



Werner Weidenfeld (Hrsg.)

Europa-Handbuch

| **Verlag BertelsmannStiftung**

Werner Weidenfeld (Hrsg.)

Europa-Handbuch

Band 1: Die Europäische Union –
Politische Systeme und Politikbereiche

Band 2: Die Staatenwelt Europas

| **Verlag BertelsmannStiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbiografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2011 E-Book-Ausgabe

© 1999; 4., überarbeitete Ausgabe 2006 (Print)

Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Nicole Schley, Annette Heuser

Redaktion und Lektorat: Nicole Schley

Herstellung: Sabine Reimann

Umschlaggestaltung: Nadine Humann

Umschlagabbildung: © Jim Barber/Fotolia.com

Satz: Satzbetrieb Schäper GmbH, Bonn

ISBN 978-3-89204-769-8 (Print)

ISBN 978-3-86793-365-0 (PDF)

ISBN 978-3-86793-366-7 (EPUB)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Band 1: Die Europäische Union –
Politische Systeme und Politikbereiche

Inhalt

Vorwort	9
1. Die historische Ausgangslage	13
WERNER WEIDENFELD Europa – aber wo liegt es?	15
HAGEN SCHULZE Europa: Nation und Nationalstaat im Wandel	49
2. Das politische System der Europäischen Union	81
WOLFGANG WESSELS Das politische System der EU	83
GERT NICOLAYSEN Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft	109
ROLAND BIEBER Föderalismus in Europa	125
PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF Die Kompetenzen in der Europäischen Union	141
THOMAS JANSEN Europäische Parteien	166
HANS-WOLFGANG PLATZER Interessenverbände und europäischer Lobbyismus	186

3. Die Politikbereiche der Europäischen Union	203
WINFRIED VON URFF Agrarmarkt und Struktur des ländlichen Raumes in der Europäischen Union	205
HUGO DICKE Der Europäische Binnenmarkt	223
OLAF HILLENBRAND Die Wirtschafts- und Währungsunion	242
WOLFGANG DÄUBLER Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft	273
ROLAND STURM Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union	289
DAGMAR ROTH-BEHRENDT/ANNIKA NOWAK Die Umweltpolitik der Europäischen Union	305
FRIEDRICH HEINEMANN Die Haushaltspolitik der Europäischen Union	323
INGO LINSENMANN Die Bildungspolitik der Europäischen Union	332
CHRISTOPH GUSY/CHRISTOPH S. SCHEWE Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union	342
STEFFEN ANGENENDT Die europäische Migrations- und Asylpolitik	359
RAINER HOFMANN Der Schutz von Minderheiten in Europa	380
JÜRGEN TUREK Standort Europa	398

FRANCO ALGIERI Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU	420
4. Europas Außenbeziehungen	441
STEPHAN BIERLING Die Europäische Union und die USA	443
MANFRED MOLS Die Europäische Union und Lateinamerika	468
MARGARETA MOMMSEN Die Europäische Union und Russland	482
IRIS KEMPE Die Europäische Union und die Ukraine	503
EBERHARD RHEIN Die Europäische Union und der Mittelmeerraum	521
SIEGMAR SCHMIDT Die Europäische Union und Afrika	539
KARL-RUDOLF KORTE Die Europäische Union und Japan	558
FRANCO ALGIERI Die Europäische Union und China	574
DIETMAR ROTHERMUND Die Europäische Union und Indien	596
EBERHARD SANDSCHNEIDER Die Europäische Union und Südostasien	608
5. Die Zukunft Europas	623
WERNER WEIDENFELD/CLAUS GIERING Die Zukunft Europas	625

MICHAEL KREILE Die Osterweiterung der Europäischen Union	650
ELMAR BROK/MARTIN SELMAYR EU-Verfassungskonvent und Regierungskonferenz: Monnet oder Metternich?	673
CHRISTOPH HEUSGEN Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union	694
JOSEF JANNING Frieden in Europa	704
WLADYSLAW BARTOSZEWSKI Europa erdenken	738
ROGER LIDDLE Für Europa und für Reform	743
Anhang	753
Bibliographie	754
Personenregister	773
Sachregister	775
Abkürzungsverzeichnis	785
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	789

Vorwort

Die Europäische Union hat im Jahr 2004 die größte Erweiterungsrunde ihrer Geschichte vollzogen. Die Einigung Europas hatte von Beginn an stets mehr im Sinn als die reine Maximierung des Nutzens einzelner Mitglieder: Sie wollte wirtschaftlichen Aufschwung und politische Stabilität mit Strukturen des Ausgleichs der Interessen aller Mitglieder verbinden. Integration bedeutet Teilnahme an einer Schicksalsgemeinschaft. Zum Grundgedanken dieser Schicksalsgemeinschaft gehört das Konzept europäischer Solidarität. Ein konstitutiver Bestandteil dieses Solidarkonzeptes ist dessen Offenheit für weitere Mitglieder. Nach dem Selbstverständnis des integrierten Europas war der Weg der mittel- und osteuropäischen Staaten Europas zu Demokratie und Marktwirtschaft deshalb zugleich auch der Weg in die Europäische Union – nur ihre Aufnahme in die EU und ihre formelle Gleichstellung mit den alten Mitgliedern konnte die Spuren des geteilten Europas überwinden. Der Kontinent hat mit der letzten Erweiterung das Torsohafte seiner bisherigen Organisation hinter sich gelassen. Er hat die Grundidee der Integration realisiert: die Gemeinschaft der Demokratien.

