

Josef Janning

Das “große Europa” als Chance

Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Solidarität, Regierbarkeit und Sicherheit in Europa

Daß die Erweiterung der Europäischen Union eine – historische – Chance für Europa darstellt, gehört zum festen Repertoire der Feiertagsrhetorik europäischer Politik. Im Kontext dieser Aussagen bildet die Betonung von Frieden und Stabilität, von Wachstumschancen und Wohlstandsgewinnen den Grundwortschatz deklaratorischer Politik. Differenzierte Argumentationsketten, welche die Chancenerwartungen konkretisieren könnten, bilden eher die Ausnahme. Eine zweite Argumentationsfigur interpretiert die EU-Erweiterung als Korrektur der Geschichte, als Überwindung oder Rücknahme von Jalta und damit gewissermaßen als historisch begründete Herstellung früher verwehrter “Normalität”. Aus verständlichen Gründen findet der letztgenannte Topos in den politischen Sonntagsreden mittel- und osteuropäischer Politiker besonderen Anklang, beinhaltet er doch einen Anspruch der Transformationsstaaten auf Aufnahme beziehungsweise eine Pflicht der Europäischen Union zur Erweiterung, die jeweils ungeachtet besonderer Kriterien, Konditionalitäten und Verfahrensnormen Gültigkeit besitzen, und wirkt somit entlastend auf Politik und Öffentlichkeit.

Im westeuropäischen politischen Diskurs erfüllen beide Argumente vergleichbare Funktionen: Sie sollen dem Prozeß der Erweiterung eine von der jeweiligen Datenlage unabhängige Legitimation verschaffen, Bedenken und Desinteresse überwinden sowie den insgesamt eher schwachen Rückhalt der Erweiterungspolitik in der Öffentlichkeit kontern. In der Tat muß die bisherige Fixierung der Erweiterungsdebatte auf die mit ihr verbundenen zusätzlichen Kosten, auf den Anpassungsbedarf von Strukturen und Politik der Europäischen Union die politischen Akteure beunruhigen. Verbunden mit der skeptischen Haltung der Öffentlichkeiten selbst in Anrainerstaaten des Erweiterungsraums begrenzen sie den Handlungsspielraum der Europapolitik und nähren die Wahrnehmung der Integration als einem Nullsummenspiel – was schon in sich eine Belastung des innergemeinschaftlichen Aushandlungsprozesses bedeutet.

Bleibe die Betrachtung der Chancenaspekte der EU-Erweiterung auf diese Ebene beschränkt, so müßte man über die Erfolgsaussichten des Projekts ernsthaft

besorgt sein. Eine nähere Differenzierung der Möglichkeiten einer erweiterten EU ergibt jedoch ein anderes Bild: Die mit der Öffnung nach Osten verbundenen Chancen für Europa sind mehr als rhetorisches “Gegenrechnen” von Aufwand und Ertrag. Europapolitisches Handeln an den Chancen zu orientieren, markiert vielmehr eine Richtungsentscheidung der Integrationsentwicklung. Politik auf europäischer Ebene bewegt sich – wie in den meisten anderen Politikfeldern auch – in einer Dialektik von Chancennutzung und Risikokontrolle. Dominiert die Vermeidung von Gefahren und die Abwehr von Lasten, so sinkt die Bereitschaft zu Innovation und Strukturwandel – die Vergabe von Chancen wird kompensiert durch die Minimierung von Modernisierungsrisiken. In der Entwicklung der europäischen Integration haben beide Muster Spuren hinterlassen: Wichtige Stationen der Entwicklung von der EWG über die EG bis zur EU beruhen auf der Wahrnehmung von Handlungszwängen bzw. auf dem Versuch der Risikominimierung – so der durch die Systemkonkurrenz mit dem Ostblock erzeugte Handlungsdruck oder die Furcht vor einer erneuten Regression der Staatenbeziehungen im Westen Europas. Andere Entscheidungen, wie die Gründung des Gemeinsamen Marktes oder das Binnenmarkt-Programm zeigen Phasen mit Vorrang für das Chancenpotential weiterer Integration. Diese wie andere Entscheidungsstationen, von den Erweiterungen bis zur Währungsunion, deuten darüber hinaus auf eine gewisse funktionale Notwendigkeit chancenorientierter Integrationspolitik hin. Der durch sie erzeugte Anpassungsdruck bildet offenbar eine notwendige Voraussetzung zur Weiterentwicklung der Integration, zur Aktualisierung des politischen Denkens und zu Ausbau und Modernisierung des politischen Systems der Integration. Der vielzitierte Effekt des “spill-over” meint in diesem Sinne ja nicht das gleichsam automatische Überspringen der Integrationsdynamik auf weitere Bereiche der Politik, sondern die Erzeugung von Entscheidungssituationen auf der Grundlage veränderter Rahmenbedingungen.

Bezogen auf die heutige Lage Europas und der Europäischen Union, zeigt sich erneut eine “Chancenkonstellation”: Die Dynamik der inneren Integrationsentwicklung hat seit der Erfüllung des Binnenmarkt-Programms nachgelassen; schon der Fahrplan des Vertrags von Maastricht ist ohne die Wirkungen der deutschen Einheit kaum zu erklären. Die Schwierigkeiten der institutionellen Weiterentwicklung zum Vertrag von Amsterdam und der wenig sachlogische Inkrementalismus der Reformen im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik zeigen an, daß trotz abnehmender Effizienz und Steuerungsfähigkeit des EU-Systems die kritische Masse zur Systemveränderung noch nicht erreicht ist. In dieser Lage eröffnet die Erweiterung der EU die Chance zur Innovation. In der greifbaren Möglichkeit, die Neuordnung Gesamteuropas nach den Regeln der Integration zu gestalten, liegt zugleich die Chance zur Modernisierung von Politik und Struktur der Europäischen Union,

das heißt nicht nur – und vielleicht nicht einmal zuerst – der Ausrichtung des EU-Systems auf eine “große” Europäische Union, sondern der Überwindung schon heute bestehender Defizite und Schwächen. Das EU-spezifische Risiko für Stabilität und Sicherheit liegt dementsprechend in einer politischen Stagnation des EU-Systems.¹ Im folgenden sollen deshalb die Modernisierungsoptionen der Europäischen Union in Bezug auf diese Faktoren hin skizziert werden.

Die Regierungskonferenz und der Vertrag von Amsterdam bestätigen die These, Politik treffe ungern “Vorratsentscheidungen”, doch heißt dies auch, daß die europäische Politik zu strategischen Entschlüssen derzeit nicht fähig oder bereit ist. Die Verschiebung des institutionellen Reformpakets von Amsterdam auf das unmittelbare Vorfeld der ersten Osterweiterung markiert tiefer liegende Interessengegensätze und Verteilungskonflikte unter den Staaten der EU, die eine konsequente Ausrichtung auf die Öffnung nach Osten verhindern. So wird das große Europa unter dem Dach der Integration nicht aus einem konzeptionellen Guß entstehen, sondern sich in mühsamem “piecemeal engineering” herauschälen.

Diese Ausgangslage markiert den europapolitischen Handlungsspielraum, bestimmt Tempo und Tiefe in der Osterweiterung. Die wesentlichen Konfliktlinien und die politischen Stolpersteine sind bereits erkennbar – sie prägen schon die Blaupause der Europäischen Kommission, die Agenda 2000, die als Dokument der Zuversicht eine der möglichen Auflösungen des Entscheidungsknotens entwirft. Andere werden folgen müssen, um die bereits sichtbaren Reibungsflächen zu den Interessen der Mitgliedstaaten auszugleichen. Viele Europäer wollen eine große Europäische Union als solche nicht, sondern möchten ihre Façon der Osterweiterung und die eigene Lesart ihrer Implikationen verbindlich machen.

Handlungsbedarf im Überblick: Europas doppelte Transformation

Der in Maastricht vertraglich besiegelte Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion weist in Zielsetzung und Prozeßhaftigkeit, in der Reichweite seiner Wirkung, in den Bedenken und Ängsten wie in den politischen Kontroversen viele Parallelen zur Systemtransformation der jungen Demokratien

¹ Vgl. zur Analyse des Umbruchs in Europa unter den Gesichtspunkten von Chance und Risiko Wolf-Dieter Eberwein (Hrsg.), Europa im Umbruch. Chancen und Risiken der Friedensentwicklung nach dem Ende der Systemkonfrontation, Münster 1997.

auf, und dies nicht nur in den Weichwährungsräumen der EU.² Die beiden ersten Stufen haben die Rahmenbedingungen europäischer Politik verwandelt; die dritte Stufe dürfte die Transformation weiter beschleunigen. In der Währungsunion wird Gelassenheit über den Außenwert des Euro herrschen, dagegen Hochspannung in Bezug auf die Verarbeitung der Binnenwirkung – von den Anreizen zur Koordination der Wirtschafts- und Haushaltspolitik über die Angleichung von Steuern und Steuerstrukturen bis zur Abstimmung über die Arbeitsmarktpolitik und, nicht zuletzt, die Anpassung der Fonds als Quasi-Finanzausgleich.

Die Osterweiterung löst einen zweiten Transformationsschub aus, dessen Umriss den politischen Akteuren bereits schmerzlich bewußt geworden sind: Die Erweiterung erzwingt grundlegende Reformen der Subventionskultur im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik, sie wird Auswirkungen auf die europäische Sicherheitsstruktur haben, sie setzt eine substantielle Anpassung der gemeinsamen Institutionen und Verfahren voraus und wird zumindest vorübergehend zur Errichtung neuer Institutionen in Form von Europakonferenz und Beitrittspartnerschaften führen. Wie die Währungsunion wird sie das Bild wie Selbstbild Europas verändern; die “Rückkehr” des Osten nach Europa wird die politisch-kulturelle Nische seines westlichen Teils auflösen.

