

Europäische Einigung im historischen Überblick

Werner Weidenfeld

Die Entwicklung der europäischen Integration wurde durch die Regierungskonferenzen von Maastricht 1992 und Amsterdam 1997 weit reichender vorangetrieben, als vor dem Fall der Berliner Mauer je geahnt wurde. Seitdem das Gegenbild eines kommunistischen Ostens entfallen ist erleben wir Geschichte im Zeitraffer. Gleichzeitig vollziehen sich Integration und Desintegration. Die supranationale Politikverflechtung geht einher mit weiterer nationaler und regionaler Auffächerung der Staatenwelt. Elemente der Beschleunigung im Prozess der Gemeinschaftsbildung werden begleitet von wachsender Skepsis und Distanz zumindest gegenüber der Geschwindigkeit der Integration. Deutlich wurde dies erneut im Verlauf der Regierungskonferenz 2000. Während die Verhandlungen vor und auf dem Gipfel von Nizza den Charakter eines Basars angenommen haben, auf dem die Mitgliedstaaten mit aller Härte um Status und Gewicht innerhalb der Gemeinschaftsorgane gerungen haben, wurde parallel dazu eine Zukunftsdebatte mit einer Intensität initiiert, wie sie der Einigungsprozess seit den Gründungsjahren nicht mehr erlebt hat.

Erschwert wurde ein Vorantreiben des Integrationsprozesses besonders durch die Tatsache, dass Europa lange Zeit ohne Leitbild seinen Weg sucht. Es entstand eine Art Wildwuchs-Europa, in dem es unmöglich war, klare Konturen auszumachen. Der europäische Bundesstaat und der europäische Staatenbund bildeten seit den Anfängen der Gemeinschaftsbildung zu Beginn der 50er Jahre das grundlegende Begriffspaar zur Vollendung der Integration. Beide Leitbilder erscheinen heute nicht mehr wirklichkeitskompatibel. Der Gedanke des Bundesstaats setzt eine ordnende Idee voraus und eine Bereitschaft zu umfassendem Souveränitätsverzicht. Beides ist heute nicht auszumachen. Das Alternativbild vom Staatenbund aber hat Europa längst hinter sich gelassen. Zu umfangreich sind die Kompetenzübertragungen, als dass die Europäische Union noch in das altertümliche Bild eines lockeren Bundes schlüpfen könnte.

Heute rächt sich, dass die Europapolitik seit den 50er Jahren keine anspruchsvolle Auseinandersetzung mehr über ihre Grundlagen und ihre Ziele geführt hatte. Der Bürger fühlt sich bedrückt und bedrängt von den Herausforderungen des Kontinents. Wer weiß zum Beispiel schon um die langfristigen Konsequenzen aus der Einführung des Euro? Europa ist in die Erfolgsfalle seiner eigenen magnetischen Anziehungskraft geschlittert. Die

europäische Integration funktionierte nie nach dem Muster eines Grand Design. Der Europapolitik muss es jedoch gelingen, Vertiefung und Erweiterung zu verzahnen, will die große Europäische Union nicht an inneren Widersprüchen und Überdehnung scheitern und die Akzeptanz der europäischen Bürger weiter verlieren.

Der Mangel an Reflexion und Zielperspektive einer großen europäischen Union wurde in den Erweiterungsbeschlüssen von Helsinki im Dezember 1999 augenscheinlich. In Helsinki beschloss der Europäische Rat, zusätzlich zu den bereits mit sechs Staaten geführten Verhandlungen, Beitrittsverhandlungen mit weiteren sechs Staaten aufzunehmen und der Türkei den Kandidatenstatus zu geben. Diese Erweiterungsperspektive zu einer Union der 28 formulierte die bestehende Gemeinschaft der 15 – wie auch die Einführung der gemeinsamen Währung – ohne eine politisch-strategische Erörterung des Ausmaßes und der Tragweite dieser Entscheidung. Oftmals kommt das Neue auf leisen Sohlen daher, ohne Festakt und Feuerwerk. Dieser weitgehend geräuschlose Charakter kennzeichnet auch den Abschied vom alten Europa, den wir gegenwärtig vollziehen: Erstmals wird nicht mehr nach einem europäischen Selbstverständnis als Kitt für die große Europäische Union gefragt. Die Beschwörung einer gemeinsamen kulturellen und historischen Identität Europas weicht einem noch wenig durchdachten Stabilisierungskalkül. So betritt der Integrationsvorgang neues Terrain. Bemerkenswert erscheint dabei, dass ein politisches System seine Identität ohne eine begleitende politisch-kulturelle Selbstverständigung seiner Bürger, nicht einmal seiner Eliten, wechselt. Europa muss aber eine konzeptionelle Neuausrichtung wagen, soll es nicht an alten Ideen und neuen Widersprüchen scheitern.

Die Chance dazu hat der deutsche Außenminister Joschka Fischer mit seiner Humboldt-Rede vom Mai 2000 eröffnet. In zahlreichen Beiträgen haben sich seitdem führende Politiker an der Debatte über die Zukunft Europas beteiligt. Sie alle wollen erfolgreich fortführen, was in einem Prozess mit vielen Höhen und Tiefen in über 50 Jahren aufgebaut worden ist.

Ausgangslage nach dem Zweiten Weltkrieg

Die Motive der europäischen Integration, die nach dem Kriegsende und dem Bedeutungsverlust der europäischen Mächte zugunsten der beiden Weltmächte wirksam wurden, sind auf fünf Punkte zu konzentrieren:

- Der Wunsch nach einem neuen Selbstverständnis: Nach den nationalistischen Verirrungen sollte Europa die Möglichkeit neuer Gemeinschaftserfahrung bieten. Ein demokratisch verfasstes Europa als Alternative zur abgelehnten nationalistischen Herrschaft.

- Der Wunsch nach Sicherheit und Frieden: Die einzelnen Nationalstaaten hatten den Zweiten Weltkrieg nicht zu verhindern vermocht, und man hoffte, dass ein geeintes Europa hierbei erfolgreicher sein und zugleich Schutz vor der Gefahr einer kommunistischen Expansion gewähren werde. Europa sollte eine Friedensgemeinschaft sein.
- Der Wunsch nach Freiheit und Mobilität: Über etliche Jahre hinweg hatten die Menschen unter kriegsbedingten nationalen Beschränkungen des Personen-, Güter- und Kapitalverkehrs gelitten. Insofern war es nur allzu verständlich, dass man sich nun die ungehinderte, freie Bewegung von Personen, Meinungen, Informationen und Waren wünschte.
- Die Hoffnung auf wirtschaftlichen Wohlstand: Das vereinigte Europa sollte die Menschen in eine Ära großer wirtschaftlicher Stabilität und Prosperität führen. Ein gemeinsamer Markt sollte den Handel intensivieren und effizientes ökonomisches Verhalten möglich machen.
- Die Erwartung gemeinsamer Macht: Die europäischen Staaten, die vor 1914 lange Zeit eine international dominierende Rolle gespielt hatten, hatten sich in zwei Weltkriegen zerfleischt. Die neuen Weltmächte USA und UdSSR zeigten Maßstäbe für neue internationale Machtgrößen, die weit über die Einheiten der vergleichsweise kleinen europäischen Nationalstaaten hinausgewachsen waren. Die westeuropäischen Staaten hofften, durch die politische Einigung vieles von der Macht gemeinsam zurück-erlangen zu können, die sie einzeln verloren hatten.

Bereits in Churchills Züricher Rede vom 19.9.1946 drückte sich kurz nach dem Krieg die entscheidende Orientierung an einer Vision der „Vereinigten Staaten von Europa“ aus, deren erster Schritt die Bildung eines Europarats sein sollte. Churchill sprach von einer Union aller beitragswilligen Staaten Europas unter der Führung Frankreichs und Deutschlands. Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Ost-West-Konflikts erhielt die sich 1948 organisierende Europäische Bewegung nachhaltigen Auftrieb. Die Gründung der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) im Zusammenhang mit der Durchführung des Marshall-Plans zeigte zudem deutlich, dass die internationale Konstellation ein erhebliches Druckpotenzial enthielt, das den Prozess der europäischen Einigung forcierte: das Gefühl der Bedrohung durch den Kommunismus mit zunehmender Etablierung des Ostblocks; die amerikanische Unterstützung des Projekts der europäischen Einigung in Erwartung weltpolitischer Entlastung und der Öffnung neuer, großer Märkte; der wechselseitige Wunsch der westeuropäischen Staaten, sich gegenseitig zu binden, um neue, gefährliche Alleingänge einzelner Nationalstaaten auszuschalten.

Diese gemeinsame Grundhaltung verhinderte jedoch nicht, dass sich nach der Gründung der Europarats am 5.5.1949 unterschiedliche Integrations-

ansätze herauskristallisierten, die zwei Organisationsprinzipien folgten: dem Staatenbund und dem Bundesstaat. Der Gedanke der europäischen Einigung war also unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg zu keinem Zeitpunkt mit nur einem politischen Konzept oder einem einzigen Integrationsmodell gekoppelt. Ohne eine starre Fixierung auf ein geschlossenes Europa-Modell konnte der Einigungsprozess je nach gegebener Situation an völlig unterschiedlichen Materien der Politik ansetzen – von dort aus versuchte man, Fortschritte zu erzielen. Das Ringen um die Einigung Europas ist insofern durch die Jahrzehnte hindurch gekennzeichnet von einem ausgeprägt pragmatischen Grundzug.

Der Europarat

Der Europa-Kongress von Den Haag, forderte im Mai 1948 die Etablierung des Europarats. Verschiedene nationale Europaverbände, übernationale Dachverbände und weitbekannte Politiker wie Robert Schuman, Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak und Konrad Adenauer waren hier präsent. Es war die Geburtsstunde der Europäischen Bewegung. Sie war von der Kontroverse zwischen Föderalisten und Unionisten gekennzeichnet, deren zentraler Streitpunkt die Frage des Souveränitätsverzichts der nationalen zugunsten der europäischen Ebene war. In einer „Politischen Erklärung“ wurde der politische und wirtschaftliche Zusammenschluss der europäischen Staaten unter begrenzter nationaler Souveränitätsbeschränkung gefordert. Dabei wurde jedoch weder das Ziel eines europäischen Bundesstaats noch das einer europäischen Verfassung erwähnt. Dennoch erlangten mehrere Punkte der Haager Resolution Bedeutung, die später im Rahmen des Europarats umgesetzt wurden. Dazu zählten die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und die Europäische Parlamentarische Versammlung des Europarats.

Der Europarat selbst besteht aus der erwähnten Parlamentarischen Versammlung, in deren Rahmen ein Ständiger Ausschuss die Arbeitskontinuität sichert, und aus Fachausschüssen für eine Anzahl von Arbeitsgebieten. Das Ministerkomitee, Exekutiv- und Entscheidungsorgan, setzt sich aus den Außenministern der Mitgliedstaaten bzw. ihren Stellvertretern zusammen. Es wird ergänzt durch so genannte Komitees von Regierungsexperten. Ein Generalsekretariat ohne selbständige Aufgaben erfüllt als einziges ständiges Organ Dienstleistungsfunktionen für Ministerkomitee und Parlamentarische Versammlung. Letztere wählt den Generalsekretär, der dem Ministerkomitee verantwortlich ist. Die an die Öffentlichkeit gerichteten Verlautbarungen des Europarats heißen Konventionen. Sie sind keine Rechtsakte. Außer den Mitgliedstaaten können ihnen auch Drittländer beitreten. Die Konventionen

haben appellativen Charakter, d.h. sie fordern die Unterzeichnerstaaten auf, ihr nationales Recht den Konventionsinhalten anzupassen.

Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Auf Initiative des französischen Außenministers Robert Schuman (Schuman-Plan vom 9.5.1950) kam es am 18.4.1951 zur Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Die Grundidee stammte vom französischen Planungskommissar Jean Monnet. Die EGKS (auch Montanunion genannt) sollte für Kohle und Stahl einen gemeinsamen Markt schaffen und damit eine gemeinsame Kontrolle, Planung und Verwertung dieser Grundstoffe und deren Produkte ermöglichen. Hauptmotive für diesen Vorschlag bildeten die Überlegungen zur Beseitigung der deutsch-französischen Erbfeindschaft und der Wunsch nach Schaffung eines Grundsteins für eine europäische Föderation. Die vermeintliche deutsche Bedrohung Frankreichs sollte auf diesem Weg ebenfalls ausgeschlossen werden und zusätzlich eine Mitverfügung Frankreichs über die deutschen Kohlereserven gesichert werden. Adenauer sprach sich für den Schuman-Plan aus. Zum einen diene er, nach dessen Ansicht, der deutsch-französischen Verständigung und zum anderen ermögliche er der noch nicht souveränen Bundesrepublik Deutschland, auf der internationalen Bühne Verhandlungen zu führen. Der Vertrag zur Gründung der EGKS trat am 23.7.1952 in Kraft. Laut Vertrag sollte eine Hohe Behörde die Exekutivrechte wahrnehmen. Eine gemeinsame Versammlung besaß die Qualität eines Diskussionsgremiums mit eingeschränkten Kontrollrechten. Die politischen Richtlinien- und Legislativrechte lagen beim so genannten „Besonderen Ministerrat“. Ein elfköpfiger Gerichtshof wachte über die Vertragsauslegung, ein Beratender Ausschuss bestand aus Vertretern der beteiligten Interessengruppen.

Erstmals war damit die supranationale Organisation eines zentralen Politikbereichs in bislang nationalstaatlicher Kompetenz gelungen, an der sich zunächst Frankreich, Italien, die Bundesrepublik Deutschland und die Benelux-Staaten beteiligten. Man war nach dem funktionalistischen Integrationstyp vorgegangen. Der Funktionalismus geht davon aus, dass sich durch die Integration einzelner Sektoren ein gewisser sachlogischer Druck zur Übertragung immer weiterer Funktionen ergibt, bis sich schließlich eine umfassende Union erreichen lässt. Die umfassende ökonomische Integration des zentralen Wirtschaftssektors Kohle und Stahl sollte also eine spätere politische Einigung nach sich ziehen.

Europäische Verteidigungsgemeinschaft und Europäische Politische Gemeinschaft

Am 27.5.1952 unterzeichneten Vertreter der Mitgliedstaaten der EGKS den Vertrag zur Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Die Anregung zu diesem Vorhaben ging auf den damaligen französischen Premierminister René Pleven zurück, der eine gemeinsame europäische Armee unter einem europäischen Verteidigungsminister anstrebte. Dieser Ansatz berührte nationale Rechte sehr tief greifend, denn die Streitkräfte zählten zu den Bereichen originärer nationalstaatlicher Souveränität. Im Vertrag ist in dieser Frage ein Kompromiss zwischen den Strukturprinzipien der Supranationalität und der Konföderation festgehalten worden. Organisatorisch war die EVG damit der EGKS vergleichbar.

Als Antwort auf das Gelingen einer Teilintegration der EGKS und der angestrebten EVG erfolgte zugleich das Bemühen um eine allgemeine politische Ergänzung: das konstitutionelle Modell. Am 10.9.1952 beschlossen die sechs Außenminister bei ihrem ersten Treffen als Rat der EGKS, deren erweiterte Versammlung solle als Ad-hoc-Versammlung die Verfassung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) ausarbeiten. Diese neu zu schaffende Gemeinschaft sollte über Zuständigkeiten im Montanbereich und in Verteidigungsfragen verfügen, sowie „die Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten ... sichern“. Die Entwicklung des gesamten Markts in den Mitgliedstaaten, die Anhebung des Lebensstandards und die Steigerung der Beschäftigung sollten weitere Zielsetzungen der EPG sein. Binnen zwei Jahren sollten die bestehende EGKS und die vorgesehene EVG in die EPG integriert werden.

Der am 10.3.1953 dem Rat vorgelegte Verfassungsentwurf sah in seinen 117 Artikeln ein dichtes Geflecht institutioneller Regeln mit stark supranationalen Akzenten vor. Neben einem Parlament mit zwei Kammern sollten ein Exekutivrat, ein Rat der nationalen Minister, ein Gerichtshof und ein Wirtschafts- und Sozialrat eingerichtet werden. Das EPG-Projekt sollte mit einem ausgeprägt konstitutionellen Fundament einerseits die EGKS und die EVG verknüpfen, andererseits auch in anderen Bereichen (Außen- und Wirtschaftspolitik) tätig werden. Die Analyse des Entwurfs des EPG-Vertragstexts zeigt, dass hier erneut Supranationalität und Konföderation als unterschiedliche Integrationsansätze eingeflossen sind: Exekutivrat und die unmittelbar zu wählende Völkerkammer als supranationale Elemente und der Rat nationaler Minister als konföderaler Baustein.

Der Entwurf des EPG-Vertrags wurde im März 1953 von der Versammlung der Montanunion einstimmig gebilligt. Die im gleichen Jahr geführten Verhandlungen der Außenminister kamen jedoch nicht zu einer Einigung über den Umfang des nationalen Souveränitätsverzichts. Als Frankreich im März

1954 eine Vertagung der Verhandlung verlangte, zeigten sich die anderen Regierungen mehrheitlich nicht mehr interessiert.

Im August 1954 scheiterte die EVG in der französischen Nationalversammlung. Für den europäischen Verfassungsentwurf entfiel damit die Grundlage und das Vorhaben der Europäischen Politischen Gemeinschaft wurde aufgegeben. Danach erfolgte der Rückgriff auf das in Ansätzen bewährte funktionalistische Modell, wenn auch mit stark föderalistischen Begleitüberlegungen. Die Einrichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) setzte die Grundlinie sektoraler Integration fort.

Die Römischen Verträge

Auf der Konferenz der Außenminister der EGKS in Messina am 1./2.6.1955 wurde beschlossen, Verhandlungen über die Integration zweier weiterer Bereiche zu beginnen. Die konzeptionelle Grundlage hierzu enthielt der Spaak-Bericht, benannt nach dem belgischen Politiker Paul-Henri Spaak. Daraus entstanden dann die am 25.3.1957 unterzeichneten Römischen Verträge zur Gründung der EWG und der Euratom. Die sechs Gründerstaaten der EGKS strebten im Rahmen der EWG eine Zollunion an, die die Handelshemmnisse abbauen und einen gemeinsamen Außenzoll ermöglichen sollte. Zusätzlich wurde im EWG-Vertrag das Ziel festgeschrieben, einen Gemeinsamen Markt zu schaffen mit freiem Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie die dafür notwendige Koordinierung und Harmonisierung unterschiedlicher Politiken vorzunehmen. Organisatorisch orientierte sich die EWG an der Montanunion (EGKS). Die Kommission erhielt gewissermaßen die Exekutivgewalt, der Ministerrat fungierte als Legislative, die Versammlung debattierte über die Berichte und sorgte für die Verbindungen zu den nationalen Parlamenten, der Gerichtshof kontrollierte die bestimmungsgemäße Anwendung des Vertrags. Euratom diente dem Zweck, Aufbau und Entwicklung der Nuklearindustrie in den sechs Mitgliedstaaten zu fördern. Per Fusionsvertrag vom 8.4.1965, der am 1.7.1967 in Kraft trat, sind die Organe der drei Europäischen Gemeinschaften (EG) EGKS, der EWG und der Euratom integriert worden.

Wie dicht die beiden Vorhaben Euratom und EWG zusammenhängen, belegt die enge Verknüpfung im Sinne der politischen Verhandlungsstrategie, „europäische Pakete“ zu schnüren. Die Tagesordnungspunkte, die Interessen und Einzelkonflikte blieben nicht unverbunden nebeneinander stehen, sondern sie wurden in einen dichten politischen Zusammenhang gestellt: Euratom kommt nur zustande, wenn der Gemeinsame Markt realisiert wird; die militärischen Vorbehalte der Franzosen gegen eine Ausdehnung von Euratom

werden nur akzeptiert, wenn die EWG angemessen ausgestattet wird. In der Verschnürung des Pakets werden selbst gegenläufige Interessen europapolitisch produktiv gemacht. Was als Einzelvorstoß geradezu aussichtslos erschien, konnte im Gesamttabelleau der Themen kompromissfähig werden.

Die Konstellationen, die sich in den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen herauskristallisierten, haben historisch-prägenden Charakter. Hier prallten die divergierenden Interessen hart aufeinander: Frankreichs Interesse an einem Schutzzaun um die eigene Wirtschaft und sein Interesse an Kontrolle der Atompolitik, vor allem des östlichen Nachbarn bei gleichzeitiger Ausparung der militärischen Atomkomponenten aus der europäischen Gemeinschaftsbildung; das deutsche Interesse an ungehinderter Bewegung im großen Gemeinsamen Markt; das englische Interesse, lediglich eine Freihandelszone zu etablieren und möglichst wenig Supranationalität in Europa entstehen zu lassen; das sowjetische Interesse, die Aufmerksamkeit der europäischen Staaten ganz auf den Bau einer gesamteuropäischen Friedensordnung zu konzentrieren. All dies prägte in einer ungewöhnlichen dokumentarischen Dichte die Verhandlungen um die Römischen Verträge. Zwischen den sechs Verhandlungspartnern kam es zum Durchbruch, als sich Frankreich und Deutschland einigten.

Erste Erfolge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Nach In-Kraft-Treten der Römischen Verträge konstituierten sich die vorgesehenen Organe. Zum Jahresbeginn 1958 trat innerhalb der EWG eine zehnprozentige Zollsenkung in Kraft. In mehreren Stufen wurden die innergemeinschaftlichen Zölle gesenkt und gleichzeitig andere Handelshemmnisse beseitigt. Der Zollabbau für Agrarprodukte wurde aufgrund nationaler Hindernisse langsamer vollzogen. Allmählich wurden die innerstaatlichen Agrarmarktordnungen von einer europäischen Marktordnung für landwirtschaftliche Erzeugnisse abgelöst. Grenzkontrollen mussten trotz gemeinsamer Binnenmarktzölle wegen der fehlenden Angleichung der Steuergesetzgebung zunächst noch beibehalten werden. Im Zuge der Einführung der Agrarmarktordnungen wurde der Außenzoll gegen ein Abschöpfungssystem ersetzt, das durch niedrigere Weltmarktpreise bei Einfuhren die Preise anhebt bzw. „abschöpft“ und bei Ausfuhren herabsetzt. Die Industrieproduktion verzeichnete ebenso deutliche Wachstumssprünge wie der innergemeinschaftliche Handel und der Warenaustausch mit Drittländern. Mit der zunehmenden wirtschaftlichen Prosperität der EWG ging eine wachsende Anziehungskraft auf zahlreiche andere Staaten einher, was Beitrittsanträge, Assoziierungsinteressen und Präferenzwünsche nach sich zog.

Erste Krisen und Reformversuche

Nachdem die Römischen Verträge recht zügig umgesetzt zu werden versprochen, erfolgte der erneute Versuch, einen allgemeinen politischen Rahmen zu schaffen. Die Fouchet-Verhandlungen, benannt nach dem französischen Diplomaten Fouchet, aufgrund eines Beschlusses der Bonner Gipfelkonferenz vom 18.7.1961 aufgenommen, folgten nun allerdings nicht dem früheren supranationalen, konstitutionellen Konzept, sondern wandten sich einem wiederaufgelegten Modell zu, dem intergouvernementalen Konzept. Die Fouchet-Pläne sahen ein Verfahren der lockeren politischen Abstimmung der EWG-Mitgliedstaaten vor, das eher herkömmlichen internationalen Prozeduren entsprach. Als man sich 1962 nicht über eine solche Perspektive und ebenso auch nicht über den möglichen Beitritt Großbritanniens zur EWG einigen konnte, waren damit die Fouchet-Verhandlungen gescheitert. Der nächste Schritt, der deutsch-französische Freundschaftsvertrag von 1963, wurde von Adenauer und de Gaulle in der Absicht vollzogen, eine dichte politische Zusammenarbeit zu schaffen, der sich auf Dauer die übrigen EWG-Mitgliedstaaten nicht würden entziehen können. Die Vertragsväter hatten eine politische Verbindung angestrebt, die auch die sicherheitspolitische Komponente umfasste. Die Verklammerung von Deutschland und Frankreich sollte – nach ihrem Willen – zum Motor der politischen Union Europas werden. Der Freundschaftsvertrag sollte also auch ein Umweg zur politischen Gemeinschaft Europas sein.