Der EU-Beitritt der zehn Kandidaten stellte zugleich eine nie da gewesene Herausforderung dar. Mit ihrer einseitigen Fixierung auf die Kosten befindet sich die Diskussion um die Erweiterung jedoch in einer Schiefelage. Zweifellos zählt die Mehrheit der neuen EU-Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa zunächst zu den Nettoempfängern in der Union. Da ihr wirtschaftlicher Wohlstand selbst im Falle der heutigen günstigen Wachstumsprognosen von ca. fünf Prozent jährlich auf absehbare Zeit unter dem der meisten anderen EU-Länder liegen wird, werden sie längerfristig auf Transferzahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt angewiesen sein. Die Osterweiterung beinhaltet aber insgesamt für die EU einen großen wirtschaftlichen Nutzen und jede glaubwürdige Kalkulation der Erweiterung muss diese positiven Effekte berücksichtigen.

Die EU profitiert vom erheblich gestiegenen Handel mit den mittel- und osteuropäischen Staaten. Bereits vor der Erweiterung war der Export Westeuropas nach Osteuropa größer als der nach den USA. Die EU fördert die Dynamik dieser Handelsbeziehungen, da die Angleichung der rechtlichen Normen und Verwaltungsvorschriften, der Infrastruktur und die höhere Sicherheit für ausländische Investoren das wirtschaftliche Wachstum in den

neu aufgenommenen Staaten beschleunigt und somit auch die Exportausichten der westeuropäischen Unternehmen verbessert hat. Mit ihren Wachstums-, Wohlfahrts- und Strukturwirkungen verhilft die Osterweiterung der EU zu einer höheren globalen Wettbewerbsfähigkeit. Im globalen Wettbewerb braucht die EU die neuen und dynamischen Märkte Mittel- und Osteuropas, um ihre eigene Wirtschaftsdynamik zu entfalten. Die Erweiterung der EU stellt für Gesamteuropa auch eine angemessene, wenngleich keine ausreichende Antwort auf neue Sicherheitsrisiken dar – eine Antwort, die über die NATO-Mitgliedschaft hinausgeht, die alle zehn mittel- und osteuropäischen Kandidaten schon vor ihrem Beitritt zur EU erhalten hatten.

Doch die erweiterte EU ist nicht auf 25 Mitgliedstaaten begrenzt, sondern bereits auf ein größeres Europa ausgerichtet, dessen Konturen immer deutlicher sichtbar werden, und für das die bisherigen Verträge kein in sich geschlossenes und ausgewogenes Verfassungssystem bieten. Nizza ist zum Symbol für in Kompromissformeln verhaftete Millimeterschritte der Integration geworden. Im Verfassungskonvent ist deshalb der Bestand der Integration grundlegend überprüft worden, mit dem Ziel, die Transparenz, Legitimation und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu verbessern. Wichtige Prinzipien des gemeinsamen und arbeitsteiligen Handelns wurden im Konventsentwurf systematisch verankert. Das Mehrheitsprinzip soll die Konzertierung europäischer Politik auf die Stufe des Regierens bringen und das System der Mitentscheidung des Parlamentes das Demokratieprinzip stärken. Durch die Systematisierung der Zuständigkeiten soll das Subsidiaritätsprinzip der Arbeitsteilung zwischen europäischer und einzelstaatlicher Ebene unterfüttert werden. Folgende Kernelemente werden nach Inkrafttreten der Verfassung das Gesicht Europas prägen:

Profilierung: Die Verfassung sieht eine einheitliche Rechtspersönlichkeit für die EU vor, schafft eine nachvollziehbare Kompetenzordnung und verankert die Grundrechtscharta als rechtsverbindlichen Wertekanon. Damit werden die Rechte und Pflichten der Unionsbürger wie die Schranken des Handelns der EU und der Mitgliedstaaten nachvollziehbar festgeschrieben.

Personalisierung: Künftig wird der Präsident des Europäischen Rates zusammen mit dem Kommissionspräsidenten und unterstützt durch den neuen EU-Außenminister für die Festlegung und die Umsetzung der Unionspolitiken verantwortlich sein. Durch diese neue Führungsstruktur wird die Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz europäischer Politik gestärkt.

Parlamentarisierung: Durch die gestärkten Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und aufgrund seiner umfassenden Haushaltsbefugnisse wird die EU künftig über

ein Zwei-Kammer-System verfügen, das dem Grundmuster vieler europäischer Verfassungsordnungen entspricht.

Politisierung: Durch eine gestärkte Rolle der politischen Parteien im Europaparlament bei der Wahl des Kommissionspräsidenten wird das Oppositionsprinzip als Lebensnerv politischer Debatten und als Garant einer breiten Medienresonanz ausgebaut. Darüber hinaus kann das Ringen um vernünftige und mehrheitsfähige Politik durch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat an Bedeutung gewinnen.