Die Gegenüberstellung zeigt, daß und wie beide Vorgänge trotz ihrer unterschiedlichen Begründungskontexte aufeinander bezogen sind. Es ist eine bifokale Transformation, in der die Mittel- und Osteuropäer an die Anwendung des *acquis* heran geführt werden, während die Westeuropäer danach streben, über diesen hinauszugehen. Intensivierung und Extensivierung bilden in diesem Sinne Gegengewichte in einer über die nächsten Jahre hinweg instabilen Balance.

Osterweiterung und Politikreform

Das Strategiekonzept der Europäischen Kommission versucht, die Anforderungen der Transformation in eine politische Synthese zu den Bestandsinteressen und Ansprüchen heutiger und künftiger Mitglieder zu

² Die Darstellung stützt sich auf verschiedene Studien der Forschungsgruppe Europa; vgl. insbesondere Josef Janning & Claus Giering, *Mythos der Erweiterungsfähigkeit. Die EU vor ihrer ersten Osterweiterung*, in: *Internationale Politik*, 11/1997, S. 31-38; Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung*. Gütersloh 1997; Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Neue Ostpolitik – Strategie für eine gesamteuropäische Entwicklung*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung 1997.

bringen. Die Agenda 2000³ umreißt ein gemischtes Paket von innovativen Elementen der Systemanpassung und status-quo nahen Bestandteilen zur Sicherung des Interessenausgleichs, dessen Kern vier Stichworte veranschaulichen:

- Die Kosten für die Beitrittsvorbereitung und Aufnahme der genannten Beitrittskandidaten beziffert die Agenda 2000 auf insgesamt ca. 150 Mrd. DM im Zeitraum 2000-2006. Eine Finanzierung im bisherigen Rahmen hält die Kommission für realisierbar, da neben Kosteneinsparungen zusätzliche Mittel verfügbar werden: Bei einem geschätzten BIP-Wachstum von 2,5% p.a. in den EU-Mitgliedstaaten und 4% p.a. in den Beitrittsländern kann die 1992 in Edinburgh vereinbarte Obergrenze für den EU-Haushalt von 1,27% des EU-BSP bis 2006 beibehalten werden.
- Die Agenda 2000 schlägt ein Maßnahmenpaket vor, das die Senkung des Interventionspreises für Getreide, eine Verringerung der Stützpreise und deren Ausgleich durch direkte Einkommenshilfen, die Einführung einer individuellen Obergrenze für direkte Einkommenszahlungen umfaßt und eine Umorientierung der Landwirtschaft auf Umweltschutz und Freizeitangebot fördern soll.
- Die Zahl der Zielgebiete in der Strukturförderung soll von sieben auf drei reduziert werden. Der Prozentsatz der im Rahmen der Ziele 1 und 2 förderfähigen Bevölkerung der EU-15 soll von 51% auf 35-40% zurückgeführt werden. In jedem Falle sollten die Gesamtübertragungen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds 4% des BIP eines derzeitigen oder künftigen Mitgliedstaates nicht übersteigen.
- Die Kommission schlägt vor, die vorgesehene Neuregelung der Stimmgewichtung im Ministerrat, die – laut Amsterdamer Vertrag – mit einer Verringerung der Zahl der Kommissionsmitglieder auf einen Vertreter je Mitgliedstaat verbunden ist, „geraume Zeit“ vor dem Jahr 2000 zu treffen. Außerdem fordert sie die generelle Einführung der Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit als Regelentscheidungsverfahren. Diese Schritte sollen aus Sicht der Kommission auf einer neuen Regierungskonferenz kurz nach dem Jahr 2000 verabschiedet werden.

Das Vorschlagspaket der Agenda 2000 ergibt als Gesamtkonzept Sinn, seine Umsetzbarkeit durch die Regierungen der EU-Staaten im Rat erscheint dennoch fraglich: Die Vorschläge bedingen sich gegenseitig und lassen damit nur geringe Verhandlungsspielräume; mehr noch, gravierende Veränderungen – etwa

³ Europäische Kommission, Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union, Bulletin der Europäischen Union, Beilage 5/1997, Luxemburg 1997.

aufgrund von Einsprüchen einiger Mitgliedstaaten – in einem Bereich müßten auch die Tragfähigkeit anderer Bereiche in Frage stellen. Der Ansatzpunkt der Agenda berücksichtigt einerseits bestimmte Konstellationen im Rat, insbesondere die Interessen auf Begrenzung der finanziellen Belastung für den Haushalt und die Beiträge der Mitgliedstaaten. Die auch in der Regierungskonferenz sichtbar gewordene Abneigung gegenüber weitreichenden Veränderungen setzt die Kommission um – die Agenda 2000 praktiziert einen “Stellschraubenansatz” der graduellen Modifikation des bestehenden Systems. Der größte Widerstand dürfte sich andererseits gegen die Einschnitte in den Leistungsbereichen, gegen die Konzentration der Mittel und die Kappungsgrenze erheben, insbesondere bei einem Wegfall der Förderung aus dem Kohäsionsfonds für die Teilnehmer der dritten Stufe der Währungsunion.

Konfliktlinien: das Risiko der Stagnation

Die Aussichten für eine Umsetzung der Agenda 2000 entlang der Linien der Europäischen Kommission wären günstiger, wenn die dem Konzept zugrunde liegenden Prämissen die tatsächlichen Interessenlagen und Präferenzen der EU-Staaten widerspiegeln. Das Konzept der Kommission kreuzt drei Konfliktlinien, die unterschiedliche Mitgliedstaaten besonders betreffen, in ihrer Summe jedoch die Interessen kaum eines der EU-Staaten unberührt lassen: Verteilungsinteressen und Allokationskonflikte; divergierende Präferenzen und Steuerungskonflikte; Statusinteressen und Machtkonkurrenz.

Die Agenda suggeriert nur dem flüchtigen Betrachter, die Osterweiterung sei ohne besondere zusätzliche Aufwendungen zu erreichen. Zwar bezieht das Konzept den erwartbaren Nutzen der Erweiterung in materieller und politischer Hinsicht nur am Rande ein,⁴ doch bleibt selbst dann die Osterweiterung ein Projekt, das substantielle Investitionen und Verteilungsentscheidungen erfordert, die von einer Reihe der Mitgliedstaaten als Nullsummenspiel gewertet werden.⁵

So bedeutet die Konzentration der Strukturpolitik die Abkehr vom Förderprinzip der Gießkanne und damit für die meisten Mitgliedstaaten einen Rückgang der EU-Finanztransfers, die innenpolitisch längst verplant, verteilt und

⁴ Siehe dazu ausführlicher die Studie der Bertelsmann Stiftung und der Forschungsgruppe Europa: Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union, Gütersloh 1998; Grundlegend zu den Kosten und Gewinnen der EU-Osterweiterung: Richard E. Baldwin, Joseph F. Francois und Richard Portes, The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe, in: Economic Policy, April 1997, S. 127-177.

⁵ Vgl. Michael Kreile, Eine Erweiterungsstrategie für die Europäische Union, in: Weidenfeld (Hrsg.): Europa öffnen, a.a.O., S. 203-268.

wählerwirksam gebunden sind. Die Finanzierung der Agrar- und Strukturpolitik in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten bedeutet, daß alle heutigen Mitglieder der EU für die Osterweiterung zahlen werden.⁶ Entweder wird sich – wie im Fall der Nettoempfänger – der Saldo verringern, oder – wie im Fall der Zahler – der Nettobeitrag zum Brüsseler Haushalt vergrößern. Durch die geplanten Maßnahmen (reformbedingte Einkommensbeihilfen, flankierende Maßnahmen und Modernisierungsmaßnahmen in Mittel- und Osteuropa) steigen zudem die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik bis 2006 voraussichtlich um mindestens 6,5 Mrd. ECU an. Dem stehen nach deutscher Rechnung reformbedingte Einnahmeausfälle von 15-20% bei den eigenen Landwirten gegenüber. Die Kommission will an der Aufteilung der Beiträge der Mitgliedstaaten nichts ändern und erst nach Überschreitung der 1,27%-Grenze eine Änderung des Beitragssystems einleiten. Deutschland müßte also weiterhin etwa 29% des EU-Haushalts bestreiten. Auch der britische Beitragsrabatt, an dessen Finanzierung Deutschland mit über einem Fünftel beteiligt ist, soll zunächst unverändert bleiben – in der Logik seiner Begründung läge es, ihn mit der Reform der Agrarpolitik zu streichen.

Eine Kompromißformel ist angesichts dieser Effekte nicht leicht zu erkennen. Erschwerend kommt hinzu, daß in den Kernstaaten der Union, insbesondere in Deutschland und Frankreich, weitergehende Reformen der Agrarpolitik innenpolitisch brisante Entscheidungen erfordern, während die britische Regierung ein “muddling through” in der Agrarfrage kaum mit der Rücknahme der Rabattposition belohnen würde. Deutschlands Drängen auf die Erweiterung verliert bei gleichzeitigem Beharren auf finanzieller Entlastung an Glaubwürdigkeit; gleiches gilt für den Wunsch der Skandinavier nach umfassender Einbeziehung der baltischen Staaten, solange sie für sich eine Politik des opt-out betreiben oder erwägen.