Die Schwierigkeiten bei der Realisierung der Römischen Verträge zeigten sich deutlich in den 60er Jahren. Weil in den Verträgen verschiedene Teile der Wirtschaftspolitik unberücksichtigt geblieben waren, kam es zu Forderungen nach einer Wirtschafts- und Währungsunion. Damit sollten weitere Krisen aufgrund national orientierter Politik vermieden werden. Am Beispiel Euratom lässt sich erkennen, dass die Koordinierung nationaler und gemeinschaftsorientierter Atompolitik schwierig und schließlich fast unmöglich wurde, denn divergierende nationalstaatliche Atomkonzepte gestalteten die Verabschiedung des Euratom-Haushalts zunehmend hindernisreicher.

Der Luxemburger Kompromiss

Ein anderer zentraler Einbruch in der Erfolgsgeschichte der europäischen Integration erfolgte mit dem „Luxemburger Kompromiss“ von 1966. In der vertraglich vorgesehenen Übergangszeit wären ab 1.1.1966 im Ministerrat Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zu wichtigen Sachgebieten möglich geworden. Diesen Übergang suchte Frankreich mit seiner „Politik des leeren Stuhls“ zu verhindern, indem es an den Sitzungen der EWG-Gremien seit dem 1.7.1965 nicht mehr teilnahm. Im Luxemburger Kompromiss wurde dar-

aufhin am 27.1.1966 festgehalten, dass man in kontroversen Angelegenheiten den Konsens suchen solle. Falls es aber nicht gelänge, diesen Konsens herzustellen, ging Frankreich davon aus, dass das einzelne Mitglied eine Veto-Position besitze, falls vitale Interessen berührt seien. Die fünf restlichen EWG-Staaten dagegen wollten die vertraglich vorgesehenen Abstimmungsprozeduren verwirklichen. In der Interpretationsgeschichte des „Luxemburger Kompromisses“ gelang es Frankreich, seine Sicht durchzusetzen, so dass danach faktisch für jedes EWG-Mitglied die Möglichkeit des Vetos bestand. Im Ministerrat blieben daher viele Entwicklungsfäden einer dynamischen Integrationspolitik hängen.

Die Norderweiterung und neue integrationspolitische Impulse

Unter der Führung von General de Gaulle lehnte Paris zum einen die autonome Zuständigkeit der EWG in bestimmten Fragen, zum anderen den britischen Beitritt ab. Erst unter Georges Pompidou, Nachfolger de Gaulles im Präsidentenamt, zeigte sich die Regierung in Paris flexibler. Die Haager Gipfelkonferenz vom 1./2.12.1969 beschloss daraufhin die Norderweiterung der Europäischen Gemeinschaft (EG). Die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bis 1980, verschiedene institutionelle Änderungen und ein Beschluss zum Ausbau der Kompetenzen des Europäischen Parlaments und dessen direkter Wahl waren weitere zentrale Ergebnisse des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs.

Die seit dem 30.6.1970 mit Großbritannien, Dänemark, Norwegen und Irland geführten Beitrittsverhandlungen konnten am 22.1.1972 mit der Unterzeichnung der Beitrittsverträge abgeschlossen werden. Das britische Unterhaus hatte den EG-Beitritt schon am 20.10.1971 mehrheitlich befürwortet. Volksabstimmungen in Irland und Dänemark ergaben ebenfalls Mehrheiten für einen Beitritt zur EG. Die norwegische Bevölkerung lehnte allerdings die EG-Mitgliedschaft ab.

Der Haager Gipfel hatte nicht nur in der Frage der Erweiterung einen Entwicklungsschub der EG angestrebt, seine Beschlüsse wiesen zusätzlich auf die Notwendigkeit einer Reform wichtiger Bereiche der EG und einer Intensivierung der Integration hin.

Reformberichte

Ab Anfang der 70er Jahre wurden zahlreiche Reformberichte in Auftrag gegeben. Sie dienten der Kanalisierung der europapolitischen Kommunikationsprozesse, einer Reduzierung des Problemdrucks und dem Krisenmanagement. Inhaltlich waren sie auf eine Steigerung von Effizienz und Transparenz des EG-Entscheidungsprozesses gerichtet. Die Krisen und die Stagnation der EG in den 60er Jahren führten zu einem Rückgriff auf gewisse Vorstellungen

eines intergouvernementalen Konzepts: Man schuf die so genannte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). Die EPZ stellt das zentrale Instrument der Koordinierung der Außenpolitiken der Mitgliedstaaten der EG dar. Am 27.10.1970 einigten sich die Außenminister auf die Grundsätze und Verfahrensweisen der engeren politischen Zusammenarbeit, wie sie im Davignon-Bericht von hohen Beamten der Außenministerien zuvor festgelegt worden waren.

Die Unsicherheiten in der Zielperspektive ließen die EG aber nicht nur neue institutionelle Akzente setzen, sondern mit der Vereinbarung, eine „Europäische Union“ anzustreben, formulierte man einen allgemeinen Rahmen. Seine inhaltliche Auffüllung sollte vom Tindemans-Bericht vorgenommen werden. Dieser Bericht vom 29.12.1975, benannt nach dem damaligen belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans, räumt dem Europäischen Rat, der aus der Konferenz der Staats- und Regierungschefs hervorgegangen war, die Rolle eines Entscheidungsgremiums ein. Der „Bericht über die Europäische Union“ hob besonders die Notwendigkeit der europäischen Integration, wenn erforderlich, mit „zwei Geschwindigkeiten“ hervor. Tindemans formulierte mit starker Betonung der inhaltlichen Fragen der europäischen Politik einen eigenen Zugang, den man in präziser Form mit dem Stichwort des pragmatischen Minimalismus kennzeichnet.

Nicht ohne Grund begann die intensivierete Reformdiskussion in der ersten Hälfte der 70er Jahre. Zu diesem Zeitpunkt waren die zentralen Aufträge der Römischen Verträge (Einrichtung gemeinsamer Institutionen, Vergemeinschaftung zentraler politischer Bereiche wie Landwirtschaft, friedliche Nutzung der Atomenergie, Gemeinsamer Markt, Freizügigkeit) erfüllt. Der Status quo der Integration verlangte am Anfang der 70er Jahre nach der Ergänzung durch weitere Maßnahmen:

- Die institutionelle Stagnation ließ nach der Reform einzelner Organe und nach der Einrichtung neuer Institutionen rufen.
- Der Gemeinsame Markt bedurfte der Ergänzung durch eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik.
- Die ökonomischen Disparitäten innerhalb der EG zwangen zu einer gemeinsamen Regional- und Sozialpolitik.
- Die Umstellung der EG-Finanzierung auf Eigenmittel forderte die Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments, speziell in der Haushaltspolitik.
- Der gemeinsame Außenhandel und das große ökonomische Gewicht der EG verlangten nach einer gemeinsamen Außenpolitik.

Die Entwicklung der EG-Institutionen

Die Entwicklung der Institutionen der EG war in den 70er Jahren von Stillstand charakterisiert. Die Kommission, als EG-Exekutivorgan, Keimzelle und Motor der Integration konzipiert, scheute zunehmend die Auseinandersetzung mit dem Ministerrat, in dem einzelstaatliche Interessen Vorrang hatten. Der französische Ministerpräsident Giscard d'Estaing kennzeichnete dann auch die Kommission als Verwaltungsstelle, das Parlament als Legislativorgan und den Europäischen Rat als „das Exekutivorgan“ der Gemeinschaft. Der Europäische Rat entstand 1974 – außerhalb des Vertrags – durch den Beschluss der Staats- und Regierungschefs der EG, in Zukunft mindestens zweimal jährlich zu tagen. Er legt die Grundlinien der EG-Politik fest und beeinflusst wesentlich die Entwicklung des Integrationsprozesses. Zusätzlich trug die Intensivierung der EPZ zur Schwächung der Kommission bei, da außenpolitische Fragen in diesem neuen Gremium behandelt wurden.

Das Europäische Parlament hatte sich seit der Konstituierung der „Gemeinsamen Versammlung“ durch den EGKS-Vertrag Schritt für Schritt aus seinem Schattendasein befreit. Bereits 1958 hatten die Abgeordneten ihre Versammlung selbstbewusst in „Europäisches Parlament“ umbenannt. Dies war Signal und Selbstverpflichtung zugleich. Die Frage der direkten Wahl war von den Abgeordneten immer wieder thematisiert worden. Als Kompensation für den sonstigen Stillstand im Integrationsprozess konnte die erste allgemeine und unmittelbare Europawahl nach einigen Verzögerungen vom 7. bis 10.6.1979 in den damals neun Ländern der EG durchgeführt werden. Die europäische Integration erreichte dadurch eine neue Qualität. Zum ersten Mal konnten die Bürger der EG direkt Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Politik nehmen. Europa fand seitdem nicht mehr nur am Verhandlungstisch statt. Die Akteure europäischer Politik mussten ab sofort den Willen der Bürger Europas stärker in ihr Denken und Handeln miteinbeziehen. Der Aufbau einer europäischen Identität mittels des Kommunikations-, Interaktions- und Kontrollorgans „Parlament“ erhielt neue Möglichkeiten. Doch vor allem anderen konnte diese erste Wahl eines leisten: das europäische Einigungswerk durch den Willen der Bürger legitimieren zu lassen.

Zwar wählten die EG-Europäer Abgeordnete für ein Parlament, dessen Kompetenzen mit denen der nationalen Parlamente nicht annähernd zu vergleichen waren, doch mit dem Votum der ersten Europawahl im Rücken – 62,4% der wahlberechtigten Europäer gaben 1979 ihre Stimme ab – verschoben sich die Gewichte zugunsten des einzigen demokratisch legitimierten Organs der EG.

Erster Anlauf zur Wirtschafts- und Währungsunion

Die Ergänzung des Gemeinsamen Markts durch eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik wurde auf der Haager Gipfelkonferenz und in zwei Ratsentschlüssen vom März 1971 und vom März 1972, mit dem Ziel der Realisierung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bis 1980 versucht. Beabsichtigt war dabei die Verwirklichung der in den Römischen Verträgen verankerten Freizügigkeiten und eine feste Wechselkursstruktur mit uneingeschränkter Währungskonvertibilität. Zusätzlich sollten zentrale wirtschafts- und währungspolitische Zuständigkeiten der EG-Mitglieder auf Gemeinschaftsorgane übertragen werden. Die Umsetzung dieses Konzepts sollte in mehreren Stufen erfolgen. Im Werner-Plan vom Oktober 1970, benannt nach dem damaligen luxemburgischen Ministerpräsidenten und Finanzminister, wurden diese Schritte zu einer WWU präzisiert. Grundsätzlich unterschiedliche wirtschafts- und integrationspolitische Ansätze und die krisenhafte Entwicklung in den Mitgliedstaaten verhinderten jedoch die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und das angestrebte gemeinschaftliche Festkurssystem.

Die seit Mitte der 70er Jahre in den EG-Staaten durchgeführte Inflationsbekämpfung erwirkte später eine Angleichung der Wirtschafts- und Währungspolitiken. Dies kam einer deutsch-französischen Initiative von Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing zugute, die auf die Gründung eines Europäischen Währungssystems (EWS) zielte. Kern war dabei das Konzept eines gemeinsamen Wechselkursmechanismus. Am 13.3.1979 trat das EWS rückwirkend zum 1.1.1979 in Kraft. Die Wechselkurse sollten stabilisiert werden. Ebenso wurde eine Senkung der Inflationsraten angestrebt.

Reform der EG-Finanzierung und des Haushaltsverfahrens

Die 1970 beschlossene Einführung von Eigenmitteln für die EG-Finanzierung brachte in mehreren Stufen bis 1975 eigene Einnahmen für die EG. Folgende Quellen wurden dazu herangezogen:

- Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- und Ausgleichsbeträge aus der gemeinsamen Agrarpolitik,
- Zölle des gemeinsamen Zolltarifs,
- Abgaben, die an die EG zu zahlen waren,
- ein Mehrwertsteueranteil aus den Mitgliedstaaten.

Die Kompetenzen in der Haushaltsführung liegen beim Rat (obligatorische Mittel, weitgehend Agrarmarktgelder) und beim Europäischen Parlament (nichtobligatorische Ausgaben). Beide Institutionen bilden zusammen die Haushaltsbehörde der EG. Seit 1975 wird der Haushalt nur mit der Unterschrift des Parlamentspräsidenten rechtsgültig, was eine Ablehnungsmöglichkeit bei entsprechenden Mehrheiten im Parlament einschließt.

