Unternehmen an supranationale Entscheidungsprozesse, so wie sie in den fünfziger Jahren bereits einmal in Vertragsform gegossen waren.

Im Prozess der Erweiterung drängen praktisch alle ost- und mitteleuropäischen Staaten in die Europäische Union. Sie wollen in Europa dazugehören und an der politischen Stabilität, der wirtschaftlichen Wohlfahrt und an den budgetären Hilfen partizipieren. In keinem Land ist allerdings ein supranationaler Eros auszumachen, vergleichbar dem Aufbruch der sechs westeuropäischen Staaten in den fünfziger Jahren zu den Verträgen von Rom. Daher ist in Ost- und Mitteleuropa heute auch weniger das einzelne technische Detail des Beitritts das politische Problem; vielmehr wird es immer dann besonders schwierig, wenn Grundfragen der Souveränität berührt werden. Die westeuropäische Gründungsidee der fünfziger Jahre – gemeinsamer Souveränitätsgewinn durch nationalen Souveränitätsverzicht – bleibt den Beitrittskandidaten heute weit gehend fremd.

Da zeichnet sich eine Europäische Union von weit über 30 Staaten ab. Die staatsähnlichen Leistungs- und Vorsorgeerwartungen der Bürger werden kleinere Einheiten innerhalb der großen Europäischen Union befriedigen müssen. Von gemeinsamer Währung und gemeinsamer Sicherheit werden geradezu motorische Kräfte zur Bildung kleinerer supranationaler politischer Rahmenwerke freigesetzt. Es gehört also wenig Phantasie dazu, das Merkmal der nächsten Epoche in Europa auszumachen: Es wird der Kampf zwischen der Idee des alten und des neuen Europa, zwischen den Teilgruppierungen und dem Gesamtwerk, zwischen dem supranationalen und dem intergouvernementalen Ordnungskonzept sein. Im Blick auf das künftige Gesamteuropa wird angesichts der gegebenen Kraftfelder die alte supranationale Idee keine Chance haben.

Diese aufregende und riskante Ausgangslage ist die Stunde der Strategen. Eine neue Verständigung über Sinn und Zweck der Europapolitik ist zu erarbeiten. Erste Indizien weisen in diese Richtung: Die gleiche Generation von Politikern, die es vor zwei bis drei Jahren noch als unhistorisch abgelehnt hatte, über die Vollendung Europas zu sprechen, entwirft nun Pläne zur Finalität Europas. Offenbar spürt die Politik, dass es dringlich ist, dem Kontinent für eine neue Epoche eine politische Form zu geben. Es geht um einen Rahmen, der langfristig gültig bleiben kann, bevor der Erosionsprozess übermächtig wird. Hier nationale Vorbehalte, dort regionale Besitzstände, hier populäre Kritik an der Brüsseler Bürokratie, dort Zweifel an der Sinnhaftigkeit der alten Zuständigkeiten – von vielen Seiten wird der Meißel an das supranationale Gehäuse Europas angesetzt. So ist auch die plötzliche Lust an der Finalität psychologisch erklärbar: Man will absichern, retten, stabilisieren, bevor die poröse Fassade implodiert. Ganz offenbar haben einige Europa-Politiker den Ernst der Lage erkannt.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Fritz-Vannahme, Joachim: Eine Verfassung für Europa, *Die Zeit*, 21.1.1999, S. 3; Delors, Jacques: Reuniting Europe: Our Historic Mission, Rede vom 14. November 1999, abgedruckt in: Agence Europe 7625 und 7626; siehe als frühzeitigen Impuls auch das Strategiepapier „Europa vor der Vollendung“ der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik für das Internationale Bertelsmann Forum am 3./4. Juli in Berlin.
- 2 Eine detaillierte und systematische Analyse der Entwürfe sowie der Wortlaut der Beiträge finden sich unter <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/> sowie unter http://www.europa.eu.int/futurum/index_de.htm.
- 3 Vgl. Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und einige damit zusammenhängender Rechtsakte, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2001/C 80/01, 10. März 2001; Weidenfeld, Werner (Hrsg.):
- 4 Vgl. Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse, Gütersloh 1998.
- 5 Reformvertrag der EU in Gefahr, *Süddeutsche Zeitung*, 9.6.2001.
- 6 Niess, Franck: Die europäische Idee – aus dem Geiste des Widerstands, Frankfurt 2000.
- 7 Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch, Gütersloh 1999.
- 8 Vgl. den von der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik im Mai 2000 vorgelegten Grundvertrag für die Europäische Union – Entwurf zur „Zweiteilung“ der Verträge.