In der bisherigen Erweiterungsdebatte spielen unterschiedliche Raumpräferenzen bereits eine politische Rolle. Aus der deutschen Interessenlage ist eine Erweiterung um die unmittelbaren Nachbarn Polen und die Tschechische Republik ebenso prioritär wie die Aufnahme Ungarns und Sloweniens aus österreichischer Sicht. Die skandinavischen Staaten würden eine umfassende Integration des Baltikums einer Vorreiterlösung für Estland vorziehen. Die übrigen Mitgliedstaaten besitzen weniger klare Präferenzen – Frankreichs Eintreten für eine NATO-Mitgliedschaft Rumäniens war eher taktisch bedingt. Eine größere Gruppe für die Erweiterung ergibt sich, wenn man zusätzlich die Milieuziele einbezieht. Sowohl Großbritannien als auch Frankreich, Italien und die Benelux-Staaten teilen mit Deutschland, Österreich und den skandinavischen

⁶ Vgl. Roland Sturm, Die Reform der Agrar- und Strukturpolitik, in: Weidenfeld (Hrsg.): Europa öffnen, a.a.O., S. 157-201.

Staaten das Ziel, marktwirtschaftliche Demokratie, Stabilität und Sicherheit durch die EU nach Osten zu projizieren.

Die Stabilität dieser Konstellation wird durch drei Faktoren gemindert: Zum ersten werden die Verteilungskonflikte, in denen die genannten Staaten zum Teil gegenläufige Interessen verfolgen, auf den Zusammenhalt dieser Gruppe rückwirken. Zweitens steht vor allem der auf gemeinsamen Milieuzielen beruhende Konsens unter dem Vorbehalt der Innenpolitik und dürfte wesentlich anfälliger sein gegenüber Wahlkampfstrategien und Haushaltsdebatten. Drittens, birgt die Erweiterungscoalition eine latente Rivalität der großen Staaten über die Führung im Erweiterungsprozeß in sich, während das Interesse der kleineren Staaten vorrangig darauf gerichtet ist, die Steuerung des Prozesses möglichst in den Händen der Gemeinschaftsinstitutionen zu belassen. Nicht abschließend geklärt sind schließlich die Erwartungen der Akteure im Blick auf die Integrationsfolgen der Osterweiterung:⁷ In Deutschland werden sie, anders als in Frankreich, häufig als vertiefungsfördernd eingeschätzt, aus britischer Sicht liegt in der Führungsrolle, die Tony Blair in Europa anstrebt, und einer vertiefungshemmenden Wirkung der Erweiterung kein Widerspruch.

Beide der zuvor genannten Konfliktlinien spiegeln sich in der dritten – Verteilungsfragen und Steuerungsentscheidungen sind ebenso Machtfragen wie die Ausrichtung und Anpassung des institutionellen Rahmens, innerhalb dessen sich das Potential und die Ambitionen der Mitgliedstaaten in Entscheidungsmacht umsetzen. Die verschiedenen informellen Fraktionen innerhalb der EU werden dementsprechend institutionelle Reformen an ihren Präferenzen in Bezug auf die genannten Politikbereiche messen und dasjenige institutionelle Arrangement stützen, das zur Wahrung und Durchsetzung der eigenen Interessen geeignet erscheint. Besitzstandswahrung, so lautet die Erfahrung aus den Stationen der Integration, läßt sich am sichersten durch die Einstimmigkeit betreiben; in den dann fälligen Paketlösungen wird zwar nicht alles zu behaupten sein, doch kein Zugeständnis muß ohne Gegenleistung erfolgen. Mehrheitsentscheidungen sprechen demgegenüber die an, die sich in der Mehrheit sehen, diese Mehrheit zumindest für die wichtigen Interessen auch künftig für gegeben halten, oder die über hinreichendes Potential zur Verhinderung bestimmter Entscheidungen besitzen.

Aus funktionalen Gründen der Regierbarkeit verschärft die Osterweiterung den Druck auf Mehrheitsentscheidungen im Rat. Dies setzt europapolitisch

⁷ Vgl. dazu Tanja Wielgoß, Die Europäische Union vor ihrer ersten Osterweiterung. Vorbereitung, Probleme und Konsequenzen, Berlin 1997, hier S. 9 ff.

erreichbare Mehrheiten ebenso voraus wie die Akzeptanz des Mehrheitsvotums.⁸ Beide Elemente werden durch die Erweiterung um sechs, zehn und mehr Staaten in Zweifel gezogen: eine qualifizierte Mehrheit verlangt den Konsens von immer mehr Staaten, während die großen Staaten zugleich an Blockademöglichkeiten verlieren. In diesem Zusammenhang liegt ein gemeinsames Interesse einer breiten Gruppe von Mitgliedstaaten, die Stimmengewichtung im Rat zu reformieren: Für die "vertiefungsbereiten" Mitgliedstaaten, die wie Deutschland und die Benelux-Länder das EU-System für wesentliche Entscheidungen benötigen, eröffnet sie die Chance auf reale Mehrheiten, die ohne den "Zukauf" von Stimmen über Pakete auskommen. Den großen Staaten wie Frankreich und Italien sichert sie den Status, den sie in der ursprünglichen Gemeinschaft einmal besaßen. Zudem befriedigt sie die Interessen von Staaten wie Großbritannien und Spanien mit besonderem Interesse an der Sperrminorität. Demgegenüber wiegt das funktionale Argument für die Verkleinerung der Kommission politisch nicht schwer – die Besetzung der Kommission wird mithin zum Spielmaterial in der Kompromißfindung werden, wie auch die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, dessen Obergrenze von 700 Abgeordneten bereits mit der ersten Erweiterungsrunde erreicht sein wird, sofern Polen dieser Gruppe angehört.

Die Aushandlung des Vertrags von Amsterdam belegt, daß diese Reformkoalition existiert, aber ohne den Druck der äußeren Verhältnisse nicht stark genug ist, um eine Effektivierung der Entscheidungsprozesse im Vorgriff auf die Osterweiterung durchzusetzen. Die Nachverhandlungsinitiative Belgiens, Frankreichs und Italiens⁹ signalisiert, daß bisher die Sorge um die Entscheidungsfähigkeit nur in einem Teil der Koalition als drängend empfunden wird – ein Teil der anderen wird sich wohl erst bewegen, wenn weiterer Machtverlust droht.

⁸ Vgl. dazu Josef Janning, Am Ende der Regierbarkeit? Gefährliche Folgen der Erweiterung der Europäischen Union, in: Europa-Archiv, 22/1993, S. 645-652.

⁹ Diese drei Mitgliedstaaten fordern in einer als dem Vertrag von Amsterdam nachträglich hinzugefügten Erklärung eine grundlegende Reform der Gemeinschaftsinstitutionen sowie eine generelle Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat als Voraussetzung für die Erweiterung, da ihrer Meinung nach der Forderung des Gipfels von Madrid nach einer substantiellen Reform der Institutionen durch Amsterdam nicht entsprochen wurde.

Risiko und Chance I:

Zur Rekonstruktion europäischer Solidarität in der erweiterten Europäischen Union

Die Integration Europas hat seit ihren Anfängen stets mehr im Sinn gehabt als die reine Maximierung des Nutzens ihrer Mitglieder. Die Europäische Union verbindet wirtschaftlichen Aufschwung, politische Stabilität mit Strukturen des Interessenausgleichs in produktiver Weise. Die Verknüpfung dieser Elemente schafft zugleich eine weitere Dimension der Integration: Integration bedeutet Teilnahme an und in einer Schicksalsgemeinschaft. Von der gemeinsamen Kontrolle der ehemals kriegswichtigen Sektoren Kohle und Stahl, über den Gemeinsamen Markt und die Entwicklung einer außenpolitischen Zusammenarbeit bis zur Schaffung einer gemeinsamen Währung binden die Europäer zunehmend ihre wirtschaftlichen und politischen Bedürfnisse, Interessen und Ziele – und damit auch ihre Zukunft – aneinander.

Zum Grundgedanken dieser Schicksalsgemeinschaft gehört das Konzept europäischer Solidarität, das heute in vielen Facetten der Politik und der Institutionen der Europäischen Union verankert ist: in den Politikbereichen der EU, vor allem in den Strukturfonds, dem Kohäsionsfonds wie im Bereich der Agrarpolitik, daneben in einer Fülle flankierender Politiken, von der beruflichen Bildung bis zur Förderung kleiner Sprachen; in der Finanzierung der Gemeinschaft auf der Basis der Wirtschaftsleistung ihrer Mitglieder, in der institutionellen Balance zwischen Gemeinschaftsebene und Ebene der Staaten wie in der Balance großer, kleinerer und kleiner Mitgliedstaaten in den Institutionen der Europäischen Union.

Der oben skizzierte doppelte Systemwandel erfordert eine Neubestimmung des europäischen Solidarkonzepts, um die neue Gewichtung von Leistungsfähigkeit und Bedürfnissen, von Interessen und Zielen europapolitisch zu verarbeiten.¹⁰ Die einfache Verlängerung der bisherigen Solidarstrukturen und ihrer Entscheidungsverfahren wird an der Frustration der Nettozahler und der Konkurrenz der Empfängerregionen scheitern. Gelingt kein Ausgleich, so wird die Solidargemeinschaft der Europäer erodieren; Europa wird in kleine Solidarräume zerfallen und einen Hauptbestandteil seiner Identität in Frage stellen. Das Risiko eines Solidarbruchs und der Identitätskrise erfordert mehr als die Reform von Politiken und Finanzausstattung nach dem Muster gradueller Anpassungen. Schon heute, vor der tatsächlichen Einführung der gemeinsamen

¹⁰ Siehe dazu ausführlicher Werner Weidenfeld & Josef Janning, Europa vor der Vollendung. Das Profil der großen Europäischen Union, Vorlage zum International Bertelsmann Forum, Schloß Bellevue, Berlin, 3.-4. Juli 1998.