Die Außenhandelspolitik der Gemeinschaft

Die EG besitzt seit 1969 die Kompetenz, eine gemeinschaftliche Außenhandelspolitik gegenüber Drittstaaten zu vertreten. Die Außenhandelspolitik regeln die Art. 111 und 113 des EWG-Vertrags (heute Art. 133 EGV). Zwischen der EG und zahlreichen Ländern wurden Assoziierungs-, Freihandels-, Präferenz- und andere Handelsverträge geschlossen. Die Art. 131-136 EWGV (heute Art. 182-188 EGV) regeln die Assoziierung von Drittstaaten, die von einem der EG-Mitgliedsländer politisch abhängig waren. Art. 238 EWGV (heute Art. 310 EGV) schafft die Möglichkeit der Assoziierung weiterer Staaten, insbesondere derer, die sich auf eine EG-Mitgliedschaft vorbereiten. Die Anziehungskraft der EG zeigte sich beispielhaft in den Lomé-Abkommen mit den AKP-Staaten, die den beteiligten Ländern aus Afrika, dem karibischen und pazifischen Raum neue Möglichkeiten des Warenaustauschs einräumten.

Zwischenbilanz am Ende der 70er Jahre

Eine nüchterne Bestandsaufnahme des europäischen Integrationsprozesses am Ende der 70er Jahre hatte also Erfolge, Verdienste sowie Versäumnisse und Mängel festzuhalten:

- Zweifellos hatte die EG die in den Römischen Verträgen verankerten Grundfreiheiten weitgehend verwirklicht. Wesentliche Hindernisse für einen freien Warenverkehr waren beseitigt, ein gemeinsamer Zolltarif war eingeführt. Zum Gemeinsamen Markt gehörte auch die Rechtsangleichung zur Beseitigung von Handels- und Berufshindernissen. Trotz dieser positiven Entwicklung waren einige Zielsetzungen nicht oder unzureichend realisiert, z.B. noch vorhandene Zollformalitäten, die immer noch eingeschränkte Freizügigkeit und unterschiedliche indirekte Steuersätze. Diese Defizite machten die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Markts erforderlich.
- Bei aller Kritik der Einzelheiten war festzuhalten, dass die Vergemeinschaftung zentraler politischer Bereiche vollzogen war und nicht unerheblich zum wirtschaftlichen Wohlstand und zur demokratischen Stabilität Westeuropas beigetragen hatte.
- Die Ergänzung des Gemeinsamen Markts durch eine gemeinschaftliche Außenhandelspolitik war ebenfalls gelungen.
- Das von der Gemeinschaft errichtete Netz von internationalen Präferenz- und Assoziierungsabkommen stärkte ihre internationale Stellung und ermöglichte eine aktivere Entwicklungspolitik.

Daneben war aber nicht zu übersehen, dass der Durchbruch zu einer WWU nicht erreicht wurde. Es zeigte sich allerdings, dass die Gemeinschaft gezielt über die vertraglich fixierten Politikbereiche hinausgriff, wenn es von der Aufgabenstellung her sinnvoll erschien. Dies traf insbesondere für die Etab-

lierung neuer Instrumente zu, die zum Teil neben der EG, aber in enger politischer Zuordnung eingerichtet worden waren (z.B. die EPZ, der Europäische Rat und das EWS). Dies galt 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 Akts zur Europawahl. Aus dem Überschreiten der Kernbereiche der Römischen Verträge ergaben sich jedoch neue Integrationsprobleme. Denn um Fragen von nicht originärer Zuständigkeit in EG-Verantwortlichkeiten einzubeziehen, war es notwendig, nationale Politiken zu koordinieren. Das Spektrum politischer Strategien wies also zwei konkurrierende Ansätze auf: Supranationale Entscheidungsfindung und internationale Koordination standen nebeneinander. Es entwickelte sich durchaus die Gefahr, dass die Strategie internationaler Koordination die supranationale Strategie unterlaufen konnte.

Der Problemkatalog zu Beginn der 80er Jahre

Die Dialektik von Krise und Reform sollte in den 80er Jahren für die Europäische Gemeinschaft prägend sein. Die Formel „Dialektik von Krise und Reform“ verweist darauf, dass die Phänomene von „Krise“ und „Reform“ in der europäischen Einigung nur in ihrer untrennbaren Wechselwirkung zu verstehen sind. Versäumte Reformen haben wesentlich zu den Krisenerfahrungen beigetragen; verschärfte Krisen und ein komplexer Problembereich erhöhten den Reformdruck.

Die Wirtschaft aller EG-Mitgliedstaaten befand sich seit Mitte der 70er Jahre in einer Krise. Die Gefahr wuchs, dass erfindungsreicher nationaler Protektionismus den Gemeinsamen Markt aushöhlte. Die ungünstige Entwicklung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die ökonomischen Probleme innerhalb der EG führten zu immer stärkeren Widersprüchen zwischen Gemeinschaftsinteressen und nationalstaatlichen Anliegen. Ein Prozess der Entsolidarisierung war unübersehbar. Das Vorhaben der Süderweiterung stieß so auf starken Widerstand.

In der wirtschaftlich ungünstigen Situation wirkte sich die institutionelle Schwäche der Gemeinschaft besonders ungünstig auf die Handlungsfähigkeit aus. Die Kommission war zu einem Verwaltungszentrum der intergouvernementalen Kooperation geworden. Die Arbeit des Ministerrats, jenes zentralen Entscheidungsorgans der EG, wurde durch mangelhafte Effektivität gekennzeichnet. Das Handeln im Ministerrat folgte über weite Strecken der Logik des nationalen Schachers. Es verschwamm im Halbdunkel des geheimen Beschlussverfahrens und zu Hause in der kollektiven Regierungsverantwortlichkeit.

Der Haushalt der EG war seit vielen Jahren mit strukturellen Mängeln belastet. Die Gemeinschaft hatte mittlerweile die Grenze ihrer Finanzierbarkeit erreicht. Das verfügbare Finanzvolumen war im Blick auf die anstehenden Aufgaben zu knapp bemessen. Vor allem die Konzentration von etwa zwei Drittel aller Haushaltsausgaben auf den Agrarmarkt schränkte die Möglichkeiten zu einer aktiven Europapolitik in den anderen Bereichen drastisch ein. Die Agrarmarktordnungen setzten eine Politik fort, die die Einzelstaaten schon vor 1958 praktizierten: Aufhebung des Markts als Steuerungsmittel, staatliche Preisfestsetzung und Absatzgarantien, um die eigene Landwirtschaft zu erhalten. Diese Doppelfunktion des Preises als agrarpolitisches Lenkungsinstrument, d.h. die Absicht, über die Preisgestaltung den Landwirten ein Einkommen wie in der Industrie zu gewährleisten und gleichzeitig ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herzustellen, ließ sich nicht erreichen, sondern führte nur zu teurer Überproduktion.

Zusammenfassend lassen sich für die EG zu Beginn der 80er Jahre folgende Bereiche konzeptioneller Unsicherheit benennen:

- Die Gemeinschaft musste Wege finden, um ihre Identität zu stärken und damit gegenüber Einzelinteressen von einzelnen Mitgliedstaaten oder starken gesellschaftlichen Verbänden durchsetzungsfähiger zu werden.
- Das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft musste den neuen Gegebenheiten angepasst und damit erheblich weiterentwickelt werden.
- Die Gemeinschaft konnte auf Dauer einer Lösung ihrer Haushaltsprobleme nicht ausweichen. Dabei ging es um die überfällige Reform des Agrarmarkts, um die Weiterentwicklung der Eigeneinnahmen, den Ausbau der Haushaltskompetenzen des Europäischen Parlaments sowie um die Steigerung des Anteils der Regional- und Sozialpolitik am Gesamthaushalt der EG.
- Die Gemeinschaft würde einen spürbaren und damit kostspieligeren Beitrag zum innergemeinschaftlichen Ressourcentransfer leisten müssen. Die tief greifenden Entwicklungsunterschiede in der EG erwiesen sich zunehmend als schwer wiegendes Hindernis. Sie stand insofern vor der Aufgabe, für einen höchst unterschiedlich strukturierten Wirtschaftsraum eine gemeinsame Strukturpolitik entwerfen zu müssen.
- Der Gemeinschaft stellte sich angesichts der internationalen Herausforderungen die Aufgabe, ihre außenpolitische Kooperation und Handlungsfähigkeit wesentlich zu steigern.

Die Reformdebatte – Ansätze und Initiativen

Der Beginn der 80er Jahre war von einer Reformdiskussion gekennzeichnet wie selten zuvor. Der Status quo der Integration verlangte geradezu übermächtig nach der Ergänzung durch weitere Maßnahmen: durch eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik, durch eine gemeinsame Außenpolitik, durch eine gemeinsame Regional- und Sozialpolitik und durch neue Institutionen. In diesem Zusammenhang kam es zu wichtigen Reforminitiativen.

Mehrheitsentscheidung im Ministerrat: ein erster Präzedenzfall

Die Landwirtschaftsminister waren 1982 nicht in der Lage, sich bis zum vorgesehenen Stichtag, dem 1.4., auf die Agrarpreise zu einigen. Tagungen des Agrarministerrats im April und Anfang Mai brachten zwar Annäherungen, aber keine abschließende Entscheidung. Noch in der Tagung des Ministerrats am 10.5.1982 erklärte die damalige französische Landwirtschaftsministerin Cresson, wenn ein Mitglied die Preisbeschlüsse zu einem wichtigen nationalen Interesse erkläre, dann könne es keine Abstimmung geben. „Der Luxemburger Kompromiss wird nicht angerührt“. Zunächst konnte man meinen, Zeuge des üblichen Pokerns um die Agrarpreise zu sein. Eine neue Dimension erhielt das Thema allerdings, als Großbritannien eine Blockade der Agrarpreise zum Vehikel ihrer Haushaltsforderungen machten. Das Veto Großbritanniens sollte also als Hebel für Forderungen dienen, die gar nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Entscheidungsmaterie standen. Großbritannien war jedoch nicht zu einem Nachgeben in der Beitragsfrage bereit. In der Beratung der Außenminister am Abend des 17.5.1982 bewegte sich nichts. Es war deutlich zu spüren, dass eine spezifische Mischung aus Verärgerung, Befürchtung einer totalen Lähmung der EG und Besorgnis, selbst einmal Opfer einer Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip zu werden, entstanden war. Am 18.5.1982 entschied dann der Ministerrat mit der laut Vertrag erforderlichen qualifizierten Mehrheit. Großbritannien, Dänemark und Griechenland nahmen an der Abstimmung nicht teil. Damit hatte eine subtile Verschiebung der politischen Akzente stattgefunden: Die Feststellung des Gemeinschaftswillens wurde erstens nicht schematisch unter das kompromisslose Diktat der Mehrheit, aber auch nicht mehr automatisch dem Veto der Minderheit unterworfen. Dieser außerordentliche Vorgang war nur vor dem Hintergrund nachzuvollziehen, der sich aus der zeitlichen und politisch-atmosphärischen Verquickung von drei gewichtigen Problemstellungen ergeben hatte: die gemeinschaftliche Haltung im Falkland-Konflikt, die Verhandlungen um den Finanzausgleich für Großbritannien, die Festsetzung der Agrarpreise.

Wichtig und interessant ist vor allem die Interpretation, die Frankreich der Mehrheitsabstimmung im Ministerrat gab. Die französische Regierung ließ 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 Vorbehalts sein, einem Mitglied die Möglichkeit zu geben, das normale Funktionieren der Gemeinschaftsprozeduren zu verhindern. Frankreich hatte damit seine Interpretation des „Luxemburger Kompromisses“ gemeinschaftsfreundlich akzentuiert.

Von der Genscher-Colombo-Initiative zur „Feierlichen Deklaration“

Ein ganzes Motivbündel – Notwendigkeit der EG-Reform, sinkende Popularität des Europa-Gedankens, Ablenkung von der finanzpolitischen Diskussion – mochte den deutschen Außenminister Genscher bewogen haben, am 6.1.1981 eine neue Europa-Initiative anzukündigen. Genscher nahm einen seit vielen Jahren benutzten, aber immer noch sehr unscharfen Zielbegriff der Europapolitik auf: Die „Europäische Union“. Er schlug vor, dieses Ziel durch einen Vertrag – eine „Europäische Akte“ – inhaltlich zu fixieren. Die Grundgedanken dieser Akte waren:

- die stärkere Verbindung von EG und EPZ unter dem gemeinsamen Dach des Europäischen Rats;
- die Steigerung der Effizienz im Entscheidungsprozess durch den Ausbau der Führungsposition des Europäischen Rats, durch Kompetenzerweiterungen des Europäischen Parlaments und durch die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip des Ministerrats;
- die Einbeziehung der Sicherheitspolitik in die EPZ;
- die engere Zusammenarbeit im kulturellen und im rechtspolitischen Bereich.