- 9 Bertelsmann Foundation (Hrsg.): *Enhancing the European Union as an International Security Actor – A Strategy for Action*, Gütersloh 2000.
- Bonvicini, Gianni; Tapani Vaahtoranta, Wolfgang Wessels (Hrsg.): *The Northern EU. National Views on the Emerging Security Dimension*, Helsinki 2000.
- Ortega, Martin: *Military Intervention and the European Union*, Chaillot Papers 3/2000.
- Van Scherpenberg, Jens; Peter Schmidt, *Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*, Baden-Baden 2000.
- Volle, Angelika und Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Europäische Sicherheitspolitik in der Bewährung*, Bielefeld 2000.
- 10 Vgl. Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Die Identität Europas*, Bonn 1985.
- 11 Hallstein, Walter: *Der unvollendete Bundesstaat*, Düsseldorf/Wien 1969.
- 12 Vgl. Gasteyer, Curt: *Einigung und Spaltung Europas*, Frankfurt 1966.
- 13 Caesar, Rolf; Scharrer, Hans-Eckhart (Hrsg.): *European Economic and Monetary Union: Regional and Global Challenges* (HWWA-Studies), Baden-Baden 2001.
- Duisenberg, Willem F. u.a.: *Experiences to date and challenges for the future*, in: *Intereconomics* 36/2001, S. 59-76.
- 14 Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Maastricht in der Analyse*, Gütersloh 1994.
- Werner Weidenfeld, *Außenpolitik für die deutsche Einheit*, Stuttgart 1998.
- 15 Vgl. Schulze, Hagen: *Staat und Nationen in der europäischen Geschichte*, München 1995.

Weiterführende Literatur

- Becker, Ulrich: *EU-Erweiterung und differenzierte Integration. Zu beitriffsbedingten Übergangsregelungen am Beispiel der Arbeitnehmer Freizügigkeit*, Baden-Baden 1999.
- Bertelsmann Foundation (Hrsg.): *Enhancing the European Union as an International Security Actor. A Strategy for Action*, Gütersloh 2000.
- Bertelsmann Europa-Kommission (Hrsg.): *Europas Vollendung vorbereiten. Forderungen an die Regierungskonferenz 2000*, Gütersloh 2000.
- Bertelsmann Stiftung, Auswärtiges Amt (Hrsg.): *Zukunftspanel: Deutsch/europäisch-asiatische Beziehungen*, Gütersloh 2001.
- Busse, Christian: *Braucht Europa einen Kern?*, in: *Das Parlament*, Beilage B 47/2000.
- Von Danwitz, Thomas: *Zwischen Symbolismus und Realismus: Die Grundrechtecharta der Europäischen Union*, in: *Internationale Politik*, 2/2001.
- Guérot, Ulrike: *Eine Verfassung für Europa. Neue Regeln für den Kontinent*, in: *Internationale Politik*, 2/2001.
- Martin Große Hüttmann/Michèle Knodt, *Die Europäisierung des deutschen Föderalismus*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52-53/2000.
- Fischer, Joschka: *Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, in: *integration* 3/2000.
- Fischer, Klemens H.: *Der Vertrag von Nizza*, Baden-Baden 2001.
- Grande, Edgar; Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden 2000.
- Hartmann, Jürgen: *Das politische System der Europäischen Union: Eine Einführung*, Frankfurt 2001.
- Heisbourg, François: *European Defence: Making it work*, Chaillot Papers 42, 9/2000.
- Jahrbuch des Föderalismus 2000: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2000.
- Juchler, Jakob: *Zur Osterweiterung der EU: Gesellschaftliche Asymmetrien und ihre Risiken*, in: *Europäische Rundschau*, 1/2001.
- Kaelble, Hartmut: *Europäer über Europa: Die Entstehung des europäischen Selbstverständnisses im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt 2001.
- Kempe, Iris (Hrsg.): *Beyond EU Enlargement. Volume 1*, Gütersloh 2001.
- Knodt, Michèle; Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt 2000.
- Kohler-Koch, Beate: *Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung*, Universität Mannheim 2000.
- Kohler-Koch, Beate: *Ziele und Zukunft der Europäischen Union: Eine Frage der Perspektive*, in: *integration* 3/2000.
- Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.): *Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts*, Zürich 2001.
- Von Kyaw, Dietrich: *Weichenstellungen des EU-Gipfels von Nizza*, in: *Internationale Politik*, 2/2001.
- Lippert, Barbara (Hrsg.): *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung*, Bonn 2000.
- Luthardt, Wolfgang: *Perspektiven von Demokratie und Nationalstaat: Diskussionslinien der jüngsten Debatte*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3/2000.