Währung und vor dem tatsächlichen Beitritt weiterer Staaten weist das Solidargefüge Europas Risse auf: Die Konfliktlinien zwischen Nettozahlern und Empfängern scheinen schärfer gezogen als in früheren Phasen, die Beschäftigungskrise verstärkt die Binnenorientierung der einzelstaatlichen Politik, die oft geringe Effizienz des Mitteleinsatzes in den Strukturfonds belastet das Verhältnis unter den Mitgliedstaaten ebenso wie die Anpassungserfordernisse in der Vorbereitung auf die Währungsunion, die in einzelnen Staaten phasenweise weniger als gemeinsame Herausforderung denn als Bevormundung empfunden wurden. Über allem hängt die Vorahnung künftiger Konflikte: im Wettbewerbseffekt und angesichts der Kostentransparenz des Euro genauso wie in der Konkurrenz um Marktanteile, Standorte und Subventionen im Prozeß der Erweiterung. Europäische Politiker und Interessenvertreter spüren, daß die Zeit der allseitig vorteilhaften Kompromißpakete, die beispielsweise über 50 Prozent der EU-Bevölkerung in den Genuß von Strukturfondsmitteln brachte, abgelaufen sein könnte. Nötig wird deshalb die Rekonstruktion europäischer Solidarität im Anpassungs- und Reformprozeß der kommenden Jahre – je grundsätzlicher die bisherigen Politiken, Programm und Verfahren zu überdenken sind, desto grundsätzlicher wird auch die Neukonzeption des Solidargedankens in der Europäischen Union ausfallen müssen.

Das geeinte Europa wurde bisher zusammengehalten durch die Notwendigkeit der politischen Gestaltung der gesellschaftlichen Verflechtung und durch die Bedrohung von Außen. Nach Wegfall der Bedrohung wird der Verbund labiler. Symptome der Renationalisierung sind unübersehbar. Nationale Eigeninteressen lassen nur noch minimale Schritte zu, wie der Gipfel von Amsterdam drastisch belegt hat. Der Euro schafft die wirkliche europäische Existenzgemeinschaft ohne Drohung von außen. Seine Verwirklichung wird die bestehende Verflechtung weiter intensivieren; neuer politischer Handlungsbedarf entsteht – die Integrationsspirale dreht sich weiter. Als konkrete Handlungsfelder, unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und gegebenenfalls unter Nutzung der im Vertrag neu eingeführten Flexibilitätsklausel, bieten sich an:

- die Koordination der nationalen Haushaltspolitik;
- die Harmonisierung der Steuern und Abgaben nach dem Muster differenzierter Integration für diejenigen Staaten, in denen Diskrepanzen nach der Einführung des Euro zu Verzerrungen und politischen Kosten führen;
- die Integration von zentralen Politikfelder mit besonderen fiskalpolitischen Implikationen, soweit sie im Unionsrahmen sachlich besser und geldpolitisch stabilitätssichernd betrieben werden können;
- die Abstimmung nationaler Reformpakete im Bereich der sozialen Sicherungssysteme;

- die Koordination von Industrie-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, gegebenenfalls die Integration nach dem Muster differenzierter Integration für den Kreis der besonders interessierten Staaten.

Von grundsätzlicher Bedeutung wird daneben die Stärkung der Legitimation der Europäischen Union sein. Nach dem Modell der deutschen Bundesbank und anderer Zentralbanken entsteht die Legitimität der Entscheidungen des Europäischen Zentralbankrats vor allem aus dem Ergebnis seiner Handlungen. Die disziplinierende Wirkung der Maastricht-Kriterien bildet in diesem Sinn erst ein gewisses Grundkapital an Legitimation. Die Frage der demokratischen Legitimation stellt sich für dieses, von der europäischen Politik unabhängige und funktional bestimmte Gremium nicht. Die Zentralbank bedarf vielmehr in den ersten Jahren ihres Bestehens des Vertrauensschutzes durch die Politik, d.h. die europäischen politischen Gremien müssen den Handlungsspielraum der Zentralbank verteidigen und sich in der Kommentierung der Geldpolitik selbst beschränken, solange die EZB noch über eine nur schwache ergebnisgestützte Legitimation verfügt. Dazu benötigt die Europapolitik ihrerseits eine starke Legitimations- und Akzeptanzbasis.

So verstanden, eröffnet der Paradigmenwechsel durch den Euro eine neue Chance, die Identität der Europäer zu stärken. Der Euro wird zur Münze der Identität, er ist das friedliche Bindemittel. Das Geld ist die ebenso symbolische wie alltäglich-praktische Bindung, die künftig das Aufeinander-Angewiesensein der Europäer sinnfällig erfahren lassen kann. Europa wird im Bewußtsein vieler dort sein, wo mit derselben Münze gezahlt werden wird; und die Verhältnisse in diesem Raum werden zum Teil der eigenen Lagebeurteilung. Krisenhafte Entwicklungen in räumlich weiter entfernt liegenden Regionen der EU werden direkter und dringlicher wahrgenommen werden; alle Teil eines gemeinsamen Währungsraums beeinflussen die Stabilität des Ganzen und damit die eigene Währung. Die Puffer der national ausgerichteten Informationsfilter entfallen – Europa rückt zusammen, in den positiven wie in den kritischen Empfindungen seiner Bürger.

Mit der Öffnung der Europäischen Union nach Osten behaupten die Europäer die normative Prämisse ihrer Integration – kein Club der historisch und wirtschaftlich Begünstigten sein zu wollen, sondern eine Gemeinschaft aller Europäer. Trotz der zum Teil erstaunlichen Transformationsleistungen der mittel- und osteuropäischen Staaten werden die neuen Mitglieder mit ihrem Beitritt das Entwicklungs- und Wohlstandsgefälle in der Europäischen Union vergrößern. Ihre Ausgangslage und ihre Zahl wird die bisherigen Verteilungssysteme in der Agrarpolitik und in der Strukturförderung aushebeln. Die Logik des gemeinschaftlichen Interessenausgleichs versagt, wenn die Kosten der Integrationspolitik zum dauernden Streitfall zwischen den bisherigen und den

künftigen, zwischen den reichen und den ärmeren und, letztlich, auch zwischen den größeren und den kleineren Mitgliedstaaten werden. Europa braucht auch in dieser Hinsicht einen neuen Solidarvertrag, damit seine Gemeinschaft nicht an der Überforderung der Geber oder der Frustration der Nehmer zerbricht. Europa braucht einen "new deal", eine neue Vereinbarung über die Einnahmen und Ausgaben, über Transfers und die Transfergestaltung, um sich als Solidargemeinschaft zu behaupten.

Die Aufnahme neuer Mitglieder führt die europäische Politik an die Grenzen ihrer bisherigen Haushaltsphilosophie. Seit der Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist die Ausgabenpolitik der EU auf die Aushandlung eines allseitigen Nutzens ausgerichtet gewesen, das jeden Mitgliedstaat – auch die wirtschaftlichen starken – in den Genuß von Rückflüssen aus dem Gemeinschaftshaushalt bringen sollte. Zugleich enthielt das System in seinen vielfältigen Formen Elemente des Finanzausgleichs zugunsten der schwächeren Staaten in der Gemeinschaft – gewissermaßen in Verrechnung des wirtschaftlichen Nutzens der Marktöffnung für die stärkeren Wirtschaften. Das Entwicklungsgefälle, die Intensität der Modernisierungsprobleme wie die starken Agrarsektoren in vielen der künftigen Mitgliedstaaten sprengen dieses System; eine Politik des allseitigen Nutzens ist im Rahmen der heutigen Budgetlinien nicht finanzierbar.

Zielperspektive der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik müßte deshalb ein Binnenmarkt für Agrarprodukte sein, in dem die Wettbewerbsvorteile der Produktionsstandorte zur Geltung kommen könnten. Daraus entstehen dezentrale Wachstumsimpulse, die sowohl für die künftigen Mitglieder als auch für strukturschwache Gebiete der heutigen EU mit günstiger Faktorausstattung attraktiv sind. Es wäre belastend für den Zusammenhalt der EU und wirtschaftlich unrentabel, wenn die Reformwirtschaften Mittel- und Osteuropas die Modernisierung ihrer Landwirtschaft im Blick auf ihre Mitgliedschaft an den Rahmenbedingungen des bestehenden Subventionssystems ausrichten würden.

Ebenso unumgänglich ist eine Reform der Strukturpolitik der EU. Selbst das Pro-Kopf-Einkommen der Vorreiterstaaten Polen und Ungarn liegt immer noch bei rund der Hälfte der beiden ärmsten EU-Mitglieder Griechenland und Portugal. Das gesamte Sozialprodukt der zehn assoziierten Staaten macht derzeit nur drei Prozent desjenigen der heutigen EU aus. Die Wachstumsraten der mittel- und osteuropäischen Länder müßten in den kommenden Jahren jene der EU um 11 Prozent übersteigen, um bis zum Jahr 2001 die Hälfte des EU-Durchschnitts zu erreichen (auf diesem Stand befand sich Portugal zum Zeitpunkt seines Beitrittes). Nach derzeitigen Schätzungen dürfte die jährliche Zuwachsrate jedoch mittelfristig fünf Prozent nicht übersteigen. Selbst im Jahr 2005 wird das Bruttoinlandsprodukt in Ostmitteleuropa deshalb voraussichtlich nur 40 Prozent

des EU-Durchschnitts erreichen. Bei Aufrechterhaltung der jetzigen Strukturpolitik käme auf die EU eine Kostenbelastung zu, die keiner der Mitgliedstaaten zu tragen bereit wäre. Zwar wird die Erweiterung nicht kostenneutral bleiben können, doch sollten die Fonds konsequent nach den Kriterien der Bedürftigkeit und der Effizienz des Mitteleinsatzes reformiert werden. Geeignete Ansatzpunkte der Reform über den Rahmen der Agenda 2000 hinaus wären die Überprüfung der Qualifikationsschwelle von derzeit 75 Prozent des durchschnittlichen gemeinschaftlichen Bruttoinlandsprodukts, eine Erhöhung der nationalen Finanzierungsanteile in Projekten der Strukturförderung oder auch die Einsetzung von regionalen Entwicklungsagenturen, die anstelle ineffizienter Zentralverwaltungen die Konzeption und Durchführung von Projekten übernehmen könnten.

Eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrar- und Strukturpolitik verringert nicht nur die Effizienz- und Kostenproblematik in beiden Politikbereichen. Sie entschärft auch die Debatte um die finanzielle Benachteiligung einzelner Unionsmitglieder. Dagegen weist die in die Diskussion eingebrachte Einführung von Korrekturmechanismen zur Angleichung der Nettosalen in die falsche Richtung.¹¹ Dies würde zu einer weiteren Umschichtung der Subventionsmasse führen und den dringend notwendigen Reformdruck von den Gemeinschaftspolitiken nehmen.

Die Skizze der Stabilitätsfolgen der EU-Erweiterung verdeutlicht, daß die "Friedensdividende" der Integration nicht allein durch Reformen im Innern der erweiterten EU zu erzielen sein wird. Sie bedarf vielmehr der Absicherung des Umfeldes, das heißt, der Stabilitätsprojektion in die Nachbarschaft des großen Europa.

Es gehört zu den Grundaussagen europäischer Politik, daß nach der Auflösung der Scheidelinie zwischen den Blöcken keine neue Trennlinien auf dem Kontinent gezogen werden sollen. Unterschiede sind jedoch unvermeidlich, solange die Mitgliedschaft in der EU einen Unterschied macht: für die Entwicklungschancen, für die Beteiligungsrechte und für das Maß an Solidarität, daß Mitglieder der europäischen Integration erfahren. Solche Trennlinien werden zwischen den künftigen Mitgliedern und ihren nicht-integrierten Nachbarn im Osten und Südosten Europas entstehen; sie bestehen bereits im Süden der EU, zwischen Europa und Nordafrika.¹²

¹¹ Vgl. dazu den Überblick über die deutsche Debatte bei Josef Janning, Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 1997/98, Bonn 1998 (im Erscheinen).

¹² Zur Strategie der direkten Nachbarschaft siehe grundlegend Iris Kempe, Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten Europäischen Union

Eine Strategie der Abschottung scheidet für Europa aus – zu vielfältig sind die Bezüge und Wechselbeziehungen, zu lang und zu offen sind die geographischen Grenzümgebungen der Europäischen Union nach Süden und nach Osten. Jenseits der Grenzen liegen Verbündete in NATO und WEU, Handelspartner und Stabilitätsanker, wie Israel, Marokko und die Türkei, sowie strategisch bedeutsame Nachbarn, wie Rußland und die Ukraine. Im mehrstufigen Prozeß der Erweiterung nach Osten wird es dazu Nachbarschaften im Übergang geben, deren Anbindung an die EU nicht durch Abgrenzung erschwert werden soll: Die Integration der Tschechischen Republik wird beispielsweise die junge und wenig organisierte tschechisch-slowakische Grenze zur EU-Außengrenze machen; ebenso wird mit dem Beitritt Ungarns die Grenze zu Rumänien vorübergehend zur EU-Grenze – entweder mit allen Folgen für das bilaterale Verhältnis beider Staaten und der Verbindungen zu den in Rumänien lebenden Ungarn oder aber zu Lasten der Durchsetzung des EU-Grenzrechts einschließlich des Schengener Abkommens und damit zu Lasten der Freizügigkeit der Ungarn innerhalb der EU.

Risiko und Chance II:

Zu Regierbarkeit und politischer Führung im “großen Europa”

Wie für jede soziale Organisation, so gelten auch für die Europäische Union die Überlegungen zur optimalen Größe, d.h. der maximalen horizontalen bzw. vertikalen Ausdehnung in Relation zur jeweiligen Organisationsform. Merkmale einer relativen Überdehnung der Reichweite von Integration zeigten sich bereits in der EU mit zwölf Mitgliedstaaten. In der bisherigen Entwicklung liegen die wesentlichen Indikatoren einer "over-extension" in der noch immer schwachen wirtschaftlichen Konvergenz, fortbestehenden Divergenzen in den politischen Präferenzen unter den Mitgliedstaaten sowie einer latent präsenten Machtkonkurrenz. Abnehmende Leistungsdichte und Pluralisierung der Präferenzen würden zur Zunahme zentrifugaler Tendenzen führen; eine Verstärkung von Konfliktkonstellationen müßte zur Fraktionierung oder Lagerbildung beitragen; mangelnde Steuerungs- und Entscheidungsfähigkeit der Institutionen würde die Machtkonkurrenz beleben.

Die im vorangegangenen Abschnitt angesprochenen Verteilungsfragen sind ebenso Machtfragen wie die Ausrichtung und Anpassung des institutionellen Rahmens, innerhalb dessen sich das Potential und die Ambitionen der

und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrußland und Moldova, Gütersloh: 1998.

Mitgliedstaaten in Entscheidungsmacht umsetzen. Der Blick auf die institutionellen Folgen wirft jedoch zugleich die Systemfrage auf, die Frage nach der Steuerung und Regierbarkeit eines politischen Systems dieser Größenordnung und dieser Heterogenität. Bereits vor der EFTA-Erweiterung war absehbar, daß sich die Union ohne Anpassung der Verfahren, Stimmverhältnisse und Zusammensetzung zur Entscheidungsunfähigkeit erweitert: Was sie einerseits an materiellem und politischen Gewicht gewinnt, verliert sie auf der anderen Seite durch die Überdehnung ihrer Prozesse. Aus der linearen Aufblähung der Institutionen entsteht ein Oberster Sowjet anstelle eines europäischen Arbeitsparlaments, resultiert ein Wasserkopf unterbeschäftigter Kommissare und ergibt sich ein Rat der krassen Ungleichgewichte zwischen Groß und Klein, in dem viele Verhinderungsmacht besitzen, doch kaum Gestaltungsmehrheiten zusammenfinden.

Das für sechs Mitgliedstaaten ausgerichtete institutionelle System der Römischen Verträge ist nur ansatzweise an die veränderten Rahmenbedingungen und Mitgliedszahlen angepaßt worden. Die Fortschreibung des Systems hat zu einer dysfunktionalen Aufgabenverteilung in der Kommission und einer Verstärkung der disproportionalen Verteilung der Stimmgewichte im Rat sowie der Sitze im Parlament geführt. Nationale Vorbehalte blockieren eine substantielle Ausweitung der Mehrheitsentscheidung und haben zu einem Ausufern von Sicherheitsvorkehrungen wie dem Luxemburger Kompromiß, der Vereinbarung von Ioannina oder dem Europäischen Rat als Berufungsinstanz geführt. In der operativen Arbeit der Ministerräte in einer großen Europäischen Union werden sich zudem der mangelnde Unterbau und die heutigen Verfahrensregeln lähmend auswirken.

Im Falle einer Erweiterung um sechs Staaten der ersten Verhandlungsrunde¹³ – Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern – würden nach den heutigen Regeln die großen Mitgliedstaaten – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen und Spanien – über rund 77 Prozent der Bevölkerung der EU, aber nur 50 Prozent der Stimmen im Rat verfügen. Auch könnten weder Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten mit 32 Stimmen, noch drei große Staaten mit zusammen 30 Stimmen die Sperrminorität erreichen, die in einer EU-21 bei 33 Stimmen liegen würde. Vor allem aber würde sich das Blockadepotential im Rat erhöhen, da dort noch immer die Fragen, bei denen es um Geld (Agrar- und Strukturpolitik, Finanzverfassung) und Macht (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz- und Innenpolitik)

¹³ Die Daten folgen bisher unveröffentlichten Studien des Verfassers mit der Forschungsgruppe Europa. Zu den Schlußfolgerungen siehe auch Graham Avery & Fraser Cameron, *The Enlargement of the European Union*, Sheffield 1998; Françoise de La Serre & Christian Lequesne (Hrsg.), *Quelle Union pour quelle Europe? L'après-traité d'Amsterdam*, Paris 1998.

geht, einstimmig entschieden werden müssen.

Zugleich würde die Anzahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament die im Amsterdamer Vertrag festgelegte Obergrenze von 700 Mitgliedern überschreiten. Eine Erweiterung um die fünf MOE-Beitrittskandidaten und Zypern hebt die Anzahl der Parlamentarier bereits auf 763 an. Ebenso würde die Zahl der Mitglieder der Europäischen Kommission entsprechend ansteigen. Zwar legt der Vertrag von Amsterdam fest, daß im Zuge der Erweiterung die Kommission durch einen Verzicht der großen Mitgliedstaaten auf ihren zweiten Kommissar auf 20 Kommissare beschränkt werden soll, doch wird bereits mit sechs Beitritten auch diese Vorausfestlegung überholt.

Die Europäische Union benötigt deshalb eine Reform ihres Regierungssystems, die die bestehenden Defizite abbaut und die EU auf die Erweiterung vorbereitet, ohne daß jede Erweiterungsrunde eine neue Austarierung der Machtbalance und der Zusammensetzung der Institutionen nötig macht.