Als konkrete Neuerungen wären mit der Verabschiedung der Europäischen Akte verbunden gewesen: die Schaffung zweier neuer Ministerräte (Justiz und Kultur), Konsultationen zwischen dem Ratsvorsitzenden und dem Parlamentspräsidium vor Ernennung des Kommissionspräsidenten, Erschwerung des Vetos im Ministerrat. Die italienische Regierung griff diese Überlegungen auf und ergänzte sie durch konzeptionelle Darlegungen zur wirtschaftlichen Integration. Am 4.11.1981 legten die deutsche und die italienische Regierung einen gemeinsamen Entwurf für eine Europäische Akte vor, der ausdrücklich auf konsensfähige Punkte konzentriert sein sollte. Mit dieser Initiative begann ein schwieriger Verhandlungsprozess mit den übrigen Partnern, in dessen Verlauf sich sehr bald herausstellte, dass die konsensfähigen Bereiche doch enger abzustecken waren, als es die Autoren zunächst annahmen. Der Gedanke, einen Vertrag abzuschließen, wurde frühzeitig aufgegeben.

Offenbar scheute man die Mühsal, aber auch die Gefahr des Scheiterns im parlamentarischen Ratifikationsprozess. Die politischen Rahmenbedingungen erschienen für Ergänzungen zu den Römischen Verträgen nicht günstig. Die Kontroversen entzündeten sich während der Vertragsverhandlungen vor allem an drei Punkten: an dem Vorschlag, im Ministerrat zu den vertraglich vorgesehenen Mehrheitsabstimmungen zu kommen; an dem Vorhaben, die Sicherheitspolitik in den EPZ-Rahmen einzubeziehen; an dem Bestreben, dem Parlament neue substantielle Kompetenzen einzuräumen. Hier mussten die Autoren der deutsch-italienischen Initiative im Laufe der Beratungen erhebliche Abstriche zulassen. Am 19.6. wurde auf dem Stuttgarter Gipfel die „Feierliche Deklaration zur Europäischen Union“ verabschiedet. Drei Mängel dieses Entwurfs der Europäischen Akte fallen besonders ins Auge: Sie enthält keine Aussagen zu einer substantiellen Ausweitung der Kompetenzen des Parlaments. Sie unternimmt nicht den Versuch, das EWS in das Konzert aus EG und EPZ einzubinden. Zu den neuralgischen Punkten der Europapolitik befinden sich in den Ausführungen der Europäischen Akte relativ unpräzise Formulierungen, die im Konfliktfall den Interpretationsstreit begünstigen.

Das wesentliche Ergebnis des Stuttgarter Gipfels lag jedoch im Schnüren des Reformpakets aus den zentralen materiellen Strukturproblemen, die die Gemeinschaft belasteten. Es ging um die künftige Finanzierung mit Blick auf die Erhöhung der Einnahmen, die strengere Haushaltsdisziplin und den Zahlungsausgleich für Großbritannien, die Reform des Agrarmarkts, die Erweiterung der EG durch den Beitritt von Spanien und Portugal sowie um die Entwicklung neuer Gemeinschaftspolitiken. Mit dem Stuttgarter Gipfel gelang es der Gemeinschaft, unterschiedliche Interessenkonflikte in einen Verhandlungszusammenhang zu bringen und damit kompromissfähig zu machen. Im Dezember 1983 scheiterte dann allerdings der Athener Gipfel. Selten hatte sich ein Jahreswechsel in der Europapolitik unter solch düsteren Vorzeichen vollzogen. Das Paket von Stuttgart lag auf dem Scherbenhaufen von Athen. Zur Entkrampfung der so entstandenen Situation griff man auf das klassische Instrument traditioneller Diplomatie zurück – die bilateralen Verhandlungen. Immerhin schaffte man es damit im Laufe des Jahrs 1984, europapolitische Fortschritte zu unternehmen, die der EG zumindest eine Atempause verschafften.

Reforminitiativen des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament beteiligte sich sehr intensiv an der Reformdiskussion. Dabei entwickelte es Überlegungen von sehr unterschiedlicher Reichweite. Bei allen Initiativen war das Parlament bemüht, seine politische

Rolle zu stärken, die Effizienz seiner Verfahren zu verbessern und den Weg zu durchgreifenden Kompetenzerweiterungen zu ebnen. Drei verschiedene Reformstrategien des Parlaments waren zu beobachten:

Zum einen versuchte das Parlament weiterhin, durch Festsetzen politischer Fakten die Grundlage für weitere Ansprüche zu legen, ohne dass dazu bereits die Rechtsgrundlagen vorhanden wären. So führte das Europäische Parlament 1981 eine Investitur-Debatte zum Amtsantritt der neuen Kommission, ohne dazu eine rechtliche Kompetenz zu besitzen. Das Parlament hob darüber hinaus in verschiedenen Reformberichten auf kleine und mittlere Kompetenzerweiterungen und Positionsverbesserungen ab, die keine Änderung der Verträge voraussetzten. Von weit reichendster Tragweite war zweifellos das Vorhaben, eine Europäische Verfassung auszuarbeiten.

Am 14.9. fasste das Parlament eine entsprechende EntschlieÙung, die die Prinzipien und Leitlinien für eine europäische Verfassung – das Europäische Parlament sprach von einem „Vertrag zur Gründung der Europäischen Union“ – beinhaltete. Bei dieser Aktion dachte das Parlament wohl nicht zuletzt an sich selbst: an die Bilanz seiner Arbeit in der ersten Wahlperiode und an das Urteil des Wählers im Juni 1984 bei der zweiten Europawahl. Die Verfassung als psychologisches Vehikel der Selbstvergewisserung des Parlaments – so könnte man zugespitzt formulieren. Denn seine Arbeit in der ersten Wahlperiode wies eine ambivalente Bilanz auf: Sein Wirken blieb ohne begreifbares Profil, ohne Prioritäten. Das Verhältnis zur Öffentlichkeit war kümmerlich geblieben. Das Bedürfnis, ein stärkeres politisches Selbstbewusstsein zu demonstrieren, wurde jedoch sichtbar.

Kein Zweifel bestand daran, dass Europa eine Verfassung brauchte. Die Rechtsgrundlagen waren unüberschaubar geworden; die Reform Europas war überfällig. Die elementare Übereinstimmung der Europäer verlangte nach einer Festlegung. Die Europäische Verfassung hätte zu einem wichtigen Orientierungselement werden können, um die Übersichtlichkeit des Einigungsprozesses wieder herstellen und um die neuen politischen Problemschwerpunkte in die rechtlichen Grundlagen der Gemeinschaft einzufügen. Im Grundsatz folgte die Verfassungsinitiative des Europäischen Parlaments den Ansprüchen. Die „Europäische Union“ sollte das Dach für die EG, das EWS und die EPZ bilden. Das Parlament sollte wesentlich erweiterte Kompetenzen erhalten und als eine zweite Kammer gleichberechtigt neben dem Ministerrat an allen Gesetzgebungsvorhaben mitwirken. Bei vielen Kompetenzverschiebungen sah der Vorschlag ein flexibles, schrittweises Vorgehen vor. Der Vertrag zur Gründung einer Europäischen Union wurde am 14.2.1984 im Europäischen Parlament mit einer Mehrheit von 237 Stimmen bei 34 Gegenstimmen und 54 Enthaltungen angenommen.

Der Gipfel von Fontainebleau

Das Jahr 1984 brach mit der Spirale dramatischer Kostenexplosion auf dem Agrarsektor. Es machte – wenn auch nur vorsichtig und sektoral begrenzt – ein Ende mit dem Gedanken der unbegrenzten Absatzgarantie. Nach Vorvereinbarungen der Agrarminister in Bezug auf die Überproduktion bei Milch und Getreide sowie den Abbau der Währungsungleichsbeträge fixierte der Gipfel von Fontainebleau (25./26.6.1984) unter Hinzufügung von Ausnahmeregelungen für Irland die Vereinbarungen und bestätigte damit vor allem eine Beschränkung der Garantiemengen für Milch, dem Problemsektor Nr. 1 des Agrarmarkts.

Der Europäische Rat in Fontainebleau einigte sich neben den schlichten Beschlüssen in der Agrarpolitik außerdem auf eine vorläufige Lösung des seit fünf Jahren schwelenden Haushaltskonflikts. Bis dahin hatte man Jahr für Jahr eine Minderung der britischen Haushaltsbelastungen in Form von Ad-hoc-Regelungen vereinbart. Die jetzt gefundene Lösung hob demgegenüber auf eine längerfristige Regelung ab. Großbritannien erhielt Rückzahlungen zugesprochen; die anderen teilten sich die Lasten. Als Ausgleich für das Ungleichgewicht der Finanztransfers erstattete die Gemeinschaft Großbritannien künftig alljährlich 66% seiner so genannten Rückflüsse, d.h. der Differenz zwischen seinem Mehrwertsteueranteil und den Beträgen, die dem Land durch die Gemeinschaftspolitiken zufließen. Die Bundesrepublik Deutschland sollte zu den Kosten des britischen Anteils nur zwei Drittel ihres normalen Anteils beitragen, während sich alle anderen Staaten mit ihrem vollen Anteil beteiligten. Dieses Ausgleichssystem kam erstmals 1985 zur Anwendung. Insgesamt war das Gipfeltreffen von Fontainebleau ein Erfolg – obwohl in der Agrarpolitik und im Finanzsystem nur Oberflächenkorrekturen vorgenommen wurden.

Zwei Ad-hoc-Ausschüsse zur Vorbereitung der Reform

Der Europäische Rat setzte in Fontainebleau außerdem zwei neue Reformkommissionen ein: für das „Europa der Bürger“ und für institutionelle Fragen.

Zum Ausschuss für das Europa der Bürger: Die Kompliziertheit des europäischen Integrationsprozesses erschwerte den Zugang zu Europa. Komplizierte Fachterminologien, vielfältig verästelte Institutionen, distanzierte Entscheidungsfindungen – dies alles sind Teilbegründungen für den großen Abstand zwischen dem Bürger und der EG. Komplizierte politische Systeme vermitteln Informationen, Absichten und Einsichten häufig mit Hilfe von Symbolen, nicht zuletzt auf dem Umweg der Personalisierung. Positiv aufgeladene Symbole fehlten der Gemeinschaft. Loyalitäts-, Identifikations- und Repräsentationsdefizite waren die Folge. Der Europäische Rat, der den ele-

mentaren Wert politischer Symbole für die Existenzfähigkeit moderner Gesellschaften erkannte, setzte in Fontainebleau einen Ad-hoc-Ausschuss ein, der Maßnahmen zur Förderung der europäischen Identität der Gemeinschaftsbürger vorbereiten und koordinieren sollte. Die Leitung lag bei dem Italiener Adonnino.

Zum Ausschuss für institutionelle Fragen: Nachdem die institutionelle Krise der Gemeinschaft über Jahre zum Dauerthema geworden war und mit der „Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union“ vom Juni 1983, dem Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung der „Europäischen Union“ vom Februar 1984 sowie einem französischen und einem englischen Memorandum zur Zukunft Europas etliche Reformanstöße zu Papier gebracht waren, sah der Europäische Rat in Fontainebleau offenbar den richtigen Zeitpunkt für gekommen, seinerseits präzisere Umriss einer „Europäischen Union“ zu fixieren. Er beauftragte dazu den Ad-hoc-Ausschuss für institutionelle Fragen, unter Leitung des Iren Dooge. Der Ausschuss sollte Vorschläge zum besseren Funktionieren der europäischen Zusammenarbeit im Gemeinschaftsbereich wie auch im Bereich der Politischen Zusammenarbeit und in anderen Bereichen unterbreiten. Er legte bereits zur Gipfelkonferenz in Dublin am 3./4.12.1984 einen Zwischenbericht vor, mit folgenden Vorschlägen, die ein Jahr später dem Mailänder Gipfel vorgelegt wurden:

- Auf institutionellem Gebiet sollte dem Europäischen Parlament im Gesetzgebungsverfahren ein echtes Mitentscheidungsrecht eingeräumt werden. Das Abstimmungsverfahren des Rats sollte dahingehend geändert werden, dass generell qualifizierte Mehrheitsabstimmungen vorgenommen werden. Nur bei neuen politischen Vorhaben und bei der Erweiterung der Gemeinschaft sollte noch Einstimmigkeit gelten. Als Gegengewicht zur generellen Mehrheitsabstimmung war für eine gewisse Übergangszeit vorgesehen, dass ein vitales, sorgfältig begründetes nationales Interesse berücksichtigt werden kann. Rat und Kommission sollten jeweils festlegen, ob ein solches vitales Interesse geltend zu machen war.
- Im Bereich der Außenpolitik wurde eine engere Verbindung zwischen den Außenbeziehungen der EG und der EPZ gefordert. Die EPZ sollte durch die Einrichtung eines Sekretariats gestärkt werden.
- Der Zwischenbericht forderte die Schaffung eines echten Binnenmarkts und den Ausbau des EWS.