Positionierung: Das Mandat der EU für eine aktive internationale Gestaltungsrolle wird mit den Bestimmungen der Verfassung zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterstrichen. Strukturen tieferer Integration für eine Reihe von Staaten könnten innerhalb der Union den Raum für die Bündelung der Ressourcen und Ambitionen der Europäer öffnen und die außenpolitische Positionsbestimmung der Union vorantreiben. Europa muss daran festhalten, die Entwicklung von fünfzig Jahren Integration in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in einem Grundlagendokument zusammenzuführen, das die Verfassungsordnungen der europäischen Staatenwelt nicht ersetzt, sondern an die Bedingungen der Gegenwart heranführt. Mit dieser Verfassung wird das innere Gleichgewicht der erweiterten Union ins Lot gebracht und die Handlungsfähigkeit nach innen wie außen gestärkt.

Erst wenn die Europäische Verfassung ratifiziert und implementiert ist, gewinnt die größte Idee Europas seit der Erfindung des Nationalstaats fassbare Gestalt. Erstmals wäre die politische Ordnung der Europäischen Union in Analogie zu den Ordnungen ihrer Mitglieder zu lesen. Wenn es gelingt, diesen Fortschritt für die große Europäische Union verbindlich zu machen und dynamisch weiter zu entwickeln, dann tritt Europa ein in eine neue Ära seines Selbstverständnisses und seiner Möglichkeiten. Vor diesem Hintergrund erhält die Krise der Europäischen Verfassung seit den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Frühsommer 2005 eine besondere Dramatik.

An dieser Nahtstelle der historischen Entwicklung wird hier eine Bilanz der Integrationschritte der letzten Jahrzehnte gezogen und ein Überblick über die Akteure und Probleme, welche die nahe Zukunft Europas prägen werden, vorgelegt. Wichtigstes Ziel ist es jedoch, die Vielfalt und die besondere Art des Zusammenlebens der Europäer darzustellen. Hauptaugenmerk wurde bei dieser aktualisierten Auflage auf die Osterweiterung und die neuen Länder gelegt. Das »Europa-Handbuch«, das zuletzt als aktualisierte Neuauflage 2004 erschien, wurde nicht zuletzt aus technischen Gründen in zwei Bände aufgeteilt, die zwar nach wie vor zusammen eine inhaltliche Einheit ergeben, aber jederzeit auch separat verwendet werden können.

Dieser Band »Die Europäische Union« beginnt mit Kapitel 1, *Die historische Ausgangslage*, ordnet dort die politische Integration Europas in die historische Entwicklung des Kontinentes ein und verdeutlicht ihre Einzigartigkeit, die auch die beherrschende Rolle der Nationalstaaten nicht unberührt gelassen hat. Kapitel 2, *Das politische System der Europäischen Union*, beschreibt die Funktionen und das Innenleben der EU. Vorgestellt werden hier auch die nichtstaatlichen Akteure des europäischen Politikprozesses, namentlich europäische Verbände und Parteien. Kapitel 3, *Die Politikbereiche der Europäischen Union*, analysiert die Politik der EU und verdeutlicht deren Wesen als Gemeinschaft für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. Kapitel 4, *Europas Außenbeziehungen*, untersucht den Einfluss der EU als Akteur der Weltpolitik und beleuchtet das Verhältnis zu Nachbarn und Partnern. In Kapitel 5, *Die Zukunft Europas*, gilt die Aufmerksamkeit den Herausforderungen, denen sich die Union in der nahen und fernen Zukunft stellen muss und deren Spektrum von der Bewältigung der Osterweiterung und ihren Folgefragen bis zur Definition ihrer Rolle in der Welt reicht. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die verschiedenen Visionen von der künftigen Europäischen Union gelegt.

Der Band »Die Staatenwelt Europas« schließt inhaltlich an diese Systematik an: Sein Kapitel 1, *Deutschland in Europa*, zeichnet die besondere historische Situation Deutschlands in der Mitte des Kontinentes nach und versucht durch die Innen- und Außensicht Deutschlands dessen individuellen Beitrag zur Einigung Europas zu klären. Das umfangreiche Kapitel 2, *Die Staatenwelt Europas*, stellt die alten und die neuen Mitgliedstaaten der EU sowie alle übrigen europäischen Länder gründlich unter die Lupe und bietet ein Panorama ihrer vielfältigen politischen Systeme und sozioökonomischen Ausgangslagen. Kapitel 3, *Die Europäische Union in Zahlen*, liefert mit Tabellen und Schaubildern einen visuellen Überblick über die EU-Institutionen sowie einige ausgewählte Kerndaten der EU-Mitgliedstaaten.

Die beiden Bände sind ein Kooperationsprojekt zwischen dem Centrum für angewandte Politikforschung der Ludwig-Maximilians-Universität München, der Bertelsmann Stiftung und der Bundeszentrale für politische Bildung. Der Herausgeber dankt allen Autoren für ihre Mitarbeit am guten Gelingen dieser Bände. Besonderer Dank gilt Nicole Schley, durch deren fachkundige redaktionelle Arbeit eine Publikation mit einem homogenen Gesamtansatz entstanden ist.

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld

Direktor des Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P)

der Ludwig-Maximilians-Universität, München

Mitglied des Vorstands der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

I.

Die historische Ausgangslage

Europa – aber wo liegt es?