Im Rat muß daher eine Anpassung der Stimmgewichte an das relative Gewicht der einzelnen Mitgliedstaaten erfolgen, ohne daß die großen Mitgliedstaaten zu übermächtig oder die kleinen marginalisiert werden. Diese scheinbare Quadratur der Interessen kann durch ein abgestuft-proportionales Modell gelingen, indem für die ersten 18 Millionen Einwohner pro angefangene 1,5 Millionen Menschen, für den Raum zwischen 18 und 45 Millionen Menschen pro angefangene 3 Millionen und über 45 Millionen Einwohner pro angefangene 5 Millionen Bürger je eine Stimme vergeben wird. Das Modell hat insbesondere den Vorteil, daß die großen Mitgliedstaaten merklich gestärkt werden. Ihre gebündelte Stimmenzahl nähert sich deutlich an die qualifizierte Mehrheit an, wodurch sie auch an Gestaltungsmacht gewinnen. Gleichzeitig wird das Verhinderungspotential gegenüber dem Status quo nicht auf weitere Konstellationen ausgeweitet. Die nach einer Erweiterung immerhin 20 kleinen und kleinsten Mitgliedstaaten behalten dennoch die Sperrminorität.

Von entscheidender Bedeutung für eine Effektivierung der Entscheidungen im Rat ist die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung. Bis auf konstitutionelle und für die Mitgliedstaaten existentielle Fragen – Vertragsrevisionen, neue Institutionen und Mitgliedstaaten der EU, Eigenmittel der EU – sollten zur Erhöhung der Effizienz und damit der Output-Legitimation alle Politikbereiche in die Mehrheitsentscheidung überführt werden. Zur Stärkung der demokratischen Legitimation der Gemeinschaftsentscheidungen ist das Mitentscheidungsverfahren auf alle Bereiche auszudehnen, die vom Rat mit Mehrheit entschieden werden.

Das Europäische Parlament muß eine weitgehend proportionale Repräsentation

der in der Union verbundenen Bürger übernehmen. Es ist eine Formel notwendig, die unabhängig von der jeweiligen Mitgliederzahl die Obergrenze von 700 Parlamentariern wahrt. Diesen Anspruch erfüllt eine Verteilung, nach der für je 750.000 Bürger ein Sitz im Parlament vergeben wird. Im Sinne des Minderheitenschutzes sind dazu lediglich Mindestsitze für sehr kleine Staaten festzusetzen und für Deutschland käme zusätzlich – sinnvollerweise über eine einseitige Erklärung – eine Begrenzung auf die derzeit 99 Abgeordneten in Betracht. In einer EU-26 würde dies 636 Parlamentarier ergeben. Die EU kann so mit einer einmaligen Reform auf absehbare Dauer alle potentiellen Beitrittskandidaten aufnehmen, ohne die Kontingente der bisherigen Mitgliedstaaten ändern zu müssen.

Unter den Effektivierungsoptionen für die Kommission sind bereits in den Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam Optionen diskutiert worden, denenzufolge alle Mitgliedstaaten zumindest einen Senior- bzw. einen Junior-Kommissar stellen. Auf diese Weise sollte die Anzahl der Ressorts reduziert werden und dennoch jeder Mitgliedstaat in der Kommission direkt vertreten bleiben. Eine Alternative wäre die Aufwertung der Generaldirektoren im Sinne von politischen "Staatssekretären", die Sitz am Kabinetttisch erhalten sollen. Die konsequenteste Umsetzung des Reformbedarfs bietet noch immer der auch von Frankreich vertretene Vorschlag, die Zahl der Kommissare nach der Zahl der Ressorts zu bemessen. In einem solchen Ansatz sollte der Kommissionspräsident frei sein, seine Kommission aus Vorschlägen aus den Mitgliedstaaten zusammen zu stellen. Die regionale und nationale Vertretung zu balancieren, bliebe seinem politischen Spürgefühl überlassen. Unter dieser Prämisse wäre dann ein Initiativrecht für Kommission, Rat und Parlament anstelle des heutigen Monopols der Europäischen Kommission vorzusehen.

Risiko und Chance III:

Zur Komplementarität von politischer und militärischer Sicherheit

Die Lage Europas und die Folgen der neuen Ordnung Europas für die Binnenebene europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik stellen die alte Frage nach der sicherheitspolitischen Identität der Europäer neu.¹⁴ Zwar ist

¹⁴ Vgl. zum folgenden ausführlicher Josef Janning, Zwischen Renationalisierung und Verteidigungsintegration. Perspektiven von Sicherheit und Verteidigung in Europa, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.), Europa am Scheideweg, München 1998, S. 69-76. Zur Debatte siehe u.a.: Elfriede Regelsberger, Phillipe de Schoutheete de Tervarent & Wolfgang

richtig, daß Deutschland erstmals seit langer Zeit “nur noch von Freunden umgeben ist”, daß Österreichs exponierte Lage weitgehend aufgehoben ist, daß die geostrategische Position Dänemarks und Schwedens weniger krisenanfällig ist als vor 1990; es ist richtig, daß heutige Konfliktmuster weniger eskalationsgefährdet und apokalyptisch erscheinen. Die Generalisierung dieses Perzeptionsmusters ist jedoch ebenso naheliegend wie falsch – nur in den genannten Staaten fällt die Umwertung der bisherigen Sicherheitslage mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zusammen, für andere europäische Staaten gilt dies nicht bzw. sind Gefährdungen neu entstanden, wie drei Beispiele verdeutlichen mögen::

- Finnland hat die Sowjetunion und ihren Vormachtanspruch über die finnische Außen- und Sicherheitspolitik verloren, doch Rußland und dessen politische Instabilität hinzubekommen, die Hochrüstungszone der Kola-Halbinsel mitsamt ihren nuklearen Altlasten bleibt als Nachbar, doch die Kontroll- und Steuerungskapazität der russischen Armee hat nachgelassen.
- Italien hat das titoistische Jugoslawien und das maoistische Albanien jenseits der Adria verloren, ist jedoch zum Anrainer des gefährlichsten Konfliktherds in Südosteuropa und zur Anlaufstelle von Armut- und Kriegsflüchtlingen seiner Nachbarn geworden. An der exponierten Lage des Landes nach Süden hat sich – wie für Spanien und Griechenland – nichts geändert, außer daß die generelle strategische Aufmerksamkeit an der Südflanke der NATO nachgelassen hat.
- Unter den künftigen Mitgliedern der Europäischen Union ist keine wirkliche sicherheitspolitische Entspannung zu verspüren. Minderheiten- und Nationalitätenkonflikte, unklare Grenzziehungen und wenig kalkulierbare Nachbarschaften halten die Suche nach Sicherheit wach. Dies gilt beispielhaft für die baltischen Staaten mit ihren russischen Minderheiten, für Polen im Blick auf die Perspektive Weißrußlands und ein mögliches Staatsversagen in der Ukraine, für Ungarn, das Land mit magyarischen Minderheitspopulationen in allen Nachbarstaaten und seiner Lage zwischen Ukraine und Serbien.

Die Europäische Union liegt also in unruhiger Nachbarschaft – sie grenzt an zwei

Wessels (Hrsg.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder u. London: Lynne Rienner 1997; Franco Algieri, Josef Janning & Dirk Rumberg (Hrsg.), *Managing Security in Europe. The European Union and the challenge of enlargement*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers 1996; Gianni Bonvichini u.a. (Hrsg.), *A Renewed Partnership for Europe. Tackling European Security Challenges by EU-NATO Interaction*, Baden-Baden: Nomos 1995/96; Laurence Martin & John Roper (Hrsg.), *Towards a common defence policy*, Paris: Institute for Security Studies of WEU 1995.

der hochsensiblen Zonen der Weltpolitik. Nach Osten reicht sie schon heute an den von Rußland dominierten Raum heran, dessen Entwicklungspfad auf viele Jahre nicht mit dem seiner westlichen Nachbarn übereinstimmen wird. Mit der Vollendung der Integration durch die Erweiterung wird diese EU von der Barents-See im hohen Norden bis zum Schwarzen Meer im Süden ohne Puffer oder neutrale Zonen an diesen Raum grenzen, und alle grenzüberschreitenden Aktivitäten, Konflikte und Entwicklungsunterschiede werden zu Themen der Europapolitik werden. Im Süden spricht vieles für eine weitere Verdichtung der politisch-sozialen Krise im nordafrikanischen Raum, da die Konfliktschneise aus Bevölkerungswachstum, Landflucht und Verstädterung, Erosion der schmalen fruchtbaren Küstenstreifen und einer verfehlten Industrialisierungspolitik von den meisten Staaten nicht umgedreht, sondern bestenfalls in ihren Auswirkungen begrenzt werden kann. Die offene bzw. schleichende Radikalisierung von Teilen der Bevölkerung (die Hälfte der Nordafrikaner ist jünger als 20 Jahre und viele von ihnen besitzen keine klare Zukunftsperspektive) wirkt vor allem zugunsten eines islamischen Fundamentalismus, zu dessen Programmatik die bewußte Abkehr vom Westen, seinen Normen und Systemen gehört. Instabilität kennzeichnet auch das östliche Mittelmeer, die Türkei und, nicht zuletzt, den Nahen Osten.