Die Süderweiterung

Der Gipfel in Fontainebleau stellte auch die letzten Weichen für die Süderweiterung. Auf beiden Seiten gab es gemischte Gefühle, als die letzten Steine zum Beitritt Spaniens und Portugals aus dem Wege geräumt wurden. Die naive Eindimensionalität, die den Beitrittsantrag beider Länder begleitet

hatte, war zwischenzeitlich differenzierteren Gemütslagen gewichen. Ursprünglich waren die Schwierigkeiten und Probleme von Emotionen und vollmundigen Ankündigungen überdeckt: Die EG hatte gegenüber der spanischen und portugiesischen Diktatur immer wieder mit dem Hinweis gearbeitet, der EG-Beitritt sei möglich, sobald eine demokratische Ordnung etabliert sei. Dieses Wort galt es zu halten. Die beiden Länder der iberischen Halbinsel gaben ihrem Demokratisierungsprozess explizit diese europäische Dimension.

Als die Verträge zum Beitritt Spaniens und Portugals am 29.3.1985 unterzeichnet und am 1.1.1986 vollzogen wurden, herrschte trotz Sorgen und Befürchtungen Feiertagsstimmung. Der Beitritt wurde als selten gewordenes Erfolgserlebnis der Europapolitik verstanden. Die politische Architektur der EG wandelte sich durch die Erweiterung. Der gemeinsame, weitgehend vergleichbare Entwicklungstrend mit der Perspektive der politischen Einigung Europas war durch die Beitritte der 70er und Anfang der 80er Jahre einem stärker ökonomisch akzentuierten Ansatz gewichen. Das Profil des Integrationsprozesses verlagerte sich. Die Süderweiterung verschob das Schwergewicht zum Mittelmeer. Die Süderweiterung erzwang zudem höhere Ausgaben der Gemeinschaft. Parallel zur Vereinbarung der Erweiterung wurde daher eine Korrektur des EG-Haushaltsvertrags vorgenommen: Beschlossen wurde die Erhöhung der EG-Eigeneinnahmen bis zu 1,4% der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage ab 1986. Eine Erhöhung auf 1,6% wurde für 1998 in Aussicht gestellt. Bereits bei der Vorstellung des Arbeitsprogramms für 1986 vor dem Europäischen Parlament forderte jedoch der damalige Präsident der Kommission, Jacques Delors, die Bereitstellung weiterer Finanzmittel. Das Erfolgserlebnis der Einnahmenerhöhung wurde also sehr bald wieder überlagert von der grundsätzlichen Finanzmisere der Gemeinschaft.

Szenenwechsel in Europa

Die Gipfeldramaturgie von Fontainebleau bis Luxemburg sollte die Weichen für den Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) stellen. Dem Mailänder Gipfel (28./29.6.1985) lagen die Ausarbeitungen der beiden 1984 beim Gipfel von Fontainebleau eingesetzten Reformkomitees vor. Beide Dokumente spielten jedoch nur eine untergeordnete Rolle.

Die Dramaturgie des Mailänder Gipfels hätte kaum effektvoller sein können. In den Monaten seiner Vorbereitung erlebten die Europäer erneut ein Wechselbad von Hoffnung und Enttäuschung. Die Abfolge von Ankündigung, Krise und neuem Bekenntnis schien zum Pulsschlag der europäischen Einigung zu werden. Kohl und Mitterrand setzten sich selbst unter Erfolgsdruck. Dann verhakte sich die Gemeinschaft jedoch in den Details des europäischen

Alltags: Schwierigkeiten beim Abgas-Katalysator, deutsches Agrar-Veto, Irritationen in Sachen Weltraum-Technologie. Der Erwartungshorizont im Blick auf Mailand sank gegen Null. Schließlich legten Kohl und Mitterrand ein weit reichendes Reform-Konzept in Mailand vor und bestimmten damit die Tagesordnung. Heftig ablehnende Reaktionen, emotionale Ausbrüche, beißende Kritik: Dies waren die Antworten der englischen Premierministerin und des griechischen Ministerpräsidenten. Schließlich vereinbarte der Europäische Rat, eine Regierungskonferenz einzuberufen, auf der die Reformvorschläge präzisiert und entscheidungsreif gemacht werden sollten. Dieser weit reichende Beschluss erfolgte gegen den Willen von drei Mitgliedsländern – auch ein Novum in der Geschichte der Europäischen Einigung. Oberflächlich betrachtet, war der Mailänder Gipfel dem herkömmlichen Ritual der Europapolitik gefolgt. Er hatte die Entscheidungen vertagt, die Beratungen in ein neues Gremium verlagert und wichtige Schritte für später in Aussicht gestellt. Schon manch ein gut gemeinter Reformvorschlag war nach dieser Methode von der europapolitischen Bühne verschwunden. Was war in Mailand anders? Worin unterschieden sich die Mailänder Beschlüsse von der Vielzahl von Ankündigungen, die sich dann doch nur allzu schnell als verpasste Chancen erwiesen? Drei Antworten sind darauf zu geben: Erstmals seit vielen Jahren war eine entschlossene Führung zur Fortentwicklung der EG praktiziert worden. Es wurden scharf die denkbaren Alternativen und Handlungsmargen markiert. Die anstehenden Entscheidungen zielten auf sensible Schnittpunkte unterschiedlicher Traditionslinien der Europapolitik.

Deutsch-französische Führung mit Hindernissen

Der Mailänder Gipfel bestätigte eine elementare europäische Erfahrung: Das politische Kalkül musste sich an den wirklich vorhandenen Handlungsmöglichkeiten und Führungspotenzialen orientieren. Als Träger einer Reform kamen daher nur jene Regierungen und Regierungschefs in Frage, die mit der europäischen Integration mehr verbinden als ökonomische Gesichtspunkte oder eine eher technische Einrichtung. Vor diesem Hintergrund legten die politischen Konstellationen ein vor allem zwischen Deutschen und Franzosen abgestimmtes Verfahren nahe. Kohl und Mitterrand vereinbarten dementsprechend schon vor dem Mailänder Gipfel, ein gemeinsames Konzept zur politischen Fortentwicklung vorzulegen. Beide machten öffentlich deutlich, dass sie den Weg zur politischen Union Europas auch dann zu gehen bereit seien, wenn nicht alle EG-Mitglieder folgten.

Dann wurde das internationale Pokerspiel eröffnet: Die Bundesregierung teilte ihre europapolitischen Perspektiven den Nachbarn mit. Sie wollte die Effektivität europäischer Entscheidungsprozeduren steigern. Mehrheitsabstimmungen im Ministerrat und Kompetenzerweiterungen des Europäischen

Parlaments gehörten dazu, ebenso eine feste Vereinbarung über das Projekt des europäischen Binnenmarkts und die Schaffung einer Technologiegemeinschaft. Zentraler Bestandteil des deutschen Vorschlags war außerdem die vertragliche Absicherung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Diese Gesamtperspektive der Bundesregierung war den EG-Partnern seit Monaten bekannt. Auf bilateraler Ebene wurde die intensive Feinabstimmung betrieben: auf der Ebene der zuständigen Beamten allein fünf deutsch-französische Arbeitsrunden, bei denen mancher ambitionierte deutsche Vorschlag französischen Vorbehalten zum Opfer fiel; dann ebenso Detailberatungen mit der Ratspräsidentenschaftsmacht Italien; drei Arbeitsrunden in trilateraler Form (Bundesrepublik Deutschland, Italien und Frankreich); England lehnte es ab, in diese Abstimmungsprozedur einbezogen zu werden; die britische Regierungschefin wurde jedoch unterrichtet und ihre Vorstellungen in die Ausarbeitungen einbezogen. Die allerletzte Fassung des deutsch-französischen Vorschlags ließ dann allerdings bis kurz vor Mailand auf sich warten, weil die französische Regierung ihre abschließende Position erst drei Tage vor dem Gipfel fixierte.

Über ambitionierte Pläne zur Einheitlichen Europäischen Akte

Die Bundesregierung wollte den von allen Mitgliedern geteilten Wunsch, den Binnenmarkt endlich zu realisieren, nicht als Absichtserklärung versanden lassen. Dazu waren Änderungen der Römischen Verträge notwendig. Der EWG-Vertrag legte in zentralen Feldern des Binnenmarkts Einstimmigkeit fest. Dies hatte alle Bemühungen, den für Europa lebenswichtigen Binnenmarkt voll zu etablieren, bisher entscheidend beeinträchtigt. Hier sollte die Einführung von Mehrheitsentscheidungen wirksam Abhilfe schaffen. In einem zweiten Bereich erschienen Korrekturen der Römischen Verträge notwendig: bei den Kompetenzen des Europäischen Parlaments. Den direkt gewählten Repräsentanten der europäischen Bürger war noch immer eine effektive Mitwirkung in weiten Bereichen verwehrt. Angesichts vielfältiger Widerstände bei den Partnern schlug die deutsche Seite vor, wenigstens in wichtigen, ausgewählten Bereichen (u.a. Erweiterung, Assoziierung) die Mitwirkung des Europäischen Parlaments zu verankern, um damit einen ersten Schritt auf dem Weg des Europäischen Parlaments zu einer echten Zweiten Kammer im Gesetzgebungsprozess der EG zu vollziehen.

Daneben wurden die Bemühungen fortgesetzt, den politischen Rahmen des Integrationsprozesses zu festigen. Der dazu formulierte deutsch-französische Vertragsentwurf, der neben die Römischen Verträge gestellt werden sollte, versuchte, die bisherige relativ erfolgreiche Arbeit der EPZ in eine

feste Form zu gießen und zu kodifizieren. Trotz seines eher bescheidenen Ansatzes machte der Vertragsentwurf Sinn, wenn man ihn als effektiven Einstieg in die Konstruktion der Politischen Union Europas betrachtete.

Der Mailänder Gipfel hatte also Weichen gestellt. Aber in welche Richtung und mit welcher Geschwindigkeit würde sich der europäische Zug nun in Bewegung setzen? Würde er einzelne Waggons abkoppeln, zumindest aber deren Bremsklötze entfernen? – Fragen, die in den Monaten zwischen Mailänder und Luxemburger Gipfel immer wieder aufgeworfen wurden. Die zwischen diesen beiden Gipfeln tagende Regierungskonferenz, an deren Vorbereitung und Durchführung alle zwölf Staaten mitwirkten, erarbeitete schließlich die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die vom Luxemburger Gipfel (2./3.12.1985) verabschiedet wurde und deren Einzelformulierungen die dazu ermächtigten Vertreter der Mitglieder in den Wochen danach endgültig fixierten. Langfristige und strukturelle Bedeutung erhielten folgende Elemente der EEA:

- Der Binnenmarkt sollte bis 1992 vollendet werden. Diese Absicht wurde bereits im Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts vom Juni 1985 beschrieben. Im Weißbuch wurden sämtliche existierenden Hindernisse für einen wirklich freien Markt in der EG benannt und eine Gesamtstrategie zu dessen Verwirklichung vorgelegt.
- Die Regierungskonferenz und der Luxemburger Gipfel fixierten für den Bereich des Binnenmarkts ein neues Beschlussverfahren und korrigierten so die Römischen Verträge. Dieses neue Verfahren sah qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat vor, stärkte die Stellung des Parlaments, formulierte jedoch zugleich eine Fülle von Ausnahmen, bei denen die Einstimmigkeitsregel bestehen bleiben sollte. Die Luxemburger Vereinbarung vom 27.1.1966 wurde nicht berührt.
- Die Regierungskonferenz und der Luxemburger Gipfel setzten nicht den Weg der Schaffung neuer Organisationsformen fort. Sie betrieben vielmehr den Versuch einer Bündelung der bestehenden Organisationsvielfalt unter einem rechtlichen Dach: Die EEA führte die EPZ mit der EG zusammen. So gab die EEA dem Verfahren der EPZ eine rechtliche Form.
- Die EEA legte weitere Kompetenzen der Gemeinschaft in Bereichen fest, die in den Römischen Verträgen nicht oder nur am Rande erwähnt worden waren, z.B. im Bereich der Umwelt-, Forschungs- und Technologie- sowie Sozialpolitik.