- Merkel, Wolfgang; Hans-Jürgen Puhle: Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade, Op-laden 1999.
- Mauer, Victor: Eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Europa, in: *Das Parlament*, Beilage B 47/2000.
- Mayer, Franz C.: Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, München 2000.
- Van Meurs, Wim (Hrsg.): *Beyond EU Enlargement*. Volume 2, Gütersloh 2001.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela: Die Grundrechtscharta – Nukleus einer europäischen Verfassung?, SWP-aktuell, No. 68, 11/2000.
- Müller-Graff, Peter-Christian: Europäische Föderation als Revolutionskonzept im europäischen Verfassungsraum, in: *integration* 3/2000.
- Muntean, Andrei: The European Parliament's Political Legitimacy and the Commission's Misleading Management, in: *European Integration Online Papers*, 5/2000.
- Niess, Franck: Die europäische Idee – aus dem Geiste des Widerstands, Frankfurt 2000.
- Nötzold, Jürgen: Der EU-Beitritt Polens: Die Bereiche Freizügigkeit, Landwirtschaft, industrielle Wettbewerbsfähigkeit, in: *integration* 3/2000.
- Pahl, Marc-Oliver: „Devolution“ und Europa – Die neuen Regelungen zur Mitwirkung der Regionen des Vereinigten Königreichs in EU-Angelegenheiten, in: *integration* 4/2000.
- Pernice, Ingolf: Der Post-Nizza-Prozess: ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Verträge, in: *integration* 2/2001.
- Pflüger, Friedbert: Die fortschreitende europäische Integration und der Europaausschuss des Deutschen Bundestages, in: *integration* 4/2000.
- Pleuger, Gunter: Der Vertrag von Nizza: Gesamtbewertung der Ergebnisse, in: *integration* 1/2001.
- Pollack, Mark: The End of Creeping Competence? EU Policy-making since Maastricht, in: *Journal of Common Market Studies*, 3/2000.
- Pradetto, August: Nationalstaat und transnationale Organisationen in der europäischen Sicherheitsstruktur, in: *Das Parlament*, Beilage B 47/2000.
- Schneider, Heinrich: Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst?, in: *integration* 3/2000.
- Quermone, Jean-Louis: Observations sur la réforme des institutions, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 443/2000.
- Rolle, Carsten: Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht, Universität Münster 2000.
- Siedschlag, Alexander: Die politische Institutionalisierung einer erweiterten Union, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1/2001.
- Schwarze, Jürgen: Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, Baden-Baden 2000.
- De Schutter, Olivier; Notis Lebeassis, John Paterson, Governance in the European Union, Luxembourg 2001.
- Serfaty, Simon: Europa 2007: From Nation-States to Member States, in: *The Washington Quarterly*, Autumn 2000.
- Sidjanski, Dusan: *The Federal Future of Europe*, Michigan 2000.
- Therborn, Göran: Die Gesellschaften Europas 1945-2000, Frankfurt 2000.
- Thiel, Elke: Die Euro-EU als globaler Akteur: Weltmachtrolle ohne politische Autorität, in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hrsg.), *Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*, Baden-Baden 2000.
- Walker, Martin: Variable Geography: America's Mental Maps of a Greater Europe, in: *International Affairs*, 3/2000.
- Wallace, William: From the Atlantic to the Bug, from the Arctic to the Tigris? The Transformation of the EU and NATO, in: *International Affairs*, 3/2000.
- Das Vertragswerk von Nizza und die Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union, *integration* 2/2001.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Nizza in der Analyse – Strategien für Europa*, Gütersloh 2001.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Europa-Handbuch*, Gütersloh 1999.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Jenseits der EU-Erweiterung: Strategiepapier*, Gütersloh 2001.
- Volle, Angelika und Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Europäische Sicherheitspolitik in der Bewährung*, Bielefeld 2001.
- Wessels, Wolfgang: Zukunftsfähig? Die Europäische Union à 27, in: *Internationale Politik*, 2/2001.
- Wessels, Wolfgang: Die Vertragsreform von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife, in: *integration* 1/2001.
- Wolf, Reinhard: Finanzierungsprobleme der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter den Bedingungen der Währungsunion, in: *Das Parlament*, Beilage B 47/2000.
- Verheugen, Günter: Die EU-Erweiterungsverhandlungen – Stand und Ausblick, in: *integration* 4/2000.
- Zepter, Bernhard: Zukunft und Aufgaben der Europäischen Kommission, in: *integration* 4/2000.