Über den Rahmen dieser geopolitischen Bedingungen europäischer Politik hinaus bleibt die EU ein verletzlicher Akteur der Weltpolitik. Europa bleibt aus die Zufuhr von Rohstoffen zu kalkulierbaren Preisen und auf gesicherten Transportwegen abhängig und ist damit von möglichen Störungen in der Versorgung stärker betroffen als etwa die Vereinigten Staaten, zumal die Europäer nur eingeschränkt über Instrumente der Machtprojektion verfügen und der Einsatz der verfügbaren Machtmittel unter mangelnder politischer Geschlossenheit und hinreichender Entscheidungskapazität leidet. Europa bleibt Bezugspunkt vieler Erwartungen auf Marktzugang und Unterstützung aus anderen Teilen der Welt sowie Zielpunkt der großen Migrationsbewegungen.

Spricht die skizzierte Außendimension für eine Intensivierung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimension der europäischen Integration, so finden sich auch auf der Binnenebene der europäisch-atlantischen Politik gewichtige Gründe, die eine solche Schlußfolgerung nahelegen. Über der fortwirkenden Bedeutung der strategischen Ressourcen der Vereinigten Staaten bei Krisenerkennung und Krisenreaktion sowie in der Durchsetzung von Kriegsbeendigungskonzepten wird unter den heutigen Bedingungen die traditionelle Kernfunktion der Atlantischen Allianz für den westlichen Teil des Kontinents oft übersehen: Nach der Reduzierung des zuvor alles bestimmenden Konfliktmuster auf die Größe einer Residualkategorie kann nicht länger verdrängt werden, daß die Europäer ihre territoriale Integrität und ihr politisches System selbst verteidigen können. Sie verfügen über knapp zwei Millionen

Menschen unter Waffen, moderne Verteidigungstechnologien, hinreichende Nuklearkapazitäten für die sogenannte “minimal deterrence”. In den letzten Jahren sind, wenn auch in verschiedenen strukturellen Kontexten, schnelle Eingreifkräfte, Krisenreaktionseinheiten aufgebaut worden. Entsprechende Kommunikations- und Kontrollstrukturen und eine eigene Aufklärungskapazität befinden sich in der Entwicklung, Ein großes Lufttransportflugzeug und Luftbetankungskapazitäten sind zumindest in Planung. Das Bündnis mit den Vereinigten Staaten gewährleistet schließlich ein Höchstmaß an strategischer Reserve. Zusammengenommen hat damit die alte Einsicht, Europa sei zu seinem Schutz essentiell von den Vereinigten Staaten abhängig, ihre Plausibilität verloren, nicht zuletzt im amerikanischen Senat. Künftig werden die Europäer den Basisfall der Sicherheitspolitik, die Verteidigung territorialer Integrität, aus eigenen Mitteln abdecken müssen.

Der Zerfall des Warschauer Paktes wirft eine weitere Frage auf, deren Beantwortung nicht – wie vor 1990 – prädefiniert ist: Der Rückzug der Roten Armee und das Zerschlagen der Sowjetunion haben zwischen dem Territorium der Europäischen Union und den drei großen slawischen Republiken der GUS eine sicherheitspolitische Zwischenzone geschaffen. Die Politik der betroffenen Staaten zielt mit Nachdruck auf deren Auflösung ab, die unklare Gefährdungslage dagegen schwächt die Bereitschaft des Westens, mit derselben Entschlossenheit den eigenen Bündnisrahmen zu erweitern. Die Frage, wer oder was künftig die Räume europäischer Sicherheit zusammenhalten werde, ist mit der Entscheidung der NATO zugunsten einer begrenzten ersten Erweiterung nicht beantwortet. Unter den Mitgliedstaaten ist die Erweiterung nicht prinzipiell geklärt und damit ist auch nicht entschieden, ob die NATO künftig in erster Linie als Instrument der Verteidigung zu verstehen ist (und damit ihre Erweiterung an den strategischen Mehrwert zu binden wäre) oder ob sie eine “Allianz der Demokratien” zwischen Europa und Nordamerika werden soll (die prinzipiell allen demokratischen Staaten dieses Raums offenstehen sollte).

Für die in EU und NATO gleichermaßen engagierten europäischen Staaten wird eine dritte Überlegung relevant – die Zukunft der Kompatibilität zwischen Bündnis und Integrationsraum. Die implizite Sicherheitszusage der EU-Mitgliedschaft durch supranationale Verflechtung, die Krieg unter Mitgliedstaaten als ausgeschlossen erscheinen läßt, korrespondiert bis heute mit der äußeren Schutzwirkung der NATO; einem EU-Mitglied den Zutritt zur Atlantischen Allianz zu verwehren, erscheint kaum denkbar. Mit der Osterweiterung der EU könnte eben dieser Fall eintreten: Estland hat bislang keine realisierbare Option auf NATO-Beitritt; zum einen, weil das westliche Kalkül die Bedenken der russischen Großmachtdiplomatie höher einschätzt als die genannten Kompatibilitätsüberlegungen, zum anderen, weil unter den Vorzeichen heutiger Lastenteilung im Bündnis der US-Senat kaum

weitergehende Sicherheitszusagen der USA ratifizieren dürfte. Eine sichtbare und glaubwürdige gemeinsame Verteidigungsanstrengung der westeuropäischen Staaten könnte dieses Patt überwinden, indem sie die Suche nach Sicherheit in Ostmitteleuropa zumindest zum Teil auffinge und indem sie ein günstigeres Ratifikationsklima für weitere Ergänzungen der NATO-Mitgliedschaft in den Vereinigten Staaten schüfe.

Neben solchen politisch-strategischen Veränderungen im sicherheits- und verteidigungspolitischen Gefüge Europas haben sich seit 1989 auch die strukturellen und materiellen Rahmenbedingungen verändert. Sicherheit und Verteidigung stehen heute unter einem Effektivierungsdruck neuer Art im Vergleich zu Rüstungsimplicationen der früher angestellten Kriegsführungsszenarien. Zunächst einmal hat die politische Entwicklung die bisherige Dislozierungsstruktur weitgehend obsolet gemacht, doch noch immer findet sich eine hohe Konzentration von Truppen und Ausrüstungen entlang der alten Zentralfront in Mitteleuropa. Einer Verlegung an die südliche und östliche Peripherie stehen politische, historische und diplomatische Hindernisse entgegen. Letztgenannte sind Teil der Abfederungsstrategie gegenüber Rußland und durch die Europäer kurz- bis mittelfristig kaum zu verändern; die beiden anderen Hindernisse liegen dagegen im Regelungsbereich der EU-Europäer selbst. Die Widerstände gegen eine Stationierung deutscher oder französischer Soldaten in Süditalien, in Dänemark oder Polen, gegen die Präsenz britischer Soldaten in Spanien werden sich wohl nur im Rahmen einer gemeinsamen Struktur auflösen lassen. Dies jedenfalls belegt die Erfahrung der NATO, deren Präsenz in den genannten Staaten jedoch weniger sichtbar war – in keinem Land gab es eine Konzentration verbündeter Bodentruppen wie in der Bundesrepublik Deutschland.

Effizienzdruck entsteht daneben aus budgetären Zwängen: Verteidigung hat in der Wahrnehmung der Öffentlichkeiten und der Parlamente nach dem Ende des Ost-West-Konflikts billiger auszufallen als zuvor. Gleichzeitig ein stehendes Heer mit großer Mannstärke und moderner Ausrüstung zu unterhalten, strategische Abschreckungswaffen intakt und modern zu halten und die Ressourcen für Krisenreaktion, Friedensschaffung und Machtprojektion aufzubauen, überfordert selbst die Leistungsfähigkeit der großen Staaten Westeuropas. In Frankreich hat dies zur Entscheidung zugunsten einer Berufsarmee geführt, die deutlich kleiner sein wird als die heutige Armee, aber – nach amerikanischem Vorbild – erheblich besser ausgerüstet sein dürfte. In Deutschland steht diese Entscheidung in den nächsten Jahren ebenfalls an; der budgetäre Spagat zwischen Ausrüstung der Bundeswehr, Finanzierung des Euro-Fighters und der Beteiligung am Aufklärungssatellitenprogramm Helios II spricht für diese Annahme. Der Effizienzgewinn derartiger Umstellungen wird jedoch begrenzt bleiben, solange keine konsequente Integration der Streitkräfte betrieben

werden wird, die über die bisher praktizierten Formen der Zusammenarbeit hinausgeht. Gemeinsame Entwicklung und Beschaffung von militärischen Gütern dauert in den meisten Fällen länger und fällt teurer aus als der Einkauf vergleichbarer Güter in den Vereinigten Staaten. Der politischen Segmentierung mit ihrer juste retour-Praxis im Beschaffungsbereich entsprechen nationale Schranken für die Rüstungsindustrie. Sie ist ohnehin nur durch internationale Zusammenschlüsse überlebensfähig, damit allein aber nicht hinreichend wettbewerbsfähig. Unterschiedliche Beschaffungsregeln und nationale Rüstungsexportpolitiken behindern Skalenproduktion; politisch ausgehandelte Entwicklungsprogramme führen industrielle Partner zusammen, die unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten keine Kooperation suchen würden. Kostengünstige Produktion und Beschaffung würde wohl erst in einem gemeinsamen europäischen Rüstungsmarkt mit koordinierter Planung und gemeinsamer Beschaffung von Rüstungsgütern möglich – auch hier sind die wesentlichen Schranken politischer Natur: politische Segmentierung schützt wettbewerbsschwache, aber “nationale” Produzenten, begrenzt Arbeitsteilung und verhindert die Anwendung von Effizienzkriterien in der Beschaffung. Die so mittelfristig gewonnenen oder bewahrten Arbeitsplätze auf Werften, im Flugzeugbau, in der Industrie und der Militärelektronik könnten in der kommenden Dekade dennoch verloren gehen. Die nicht-staatlichen Rüstungskonzerne stehen unter internationalem Kooperations- und Fusionsdruck; ohne eine europäische Perspektive dürften die stärksten von ihnen in einigen Jahren Allianzen mit amerikanischen Wettbewerbern suchen, um in die Arbeitsteilung des größten Marktes einbezogen zu bleiben.