Im Februar 1986 wurde die EEA von nunmehr allen zwölf Regierungen der Mitgliedstaaten unterzeichnet.

Der Brüsseler Sondergipfel – eine europäische Paketlösung

Die vordringliche Themenpalette nach diesem Integrationsschritt war klar:

- Die EG hatte die Grenze ihrer gegenwärtigen Finanzausstattung erreicht. Ein zukunftsfähiges Finanzkonzept war überfällig.
- Die Steigerung der Agrarmarktkosten war exorbitant. Eine vernünftige Finanzierungsregelung für den EG-Gesamthaushalt konnte nur gelingen, wenn gleichzeitig eine Reduzierung der Zuwachsrate im Bereich der agrarpolitischen Kosten vollzogen wurde.
- Das Entwicklungsgefälle zwischen den Regionen stellte die Handlungsfähigkeit und die künftige Effizienz der EG insgesamt in Frage. Es lag auf der Hand, dass zumindest die südlichen Mitgliedsländer nur unter der Voraussetzung eines Ausbaus der Strukturfonds sich konstruktiv an den übrigen Reformmaßnahmen beteiligen würden.

Nach dem 1987 von kontroversen Diskussion über das „Delors-Paket“, in dem die Kommission am 15.2.1987 ihre Vorschläge vorgelegt hatte, geprägt gewesen war, richteten sich alle Erwartungen auf den Brüsseler Sondergipfel vom Februar 1988. Dieser sollte endlich den gordischen Knoten europäischer Problemverwicklungen durchschlagen – und dann tatsächlich den dringend notwendigen Durchbruch brachte. Die Brüsseler Beschlüsse verband eine mittelfristige Finanzierungsregelung mit einer sozial verträglichen Reform des Agrarmarkts und einem Ausbau der Strukturfonds.

Der Durchbruch des Brüsseler Gipfels bestätigte elementare Erfahrungsgrundsätze der europäischen Integration erneut: Der Methode der Paketbildung kommt eine Schlüsselfunktion zu. Jede denkbare Entscheidung über die notwendigen Reformen – beim EG-Finanzsystem, bei den Strukturfonds, dem Agrarmarkt, bei der Effektivierung des Binnenmarkts – musste Besitzstände angreifen. Es wäre wirklichkeitsfremd gewesen, eine solche Entscheidungsfähigkeit anders zu erwarten als auf der Grundlage sorgfältig geschnürter Pakete.

Mit dem Erfolg des Brüsseler Gipfels hatte sich ein europäischer Szenenwechsel vollzogen: Skepsis und Larmoyanz wurden von vorsichtig optimistischer Zukunftserwartung verdrängt. Zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der EEA am 1.7.1987 bestanden zunächst Zweifel an der Realisierung des Binnenmarkts. Aber der Erfolg des Brüsseler Sondergipfels vom Februar 1988 ließ die Realisierungschancen der EEA in neuem Licht erscheinen. Standen jahrelang Fragen der institutionellen Fortentwicklung, der Finanzausstattung, der Reform des Agrarmarkts im Vordergrund, so wurden diese nun abgelöst von einem einzigen neuen Thema: der Vollendung des Binnenmarkts. Europa '92 hieß das Kürzel für diesen Schub an neuer Motivation und an neuer, sensibler Aufmerksamkeit. Die sozialpsychologische Kraft dieses Themenwechsels löste jedoch zugleich Besorgnisse aus – innerhalb der EG wegen

der Gefährdung sozialer Besitzstände, wegen der Ängste, ob man dem Tempo des Wandels und der Verschärfung des Wettbewerbs gewachsen sei, außerhalb der Gemeinschaft wegen der Befürchtung von Wettbewerbsnachteilen und von Abschottungen durch diesen dann kräftigsten Teil des Weltmarkts.

Die Vollendung des europäischen Binnenmarkts

Die EEA, die den EWG-Vertrag änderte und erweiterte, entsprach einer rechtlichen Verpflichtung aus den Gründungsverträgen: der Schaffung eines Gemeinsamen Binnenmarkts. Es gab gewichtige Gründe, dieses Ziel erneut festzuschreiben und mit einem festen Datum – dem 31.12.1992 – zu verbinden:

- Die Position der EG auf dem Weltmarkt wurde spürbar schwächer. Die Zeiten, in denen sie die weltweit höchsten Wachstumsraten verzeichnen konnte, waren längst vorbei. Nunmehr aber wurde deutlich, dass Europa auf dem Feld der entscheidenden Zukunftsgüter abgehängt zu werden drohte.
- Ein ineffizienter Verschleiß von Ressourcen war im Bereich der Forschung und Anwendung von Forschungsergebnissen zu beobachten. Teure Parallelentwicklungen, die mehrfache gleichzeitige Erforschung des gleichen Sachverhalts, erzeugten hohe Kosten.
- Ein Jahrzehnt hoher Arbeitslosenquoten mit zunächst steil ansteigenden Zuwachsraten zwang zum Nachdenken über die Effektivierung der europäischen Wirtschaft.
- Allmählich wuchsen auch die Kenntnisse über die immensen Kosten, die allein die Aufrechterhaltung jener hinderlichen Marktsegmentierungen verursachten.

Diese Gründe haben das sozialpsychologische Unterfutter für die Kurskorrektur geliefert. Der Beschluss, einen Markt ohne Hindernisse zu schaffen, war die überfällige Antwort. Die Finalität des Binnenmarkts als eines Raums ohne Binnengrenzen wurde verbindlich fixiert.

Auswirkungen der Vollendung des Binnenmarkts

Der Cecchini-Bericht, eine Studie der EG-Kommission aus dem Jahr 1988, die die „Kosten des Nicht-Europa“ den Vorteilen eines Abbaus der Binnengrenzen entgegenstellte, nennt folgende markante Daten: Der potenzielle Gesamtnutzen aus der Vollendung des Binnenmarkts wird auf rund 200 Mrd. ECU geschätzt; ein zusätzliches Wachstum des BIP von 5%, Preissenkungen von durchschnittlich 6% und zusätzliche Arbeitsplätze in einer Größenordnung von 1,8-5 Mio. werden angenommen.

Unabhängig von der Richtigkeit dieser Prognosen zeichnen sich folgende strukturelle Entwicklungstrends ab: Die Schaffung eines Gemeinsamen Markts bedeutet langfristig ein umfassendes Programm der Modernisierung. Modernisierung lässt sich vielfach deklinieren, als wachsende Mobilität und Flexibilität, intensiverer Wettbewerb, Druck zur Rationalisierung, wachsendes Tempo der Innovation und damit steigende Anforderungen an Ausbildung und Weiterbildung, steigende Internationalisierung des gesellschaftlichen Lebens, wachsende Arbeitsteilung innerhalb des Markts. Jeder Modernisierungsprozess hat zwei Seiten: Was einerseits effektivere Produktion, rationalere Marktlage, Kosten- und Preissenkung, wirtschaftliches Wachstum heißt, kann andererseits bedeuten: Verlust des Arbeitsplatzes durch Rationalisierungsmaßnahmen, Stilllegung von Betrieben, weil sie auf dem Markt nicht mehr bestehen können, regionaler Niedergang, weil Standortnachteile zu gravierend geworden sind, branchenspezifische Konkurse, weil anderswo günstiger produziert wird, Druck zur Reduzierung von Standards sozialer Sicherheit.

Viele offene Fragen stellen sich im Kontext des Binnenmarkts. Zu klären sind unter anderem sozialpolitische Konsequenzen, Fragen nach der Rolle eines Europäischen Währungssystems, umwelt- und verkehrspolitische Folgewirkungen, regionalpolitische Fragen. Es stellen sich neue demographische Probleme ebenso wie Fragen der Organisation von Wissenschaft, Bildung und Fortbildung.

Bei Errichtung des Binnenmarkts war die weltweite Besorgnis vor einer „Festung Europa“ zu vernehmen: Der weltgrößte Markt werde sich abschotten, werde eine Festung bilden zum Nachteil aller Drittländer. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass der Trend zum Protektionismus dort wächst, wo sich ökonomische Schwäche beobachten lässt. Auch kann sich die EG eine Abschottung nicht leisten, weil sie sensibler in die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eingeordnet ist als jede andere Wirtschaftsregion. Die EG ist weltweit der größte Handelspartner. Sie leistet zusammen mit ihren Mitgliedern den größten finanziellen Beitrag für Entwicklungshilfemaßnahmen. Aus diesen Gründen hat die Gemeinschaft ein enormes Anziehungspotenzial, was sich in den Beitrittswünschen, der Leitbildfunktion für andere regionale Zusammenschlüsse, den Erwartungen der Entwicklungsländer und den umfassenden politischen Außenbeziehungen der EG ausdrückt. Die Abhängigkeiten der EG sind jedoch ebenso vielschichtig: Offene Märkte, Rohstoff- und Energieimporte und sicherheitspolitische Rahmenbedingungen betten die EG global ein.

Ein altes Problem der europäischen Einigung, die Frage nach der sozialen Dimension des Binnenmarkts, stellt sich im Kontext der Binnenmarkt-Vollendung in einer neuen und schärferen Form. Seit den 50er Jahren bildete die

soziale Gestaltung des Gemeinsamen Markts, in den Verhandlungen über die Errichtung der EGKS und über die Römischen Verträge zum Aufbau der EWG, ein Handlungsfeld der Integrationspolitik. Die Verträge begründeten flankierende soziale Kompetenzen und entsprechende Institutionen, beließen jedoch die grundlegende Zuständigkeit bewusst in den Händen der Mitgliedstaaten. Als Aufgabe der Gemeinschaft entwickelte die Europapolitik zunächst spezifische Maßnahmen zur Förderung des Strukturwandels im Montanbereich und zur sozialen Absicherung der Wanderarbeiter. Der EG-Vertrag regelt Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit, insbesondere zum Verbot nationalitätsbedingter Diskriminierung, trifft Vorkehrungen zur Abstimmung der Sozialordnungen, zur Verbesserung der Berufsausbildung und zur Überwindung geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede.

Abschied von der alten Ordnung

Das kurze zwanzigste Jahrhundert, das mit der Oktoberrevolution 1917 die Bühne der Weltgeschichte betrat, verließ es mit der friedlichen Revolution von 1989. Diese markante Zäsur, die dieser Epochenwechsel bedeutet, verändert die europäische Szene tief greifend. Mit dem Ende des Kommunismus scheint die Vision einer Rückkehr Mittel- und Osteuropas in ein freies, friedliches und prosperierendes Gesamteuropa ebenso möglich, wie der Alptraum eines Rückfalls Europas in den Streit der Nationalstaaten, genährt durch soziale und ethnische Spannungen. An der Schwelle zur Neuordnung Europas kehrt die Geschichte des Kontinents zurück. Die Vollendung des Binnenmarkts wird von den neuen Herausforderungen, die der Umbruch im Osten und die deutsche Einheit an die Gemeinschaft stellt, angetrieben. Die Gemeinschaft steht angesichts der Vertiefung und der bevorstehenden Erweiterung vor ihren unerledigten Aufgaben. Wenn das Thema der Vertiefung und der Erweiterung erfolgreich miteinander verbunden werden soll, muss ein weiteres Thema dazu variiert werden, dessen erste leisen Töne erst in der Regierungskonferenz von Amsterdam angeschlagen wurden: die Flexibilisierung.