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

Mit der erfolgreichen Erweiterungsrunde im Jahr 2004 hat sich diese Zwischenzeit ihrem Ende zugeneigt, und neue Antworten auf die Schicksalsfragen Europas kristallisieren sich heraus: Die Ordnung um den integrierten Kern der Europäischen Union etabliert sich als Zukunftsmuster für die Entwicklung des Kontinentes. Doch muss die Europäische Union als Trägerin solcher gesamteuropäischer Erwartungen noch fünf Herausforderungen bestehen, um auch in dem noch jungen Jahrhundert erfolgreich weiter zu bestehen: die Fortsetzung des Erweiterungsprozesses oder die Entwicklung alternativer Instrumente zur Einbindung weiterer Staaten, die Gestaltung des Verhältnisses zu den neuen Nachbarn nach der Erweiterung 2004, die Modernisierung ihrer Wirtschaft und die überfällige Neuordnung ihrer Institutionen, die durch die Ratifizierungskrise der EU-Verfassung verzögert wird. Auch der Ausbau der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik steht im Mittelpunkt des europäischen Interesses.

Der Krieg im Kosovo verlieh der langjährigen Forderung nach mehr europäischer Handlungsfähigkeit eine komplett neue Bedeutung. Diese ursprünglich nur in Kreisen akademischer Europa-Fachleute erhobene Forderung wird nun zu einer elementar fassbaren Kategorie europäischer Überlebensfähigkeit. Schon zweimal, bei den Verhandlungen um die Verträge von Maastricht und Amsterdam, ist die Europäische Union angesichts dieser Hürden zu kurz gesprungen. Und auch der Vertrag von Nizza kann in diesem Zusammenhang nicht als durchschlagender Erfolg gewertet werden. Um den Weg zum Zusammenwachsen des Kontinentes zu ebnen, muss Europa vor allem eine überzeugende Antwort auf die Frage nach seiner Identität geben, denn hierin liegt der Schlüssel zur Erklärung der europäischen Misere. Jedes politische System bedarf zu seiner Handlungsfähigkeit

eines Rahmens, auf den sich die Begründungen für Prioritäten und Positionen beziehen. So existiert in keinem politischen System eine politische Ratio gleichsam als Ding an sich, ohne Bezug auf einen elementaren Konsens, auf gemeinsame Interessen und Perspektiven. In jedem politischen System greift die politische Auseinandersetzung des Tages zurück auf den von allen geteilten historischen Erfahrungshorizont. Von dort bezieht die Politik die Argumentationshilfe, wenn es um die Erklärung ihrer Maßnahmen geht. Europa kann auf diese Ressource gemeinsamer Selbstwahrnehmung aber nur sehr begrenzt zurückgreifen. Somit erweist sich die schwache Identität als die eigentliche Achillesferse der Europäischen Union.

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

I. Die europäische Identität

Mit der Frage nach der Identität ist das elementare Konstruktionsprinzip moderner Gesellschaften thematisiert.³ Die Vormoderne hat durch Milieu, geschlossene Weltbilder und Transzendenzbezug eine kollektive Identität

vorgegeben. Um existenzfähig zu sein, muss die moderne Gesellschaft diese kollektive Identität selbst entwerfen. Die Regelung der Konflikte und die daraus resultierenden steuernden Eingriffe der Politik sind oft nicht aus sich selbst heraus begründbar. Sie bedürfen vielmehr des Verweises auf gemeinsame Lebens- und Gestaltungsgrundlagen: Das Gemeinschaftsbewusstsein wird damit zum Fundament politischer Problemlösung.

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

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

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

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

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

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

1.1 Herkunftsbewusstsein

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

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

Durch alle Epochen hindurch markiert der Begriff Europa zugleich eine geographische und eine normative Größe. Bereits die Griechen grenzen Europa als ihr Festland geographisch wie normativ gegen das Land der Bar-

baren draußen ab. Zug um Zug schieben sie die Grenze weiter hinaus: Erkundungsfahrten und Eroberungen verlegen diese nach Norden; nach Westen reicht sie schließlich bis zu den Säulen des Herkules; nach Osten verwischt sie sich in den Landstrichen zwischen dem Schwarzen und dem Kaspischen Meer. Schon hier scheint Europa in drei Vorfelder eingebettet zu sein: ein eurasisches, ein atlantisches und ein mittelmeer-afrikanisches. In welcher Weise diese Vorfelder Anteil an der europäischen Geschichte haben, bleibt über die Epochen hinweg ein Problem.

Auch Europas geistige Abgrenzungen wandern, ausgehend nicht von Imperien, sondern von den vielen Städten und Regionen: Athen, Korinth, Kreta, Rhodos und schließlich Rom. Neben dieser ungewöhnlichen Vielfalt auf kleinstem Raum liegt die Wurzel der Eigentümlichkeit europäischer Kultur in der frühen Befreiung aus der Befangenheit im magischen Denken und im Zuge rationaler Lebensbewältigung. Die Griechen der Antike beginnen mit der Entzauberung der Welt, wissenschaftliches Denken, der Drang nach neuer, systematisch begründeter Erkenntnis gewinnt die Oberhand über den Mythos. Die Römer übersetzen diesen Grundzug europäischen Denkens ins Praktische, in Institutionen und Ämter, Armee und Rechtsordnung, Steuersystem und Geldwirtschaft. Ihr Sinn für die Zweckmäßigkeit und das praktisch Mögliche prägt die Spuren, die sie hinterlassen: Straßen, Brücken, Aquädukte und Marktplätze.