Verteidigungsintegration als Chance der Politikgestaltung

Zusammengenommen signalisieren die drei angerissenen Ebenen Handlungsbedarf der europäischen Politik: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik hat, einem Ansatz inkrementaler Verbesserungen folgend, im Vertrag von Amsterdam keine durchgreifende Stärkung erfahren. Die Verhandlungslage der Regierungskonferenz deutet zudem auf eine relative Erschöpfung des Instruments hin:

- Der im Vertrag von Maastricht angelegte Stufenplan von der gemeinsamen Sicherheitspolitik hin zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik mit dem Ziel der gemeinsamen Verteidigung konnte mangels Übereinstimmung in Grundsatzfragen nicht weiter präzisiert werden;
- das Tempo der institutionellen Verstärkung rückt die dritte Stufe zudem in kaum vertretbare Ferne;
- “coalitions of the willing”, also Gruppen von Mitgliedstaaten, die im Namen

der Union bereit sind, sicherheits- und verteidigungspolitisch zu handeln, erhalten im Vertrag keine Legitimationsgrundlage, da die Flexibilität für diesen Bereich nicht gilt.

Die Betrachtung der Außendimension belegt, daß die EU-Europäer gleichwohl sicherheits- und verteidigungspolitisch handlungsfähiger werden müssen, um ihre außenpolitischen Interessen in der Gestaltung Gesamteuropas wie im Blick auf die europäische Nachbarschaft zu sichern. Die Skizze der Entwicklungstendenzen auf der Binnenebene schließlich legt nahe, die Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigung nicht erst langfristig anzustreben, da in der Übergangszeit Strukturen und Fähigkeiten verloren gehen werden, deren Bereithaltung aus nationalen Mitteln nicht gesichert ist: Europa wird seine verteidigungstechnologische Basis bündeln müssen oder es wird sie verlieren.

Der für all dies erforderliche politische Wille, dessen Fehlen so häufig beklagt wird, dürfte sich aus dem intergouvernementalen Zusammenwirken nicht ergeben – weder im Bereich der GASP noch in der WEU. Beiden Strukturen fehlt, nicht zuletzt im Zuge ihrer weiter wachsenden Mitgliederzahl, ein politisches Zentrum, ein integrierender Impuls. In Krisen hängt Europa ab vom Willen und der Fähigkeit einzelner Staaten, gemeinsam zu handeln, und von ihrer Bereitschaft, sich die strategischen Herausforderungen der europäischen Politik zu eigen zu machen.

An diesem Punkt könnte eine Integrationsinitiative im Bereich der GASP/WEU ansetzen. Analog zur Erfahrung mit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion würde eine solche Initiative die auch im Vertrag von Amsterdam angelegte “Krönungsthese” umkehren: eine gemeinsame Verteidigung nicht als Endstufe, sondern eine Kerngemeinschaft als Ausgangspunkt, als Motor und Transmissionsriemen engerer Integration in diesem Bereich. Wie die gemeinsame Währung die Bildung einer Wirtschaftsunion antreiben wird, so könnte eine gemeinsame Verteidigung der wesentlichen Staaten die Vertiefung der GASP zu einer Sicherheitsunion befördern.

Angesichts der Vertragslage müßte sich diese Verteidigungsintegration auf einen eigenen , aber im Blick auf die EU/WEU geschlossenen Vertrag abstützen. Die Mitgliedschaft wäre an die Erfüllung bestimmter Kriterien zu binden: Fähigkeit und Bereitschaft zum Aufbau gemeinsamer Streitkräfte, Dislozierung im strategischen Interesse des Gesamttraums, eine gemeinsame Führungsstruktur und politische Kontrolle, gemeinsame Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern, einheitliche Exportregeln und Schaffung eines Binnenmarktes für Rüstungsgüter. Die Initiative würde die Mitgliedschaft ihrer Teilnehmer in NATO und WEU bündeln (aktive und uneingeschränkte Teilnahme in beiden Organisationen wäre ebenso Voraussetzung zum Beitritt zur Verteidigungsunion), sie würde die Aufgabe der Territorialverteidigung,

einschließlich der nuklearen Abschreckung und die Steuerung von Krisenreaktionskräften übernehmen und gemeinsame Strukturen zur Aufklärung, zum Transport und zur Führung der militärischen Verbände schaffen.

Ihren natürlichen Ausgangspunkt fände eine solche Verteidigungsinitiative in den bi- und multilateralen Gemeinschaftsprojekten der letzten Jahre, im Eurokorps und den anderen Formen der Streitkräfteintegration, die sich unterhalb der NATO gebildet haben. Im Mittelpunkt würden Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten stehen; Spanien und gegebenenfalls Italien würden sich anschließen. Eine kritische Masse wäre jedoch erst mit der Teilnahme Großbritanniens erreicht – eine britische Initiatorrolle erscheint dagegen praktisch ausgeschlossen. Kommt ein solcher Kern zustande, wird er GASP und WEU nachhaltig wandeln können. Kommt er nicht, so verpaßt die europäische Politik eine Chance und riskiert die schleichende Aufladung der Sicherheitsagenda mit kritischen Themen, ohne auf ihre Bewältigung vorbereitet zu sein.

Ausblick

Die im Rahmen dieser Chancensezanrien angerissenen Optionen der Politikgestaltung auf europäischer Ebene würden mit ihrer Umsetzung zugleich das Gesicht der europäischen Integration verändern. Die so umgestaltete Europäische Union wäre nicht mehr der alte Zweckverband mit besonderen Schutzmechanismen für kleine und kleinere Staaten, mit der im System verankerten Gleichrangigkeit der Mitglieder als souveräne Staaten. Sie Zukunftsszenarien deuten gleichzeitig auf Bereiche tieferer Integration hin wie auf eine wachsende Gestaltungs- und Führungsrolle von Mitgliedstaaten. Diese große EU wird machtsensibler konstruiert sein und zugleich ein größeres institutionelles Eigengewicht beanspruchen. Die Zunahme partikularer Interessenlagen dürfte dabei zur Zurückhaltung zwingen: Staaten, deren Präferenzen heute an den Rändern des EU-Konsenses liegen, werden kaum gleichzeitig als Demandeurs und als Gestalter im EU-System agieren können – der Druck auf die Konvergenz im integrationsorientierten Kern der EU und in seiner Folge der Mitwirkungsdruck auf die übrigen Mitgliedstaaten nimmt zu.

Die zuletzt diskutierte Perspektive einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Integrationsinitiative verweist auf die Chancen der Differenzierung von Integration.¹⁵ Im Vertrag von Amsterdam hat die Attraktivität der Vertiefung über

¹⁵ Vgl. dazu ausführlicher die Summe verschiedener Vorarbeiten in: Josef Janning & Claus Giering, Differenzierung als Integrationskonzept der künftigen Europäischen Union, in: Bertelsmann Stiftung/Forschungsgruppe Europa

funktionale Kernbildung bereits Wirkung gezeigt. Zwar liest sich der Vertrag eher als Dokument des Zögerns und der Einhegung der Chancen einer Differenzierung, doch wird eine neue Richtung erkennbar, die künftig die Weiterentwicklung der Union prägen könnte. Erfolgreiche Projekte, die nach den Bestimmungen der Flexibilitätsartikel unternommen werden, bieten den nicht-beteiligten Mitgliedstaaten im Grunde nur eine Option – sich zu einem späteren Zeitpunkt anzuschließen. Weitergedacht – und im Rahmen einer kommenden Regierungskonferenz noch um überflüssige Kautelen entschlackt – könnte die Flexibilität auf diese Weise zum Kerninstrument einer Fortentwicklung der Integration avancieren und das bisherige Instrument der Regierungskonferenzen zum Notariat des auf mehreren Geschwindigkeiten erzielten Wandels machen.

Abstract

Die Europäische Union steht im Prozeß der Öffnung nach Osten und damit der Vollendung Europas vor großen Möglichkeiten. Die Chance, die Demokratien Europas unter dem Dach der Integration zusammenzuführen, bringt jedoch Risiken mit sich, die die Effizienz, die Kohärenz und die Entscheidungsfähigkeit einer "großen Europäischen Union" betreffen. Daneben wirft die "direkte" Nachbarschaft einer erweiterten Union mit Rußland, Weißrußland und der Ukraine, mit der Türkei und dem Mittelmeerraum weitere Folgefragen auf, welche die Europäer konzeptionell beantworten müssen, um Stabilität und Sicherheit für den Raum der EU zu erhalten.

Der Beitrag diskutiert die in der Erweiterung liegenden Chancen anhand von drei Herausforderungen: an der Frage der Rekonstruktion europäischer Solidarität in einer erweiterten EU, an der Frage ihrer Steuerbarkeit und Regierbarkeit sowie an der Wechselbeziehung der Sicherheitsinstitutionen EU/WEU und NATO.

Autor

Josef Janning

Stv. Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung, Leiter der Forschungsgruppe Europa, Ludwig-Maximilians-Universität München

(Hrsg.), Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung, Gütersloh 1998, S. 41-50; Werner Weidenfeld & Josef Janning, Das neue Europa. Strategien differenzierter Integration, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Das neue Europa. Strategien differenzierter Integration, International Bertelsmann Forum, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung 1997, S. 139-168; Josef Janning, Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten. In: Europa-Archiv, 18/1994, S. 527-536.