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

Im Unterschied zum Hinduismus und Buddhismus sieht das Christentum in Offenbarung und Erlösung geschichtliche Ereignisse, welche die Welt und jeden Einzelnen wandeln. Das Gewissen ist das Zentrum der transzendenten Person, die an ihrem eigenen Heil beteiligt ist. Der Impetus eines solchen Glaubens ist ein Eckpfeiler, auf dem Europas Selbstbewusstsein ruht. Die Aufforderung des Benedikt von Nursia »Ora et labora« wird – auch außerhalb ihres unmittelbaren monastischen Bezugsrahmens – zur symbolhaften Verdichtung europäischer Lebensweise: Nicht die welt-

abgewandte Kontemplation, nicht die Selbstauflösung im Nirwana, nicht der Fatalismus längst vorbestimmter Naturzwänge werden zum Signum Europas, sondern sinnorientiertes, sinnvolles Handeln. Das Wertgefüge des Menschen ist davon geprägt, dass er im gläubigen Tätigwerden am Heilsgeschehen teilnimmt – eine Vielzahl sozialer Motivationen wird davon im Laufe der Geschichte Europas begründet, und immense politische Energien werden dadurch freigesetzt.

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

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

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

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

tionaler Besonderheit, europäischer Gemeinsamkeit und weltweiter Orientierung bleibt bis zur Gegenwart erhalten.

Im 18. und 19. Jahrhundert baut sich Europa eine einmalige Vorrangstellung in der Welt auf. Es ist die Zeit der kolonialen Imperien der europäischen Führungsmächte: Sie erobern sich Rohstofflieferanten und Absatzmärkte und erweitern zugleich ihren kulturellen Einfluss. Die europäischen Völker versuchen, ihr Bild von sich selbst im Kolonialismus zu universalisieren. Vermehrter internationaler Warenaustausch, die Verbesserung von Verkehrs- und Kommunikationsmitteln sowie die Entstehung der Massenproduktion von Waren signalisieren die ökonomische Modernisierung. Hand in Hand mit ihr geht die politische Modernisierung, die in dem vielfältig territorial zersplitterten Europa die Nationalstaaten als dominierende politische Organisationsform entstehen lässt. Die Entwicklung von Nationalkulturen und Nationalstaaten, welche die moderne europäische Geschichte prägt, ist als durchgehendes Formprinzip nur in Europa zu beobachten. Gleichwohl verläuft diese Verbindung von Territorium, politischem Ordnungssystem und Kultur nicht in ganz Europa nach einem einheitlichen Muster. Es sind »Zeitzone«⁶, in denen sich die Nationenbildung in Europa vollzieht: Während im Westen, namentlich in Frankreich, Spanien und England, Gebiet und staatliche Organisation schon früh eine Einheit bilden und der kulturelle Zusammenhalt erst hergestellt werden muss, verläuft die Entwicklungslinie in der Mitte Europas, in Deutschland und Italien, anders: Erst relativ spät finden sich hier die Räume gemeinsamer Kultur zu großen territorialen und politischen Einheiten zusammen. Noch weiter östlich liegt die dritte »Zeitzone«, wo zu Anfang des Prozesses der Nationenbildung weder größere kulturelle noch territoriale und politische Einheiten existieren. Zur Herstellung von Nationen in diesem Raum gehört oft nicht nur eine regelrechte »Kulturkonstruktion«, sondern auch die Assimilierung oder Vertreibung ganzer Bevölkerungsgruppen. Jene Verbindung von nationalem Bewusstsein und seiner politischen Institutionalisierung hat den Freiheitskämpfen in Europa ebenso Raum gegeben wie den nationalistischen Perversionen des politischen Denkens und Handelns.

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

Der europäische Weg weist also auch in der Neuzeit markante Differenzen zur Entwicklung der anderen Hochkulturen auf:

1. den demokratischen Verfassungsstaat als politische Ordnungsform;
2. die Nationalstaaten als territoriale Ordnungssysteme;
3. die autonome Wissenschaft mit dem methodischen Prinzip der intersubjektiven Kontrollierbarkeit und dem regulativen Ziel der rationalen Wahrheitssuche;
4. den Kapitalismus als zentrale Schubkraft der industriellen Entwicklung, ursprünglich verbunden mit einer religiös bedingten Erfolgsmotivation, die in wirtschaftliches Gewinnstreben, Konsumverzicht und Arbeitsrationalisierung umgesetzt werden konnte.

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

Wenn man die europäische Geschichte skizzenhaft betrachtet, dann spürt man, wie dicht Licht und Schatten beieinander liegen. Europa kennt den Geist der Bergpredigt ebenso wie die Herrschaft der Tyrannen. Zu keiner Epoche ist Europa politisch vereint gewesen, nie haben seine Bewohner eine gemeinsame Sprache gesprochen, nie zur gleichen Zeit unter einheitlichen sozialen Bedingungen gelebt. Nirgendwo sonst prallt eine solch ausgeprägte Vielfalt auf so engem Raum aufeinander. So stehen logischerweise die vielfältigen historischen Erscheinungen Europas in Traditions- und Wirkungszusammenhängen. Die dichte Vielfalt lässt kein isoliertes Nebeneinander, sondern nur ein Miteinander zu – ein Miteinander, das von Freundschaft bis Krieg alle Formen sozialer Beziehungen praktizierte. Die Geschichte Europas stellt sich letztlich als ein tief greifender dialektischer Konflikt zwischen zwei Grundtendenzen dar: dem Gegeneinander der Nationen, Interessen, Weltanschauungen und ihrem Zusammenhang, der Differenzierung und der Vereinheitlichung.⁸ In diesen dialektischen Konflikt ist alles verwoben, was Last und Leiden europäischer Geschichte, Leistungen und Abgründe europäischer Politik ausmacht. Die europäischen Völker spüren, dass sie aufeinander angewiesen sind; sie können sich der Beschäftigung mit ihren Nachbarn nicht entziehen – sie suchen dennoch in der Unterscheidung von ihnen die eigene Identität. Erst in dieser dialektischen Auseinandersetzung entsteht das spezifisch »Europäische« der europäischen Identität: »Nur auf dem Umweg über das Vorhergegangene und das Fremde hat der Europäer Zugang zum Eigenen.«⁹ Europäische Identität ist insofern nur als Ergebnis eines komplizierten Kulturprozesses zu erfahren.

1.2 Integration als neuer Baustein europäischer Identität

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

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

1. Der Wunsch nach einem neuen Selbstverständnis: Nach den nationalistischen Verirrungen soll das integrierte Europa eine neue Gemeinschaftserfahrung bieten.
2. Der Wunsch nach Sicherheit und Frieden: Das neue Europa soll eine Friedensgemeinschaft sein. Nachdem die einzelnen Nationalstaaten den Zweiten Weltkrieg nicht zu verhindern vermocht hatten, hofft man, dass ein geeintes Europa hierbei erfolgreicher sein und zugleich Schutz vor der kommunistischen Expansion gewähren werde.
3. Der Wunsch nach Freiheit und Mobilität: Über etliche Jahre hinweg hatten die Menschen unter den kriegsbedingten nationalen Beschränkungen des Personen-, Güter- und Kapitalverkehrs gelitten. Nun setzt man große Hoffnungen in die ungehinderte, freie Bewegung von Personen, Informationen, Meinungen, Geld und Waren.
4. Der Wunsch nach wirtschaftlichem Wohlstand: Die Integration soll Europa in eine Ära großer wirtschaftlicher Stabilität und Prosperität führen. Ein gemeinsamer Markt soll den Handel intensivieren und effizientes ökonomisches Verhalten möglich machen.

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

Diese gemeinsamen Ziele bedingen jedoch von Anfang an nicht die Festlegung auf ein einheitliches Konzept zu ihrer Erreichung. Schon bei der Gründung des Europarates am 5. Mai 1949, des ersten nationenübergreifenden Forums zur Umsetzung des Integrationsgedankens, konkurrieren zwei Organisationsprinzipien für die Gestaltung der europäischen Einheit miteinander: das des Staatenbundes und das des Bundesstaates. Wie immer hat dieser europäische Gegensatz auch eine fruchtbare Seite: Ohne eine starre Festlegung auf ein einziges geschlossenes Europamodell kann der Einigungsprozess je nach gegebener Situation an völlig unterschiedlichen Materien der Politik ansetzen – und von dort aus versuchen, Fortschritte zu erzielen. In diesem ausgeprägten pragmatischen Grundzug¹¹ gibt sich der Integrationsprozess als ein wahres Kind europäischer Tradition und Identität zu erkennen.

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

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

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

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

Da der Prozess der europäischen Integration nicht zuletzt ein Vehikel zur friedlichen Kanalisierung und Überbrückung nationaler Gegensätze ist, wird seine Entwicklung folgerichtig von einer Dialektik von Krise und Reform bestimmt. Ist einmal ein Status quo erreicht, tendieren die Nationalstaaten

dazu, diesen nur widerwillig aufzugeben – auch wenn währenddessen neue Aufgaben und Probleme nach einer Reform des etablierten Gleichgewichtes verlangen. Solche verschleppten oder versäumten Reformen tragen wesentlich zu den Krisenerfahrungen bei, mit denen sich die Gemeinschaft während ihrer Entwicklung immer wieder konfrontiert sieht. Krisenerfahrungen und komplexe Problemlagen bringen jedoch früher oder später immer Reformanstrengungen der europäischen Partner in Gang, die der Europäischen Union schließlich ihre heutige Gestalt verleihen.

Eine erste zentrale Krisenerfahrung ist der Luxemburger Kompromiss des Jahres 1966. In der vertraglich vorgesehenen Übergangszeit sollen ab 1. Januar 1966 im Ministerrat Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zu wichtigen Sachgebieten möglich werden. Diesen Übergang sucht Frankreich mit seiner »Politik des leeren Stuhles« zu verhindern, indem es an den Sitzungen der EWG-Gremien vom 1. Juli 1965 an nicht mehr teilnimmt. Im Luxemburger Kompromiss wird daraufhin am 27. Januar 1966 festgehalten, dass man in kontroversen Angelegenheiten den Konsens suchen soll. Falls es nicht gelingt, diesen Konsens herzustellen, geht Frankreich davon aus, dass das einzelne Mitglied eine Veto-Position besitzt, falls vitale Interessen berührt sind. In der Interpretationsgeschichte des Luxemburger Kompromisses gelingt es Frankreich, seine Sicht durchzusetzen, so dass danach faktisch für jedes EWG-Mitglied die Möglichkeit des Vetos besteht. Im Ministerrat bleiben daher viele Entwicklungsfäden einer dynamischen Integrationspolitik hängen. Ebenso scheitert der erste Anlauf der EWG zur Norderweiterung an der Ablehnung General de Gaulles. Erst unter seinem Nachfolger Georges Pompidou können Anfang der 1970er Jahre mit der Norderweiterung um Großbritannien, Irland und Dänemark und dem so genannten Werner-Plan für eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die Weichen für eine Weiterentwicklung der Integration gestellt werden.

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

1. Die institutionelle Stagnation ruft nach der Reform einzelner Organe und nach der Einrichtung neuer Institutionen.
2. Der Gemeinsame Markt bedarf der Vollendung und der Ergänzung durch eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik.

3. Die ökonomischen Disparitäten innerhalb der EG zwingen zu einer gemeinsamen Regional- und Sozialpolitik.
4. Die Umstellung der EG-Finanzierung auf Eigenmittel fordert die Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlamentes, speziell in der Haushaltspolitik.
5. Der gemeinsame Außenhandel und das große ökonomische Gewicht der EG verlangen nach einer gemeinsamen Außenpolitik.

Doch die schleppende Entwicklung der Weltwirtschaft aufgrund der ersten Ölkrise macht den Europäern einen Strich durch die Rechnung. Der Druck von außen durch Inflation und Arbeitslosigkeit löst nationale Reflexe aus: Die Mitgliedstaaten suchen Sonderwege in der Wirtschaftspolitik, ihr Hang zu Wettbewerbsverzerrungen und Protektionismus wächst. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit in der Währungspolitik wird so unmöglich, und die hochgesteckten Ziele des Werner-Planes zur Errichtung einer WWU bis 1980 verlieren jede Chance auf eine Verwirklichung. Ein Ausbrechen aus dem lähmenden Gefühl der »Eurosklерose« gelingt erst, nachdem die zentralen Akteure der Integrationspolitik, Frankreich und Deutschland, sich in ihren nationalen Wirtschaftsstrategien erneut annähern. Ihre seit Mitte der 1970er Jahre durchgeführten Anstrengungen zur Inflationsbekämpfung bewirken eine Angleichung der Wirtschafts- und Währungspolitiken. Dies kommt einer deutsch-französischen Initiative von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing zugute, die auf die Gründung eines Europäischen Währungssystems (EWS) zielt und deren Kern das Konzept eines gemeinsamen Wechselkursmechanismus ist. Am 13. März 1979 tritt das EWS rückwirkend zum 1. Januar 1979 in Kraft. Die Wechselkurse sollen zum Wohle der wirtschaftlichen Entwicklung in den EG-Staaten stabilisiert werden. Ebenso wird eine Senkung der Inflationsraten angestrebt. Das EWS legt – nach einigen Anlaufschwierigkeiten – den Grundstein für die wirtschaftliche Konvergenz der EG-Mitgliedstaaten in den 1980er Jahren. Eine nüchterne Bestandsaufnahme des europäischen Integrationsprozesses am Ende der 1970er Jahre hat sowohl Erfolge und Verdienste als auch Versäumnisse und Mängel festzuhalten:

1. Die EG hat die in den Römischen Verträgen verankerten Grundfreiheiten nur partiell verwirklicht. Wesentliche Hindernisse für einen freien Warenverkehr sind beseitigt, ein gemeinsamer Zolltarif ist eingeführt. Zum Gemeinsamen Markt gehören auch Rechtsangleichungen zur Beseitigung von Handels- und Berufshindernissen. Trotz dieser positiven Entwicklung sind einige Zielsetzungen nicht oder nur unzureichend realisiert, Beispiele dafür sind noch vorhandene Zollformalitäten, die immer noch eingeschränkte Freizügigkeit und unterschiedliche indirekte Steu-

ersätze. Auch der Kapitalverkehr unterliegt noch erheblichen Einschränkungen. Diese Defizite machen die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Marktes erforderlich.

2. Bei aller Kritik der Einzelheiten ist festzuhalten, dass die Vergemeinschaftung zentraler politischer Bereiche vollzogen worden ist und nicht unerheblich zum wirtschaftlichen Wohlstand und zur demokratischen Stabilität Westeuropas beigetragen hat. Mit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlamentes 1979 wird auch ein wichtiger Schritt zur demokratischen Legitimität der Europäischen Gemeinschaft selbst unternommen.
3. Die Ergänzung des Gemeinsamen Marktes durch eine gemeinschaftliche Außenhandelspolitik gelingt ebenfalls.
4. Das von der Gemeinschaft errichtete Netz von internationalen Präferenz- und Assoziierungsabkommen stärkt ihre internationale Stellung und ermöglicht eine aktivere Entwicklungspolitik.

Daneben ist aber nicht zu übersehen, dass der Durchbruch zu einer WWU nicht erreicht werden konnte. Es zeigt sich allerdings, dass die Gemeinschaft gezielt über die vertraglich fixierten Politikbereiche hinausgreift, sobald es von der Aufgabenstellung her sinnvoll erscheint. Dies trifft insbesondere für die Etablierung neuer Instrumente zu, die zum Teil neben der EG, aber in enger politischer Zuordnung eingerichtet werden (z. B. die Europäische Politische Zusammenarbeit [EPZ] zur Kooperation in der Außenpolitik, der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs als politischer Richtungsgeber und das EWS), gilt aber auch für die Umstellung der Gemeinschaftsfinanzierung, für die Kompetenzverlagerung in der Gemeinschaft durch Übertragung von Haushaltskompetenzen an das Europäische Parlament oder die Verabschiedung des Gesetzes zur Europawahl.

Aus dem Überschreiten der Kernbereiche der Römischen Verträge ergeben sich jedoch neue Integrationsprobleme. Denn um Fragen von nicht originärer Zuständigkeit in EG-Verantwortlichkeiten einzubeziehen, ist es notwendig, nationale Politiken zu koordinieren. Das Spektrum politischer Strategien weist also zwei konkurrierende Ansätze auf: Supranationale Entscheidungsfindung und internationale Koordination stehen nebeneinander. Es entwickelt sich durchaus die Gefahr, dass die Strategie internationaler Koordination die supranationale Strategie unterlaufen kann. Der Status quo der Integration verlangt geradezu übermächtig nach weiteren Schritten: nach einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik, einer gemeinsamen Außenpolitik, einer gemeinsamen Regional- und Sozialpolitik und nach neuen Institutionen. In diesem Zusammenhang kommt es zu wichtigen Reforminitiativen.¹²

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

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

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

1. die stärkere Verbindung von EG und EPZ unter dem gemeinsamen Dach des Europäischen Rates;
2. die Steigerung der Effizienz im Entscheidungsprozess durch den Ausbau der Führungsposition des Europäischen Rates, durch die Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes und durch die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat;
3. die Einbeziehung der Sicherheitspolitik in die EPZ;

4. die engere Zusammenarbeit im kulturellen und im rechtspolitischen Bereich.

Nach kontroversen Auseinandersetzungen mündet diese Initiative in die »Feierliche Deklaration zur Europäischen Union«, die auf dem Stuttgarter Gipfel des Europäischen Rates am 19. Juni 1983 verabschiedet wurde.

Das wesentliche Ergebnis des Stuttgarter Gipfels liegt wiederum im Schnüren des Reformpaketes aus den zentralen materiellen Strukturproblemen, welche die Gemeinschaft belasten. Dabei geht es um die künftige Finanzierung mit Blick auf die Erhöhung der Einnahmen, die strengere Haushaltsdisziplin und den Zahlungsausgleich für Großbritannien, die Reform des Agrarmarktes, die Erweiterung der EG durch den Beitritt von Spanien und Portugal sowie um die Entwicklung neuer Gemeinschaftspolitiken. Mit dem Stuttgarter Gipfel gelingt es der Gemeinschaft, unterschiedliche Interessenkonflikte in einen Verhandlungszusammenhang zu bringen und damit kompromissfähig zu machen. Es liegen jedoch noch einige stürmische Gipfel und kontroverse Auseinandersetzungen vor den Mitgliedstaaten, bevor sie den gordischen Knoten des Reformstaus durchschlagen können: 1984 stellt der Europäische Rat die letzten Weichen für die Süderweiterung der EG um Spanien und Portugal. Als die Verträge zu ihrem Beitritt am 1. Januar 1986 vollzogen werden, herrscht trotz Sorgen und Befürchtungen Feiertagsstimmung.

Der Beitritt wird als selten gewordenes Erfolgserlebnis der Europapolitik verstanden. Die politische Architektur der EG wandelt sich durch die Erweiterung. Der gemeinsame, weitgehend vergleichbare Entwicklungstrend mit der Perspektive der politischen Einigung Europas ist durch die Beitritte der 1970er und 1980er Jahre einem stärker ökonomisch akzentuierten Ansatz gewichen. Das Profil des Integrationsprozesses verlagert sich. Die Süderweiterung verschiebt das Schwergewicht zum Mittelmeer. Sie erzwingt zudem höhere Ausgaben der Gemeinschaft. Parallel zur Vereinbarung der Erweiterung wird daher eine Korrektur des EG-Haushaltsvertrages vorgenommen.

Im Sommer 1985 beruft der Europäische Rat in Mailand die Regierungskonferenz zur Ausarbeitung der »Einheitlichen Europäischen Akte« ein, welche die bis dahin auf dem Tisch liegenden Reformvorschläge für die Gemeinschaft präzisieren und entscheidungsreif machen soll. Dieser weitreichende Beschluss erfolgt gegen den Willen von drei Mitgliedsländern – auch ein Novum in der Geschichte der europäischen Einigung. Oberflächlich betrachtet, folgt der Mailänder Gipfel dem herkömmlichen Ritual der Europapolitik. Er vertagt die Entscheidungen; er verlagert die Beratungen in ein neues Gremium; er stellt wichtige Schritte für später in Aussicht.