Die deutsche Einheit

In den westeuropäischen wie den osteuropäischen Konstellationswandel verankert und verfügt ist das deutsche Thema. Machtpolitisch wie ideengeschichtlich stellt die Organisation des Zusammenlebens der Deutschen den Schlüssel für die europäische Ordnungspolitik dar – im Positiven wie im Negativen, als Einigungsmotiv wie als Sprengsatz. Die direkteste Wechselwirkung beider Einigungsprozesse besteht in der Beschleunigung der west-

europäischen Integration. Am 9.12.1989 bezog die EG erstmals substanziell zur deutschen Frage Stellung. In der Erklärung des Europäischen Rats heißt es: „Wir streben einen Zustand des Friedens in Europa an, in dem das deutsche Volk seine Einheit durch freie Selbstbestimmung wiedererlangt. Dieser Prozess muss sich auf demokratische und friedliche Weise, unter Wahrung der Abkommen und Verträge, auf der Grundlage sämtlicher in der Schlussakte von Helsinki niedergelegten Grundsätze im Kontext des Dialogs und der Ost-West-Zusammenarbeit vollziehen. Er muss in die Perspektive der gemeinschaftlichen Integration eingebettet sein.“ Es wurde in der Folge spekuliert, wie ernst es die Europäer denn mit der Unterstützung der deutschen Einigung meinten. Das Ergebnis der ersten freien Wahlen in der Deutschen Demokratischen Republik am 18.3.1990, das als ein markantes Votum für die Einheit verstanden wurde, brachte auch für die europäischen Akteure zusätzlichen Schub, den Zug zur Einheit konstruktiv zu begleiten. Der Sondergipfel von Dublin am 28.4.1990 schuf die notwendige Klarheit: Europa sagte „Ja“ zur deutschen Einheit.

Der Umbruch im Osten

Nach dem Ende des ideologischen Konflikts zwischen Ost und West kommt der Europäischen Union eine neue Schlüsselfunktion für den Kontinent zu. Die Staaten des Westens reflektieren angesichts der Konfrontation mit den schwierigen Transformationsprozessen im Osten und der Deutschen Einheit die politischen Motive der Gründungszeit. Die Staaten Mittel- und Osteuropas organisieren ihren Aufbruch in die Moderne. Trotz der Rückbesinnung auf nationale Eigenheiten lenken die jungen Nationalstaaten ihre Interessen auf die erfolgreiche Integrationsgemeinschaft im Westen. Die Europäische Gemeinschaft wird aufgrund ihrer wirtschaftlichen Überlegenheit und politischen Stärke zum Magneten Gesamteuropas. Nach schwierigen Verhandlungen wurden Europaabkommen mit mittel- und osteuropäischen Staaten abgeschlossen. Nach den Beschlüssen von Kopenhagen 1993 ist die Beitrittsperspektive dieser Abkommen ein moralisches Versprechen des Westens und der Beitritt wird energisch vorangetrieben. Dabei wird der Beitritt an die so genannten „Kopenhagener Kriterien“ gebunden: Die Übernahme der gemeinschaftlichen Besitzstands (*acquis communautaire*) bildet die Voraussetzung für einen Beitritt, auf den sich die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten mit der Unterstützung der Gemeinschaft vorbereiten. Der Beitritt der bisher in der Europäischen Freihandelszone (EFTA) organisierten Länder Österreich, Schweden und Finnland Anfang 1995 zeugen vom Erfolg der Gemeinschaft, die weit über die einer wirtschaftliche Interessengemeinschaft hinausragt. Die bevorstehende Erweiterung geht Hand in Hand mit der Vertiefung der bestehenden Gemeinschaft.

Die Entwicklung der Europäischen Union – von Maastricht bis Nizza

Die Integrationslogik des Binnenmarkts und den Delors-Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) aufgreifend, begann im Dezember 1990 in Rom die Regierungskonferenz zur WWU. Parallel wurde eine Regierungskonferenz zur Politischen Union eröffnet: Die Erfüllung der Verpflichtungen der Einheitlichen Europäischen Akte, die innen- wie außenpolitischen Folgewirkungen des Binnenmarkts, der Umbruch im östlichen Teil Europas und das Wiederaufbrechen der deutschen Frage ließen die Europäer näher zusammenrücken. Bereits in Maastricht 1991 einigten sich die Zwölf darauf, schon 1996 den Vertrag auf Notwendigkeiten zur Revision zu überprüfen. Mit der Vertragsrevision von Amsterdam 1997 wurde die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses fortgesetzt. Auch hier wurde ein kontinuierliches Fortschreiben dieses eng am unmittelbaren Handlungsbedarfs ausgerichteten Prozesses vereinbart: Die auf dem Kölner Sondergipfel am 3./4. Juni 1999 initiierte Regierungskonferenz 2000 zur weiteren Revision der Verträge mündete im Dezember 2000 in den Vertrag von Nizza, der die Europäische Union durch institutionelle Reformen auf die Erweiterung vorbereitet und weitere Schritte zu einer Regierungskonferenz 2004 vorgibt.

Die Regierungskonferenz von Maastricht: die Geburt der Union

In Maastricht fand die bisher wohl weitgehendste Reform der Römischen Verträge am 9. und 10.12.1991 ihren Abschluss. Das Leitbild einer „Europäischen Union“ wurde durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Union vom 7. Februar 1992 verwirklicht: Die Gemeinschaft wird von einer hauptsächlich wirtschaftlich integrierten und auf der politischen Zusammenarbeit beruhenden Einrichtung in eine Union weiterentwickelt, die durch den neu geschaffenen EU-Vertrag auch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine Zusammenarbeit der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) umfasst. Diese Konstruktion ist letztlich eine Konsequenz der unterschiedlichen Auffassungen über die Finalität der Union: Die GASP wie die ZJIP verbleiben in der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, wenn auch im formalen Strukturrahmen der Union. Sie sind von der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs ausgeklammert und unterziehen sich nicht den Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft.

Innerhalb der EG, der EWG-Vertrag wird in EG-Vertrag umbenannt, sind vor allem zwei entscheidende Schritte hervorzuheben: Die Festlegung des Fahrplans zur Vollendung der Währungsunion und die substanzielle Einbeziehung des Europäischen Parlaments in den Entscheidungsprozess.

– Eckpfeiler der europapolitischen Debatte über die Währungsunion und Grundlage der Vereinbarungen von Maastricht bildete der 17.4.1989 vor-

gelegte Bericht zur WWU des Delors-Ausschusses. Kernstück des Konzepts war ein Dreistufenplan, der die Verwirklichung der WWU in behutsamen, doch evolutionäre Schritten zum großen Sprung vorzeichnete. Seit dem 1.1.1999 sind nun die nationalen Währungen durch die Festbeschreibung der Wechselkurse in zunächst elf Teilnehmerstaaten keine eigenständigen Währungen mehr. Der Euro wird 2002 alleiniges gültiges Zahlungsmittel in den WWU-Staaten sein.

- Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments wurden erheblich ausgebaut: Seither muss eine neu eingesetzte Kommission vom Parlament bestätigt werden. Die Wahlperioden von Parlament und Kommission wurden angeglichen. Das Parlament erhielt Untersuchungs- und Petitionsrechte. Im Rahmen der gemeinschaftlichen Gesetzgebung erhielt das Parlament für die Bereiche Binnenmarkt, Verbraucherschutz, Umwelt und gesamteuropäische Verkehrsnetze Mitentscheidungskompetenzen.

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

- Die Mitglieder haben die Verpflichtung übernommen, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in allen Bereichen zu entwickeln. Dem Rat der EU steht ein Instrumentarium zur Verfügung, das der bisherigen Koordinierung im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) mangelte. Die Kommission wird in vollem Umfang beteiligt. In der Sicherheitspolitik wurde die Westeuropäische Union (WEU) in eine neue Rolle gerückt.
- Bereiche der Innen- und Justizpolitik wurden erstmals vertraglich als Gegenstände von gemeinsamem Interesse konkretisiert. Politikfelder, in denen die Mitgliedstaaten in einer verstärkten Zusammenarbeit tätig werden wollen, umfassen die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, die polizeilichen und justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie die Bekämpfung von Terrorismus, illegalem Drogenhandel und internationaler Kriminalität. Der Aufbau eines Europäischen Polizeiamts (Europol) wird vereinbart.

Vertrauenskrise der europäischen Bürger

Die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags innerhalb der EG-Mitgliedstaaten erwies sich als mühsamer und langwieriger als erwartet. Volksentscheide über den Unionsvertrag gab es in Dänemark, Irland und Frankreich. Während sich die beiden letztgenannten für das Vertragswerk entschieden, führte die Abstimmung in Dänemark zu einer Krise: 50,7% der Dänen stimmten gegen die Beschlüsse von Maastricht und drohten die darin enthaltenen

wichtigen Reformen zu blockieren. 1992 – das magische Jahr der Binnenmarkt-Vollendung – wurde zum Wechselbad der Gefühle. Zwar konnte das „Nein“ der Dänen nach Zugeständnissen in ein „Ja“ umgewandelt werden. Aber die geradezu mythologische Undurchschaubarkeit der Vertragsrevision von Maastricht bestimmte auch in der Folge die zähen Debatten, vor allem in Großbritannien und der Bundesrepublik. Nachdem das britische Unterhaus endlich zustimmte und in Deutschland die eingereichten Verfassungsklagen zurückgewiesen wurden, war die letzte Hürde genommen. Alle Staaten hatten das Vertragswerk ratifiziert und ihre Urkunden in Rom hinterlegt. Mit fast einem Jahr Verspätung konnte der Vertrag im November 1993 in Kraft treten.

Der Ratifizierungsprozess von Maastricht verstärkte einen schon länger anhaltenden Trend der Europamüdigkeit in der europäischen Bevölkerung. Bereits in den 80er Jahren ging die Beteiligung an den Europawahlen deutlich zurück. Sie betrug 1984 59,1% und 1989 nur noch 58,4% im EG-Mittel. Bei der Wahl des Europäischen Parlaments im Juni 1999 fiel die Beteiligung mit 49,9% auf einen historischen Tiefstand.

Dieser eher lustlose Vollzug der Wahlen kann als Ausdruck der Gering-schätzung der Rolle des Europäischen Parlaments gedeutet werden. Trotz eines erheblichen Bedeutungszuwachses ist es dem Parlament verhältnismäßig selten gelungen, in den Fokus der europäischen Medienberichterstattung zu gelangen und sich als Vertreter der europäischen Bürger zu präsentieren. Hinzu kam 1999 der Skandal um die Europäische Kommission. Die Europapolitik ist gefordert das Demokratiedefizit nicht nur immer wieder gebetsmühlenartig zu beklagen, sondern klare Verantwortlichkeiten durch transparentere Entscheidungsverfahren zu schaffen.

Die Regierungskonferenz von Amsterdam: ungenutzte Chance zur Kurskorrektur

Die Ergebnisse der Vertragsrevision von Amsterdam wurde dem bereits in Maastricht vorgegebenen Auftrag nicht gerecht. Die Analyse der mitgliedstaatlichen Positionen zur Reformagenda deutete bereits frühzeitig auf keinen durchschlagenden Erfolg der Regierungskonferenz hin. Als die Staats- und Regierungschefs am 16. und 17.6.1997 zu den abschließenden Verhandlungen zusammentraten, einigten sie sich erwartungsgemäß nur auf einen minimalen gemeinsamen Nenner. Der EG- wie der EU-Vertrag werden konsolidiert und neu nummeriert. Durch die Kontroverse um Beschäftigungspolitik und Stabilitätspakt im Vorfeld des Gipfels ist das eigentliche Ziel der Reform – die Wahrung der Handlungsfähigkeit mit Blick auf die anstehende Erweiterung, die außenpolitischen Herausforderungen und die notwendige Effektivierung – in den Hintergrund gedrängt worden. Dennoch trägt der

Vertrag von Amsterdam in zentralen Bereichen zur weiteren Vertiefung der EU bei:

- Die GASP wird durch den „Hohen Vertreter“ gestärkt. Unabhängig vom Ratsvorsitz soll er die Außenpolitik der EU repräsentieren und zusammen mit der Kommission die Ratspräsidentschaft unterstützen.
- Die in Maastricht begonnene Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik hat durch die Eingliederung des Bereichs der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen in die EG an Integrationsdichte gewonnen. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen verbleibt in der intergouvernementalen Zusammenarbeit, wird aber optimiert. Die Grundlage für eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik wird gelegt.
- Um die Effizienz und Handlungsfähigkeit der EU zu steigern wurden Mehrheitsentscheidungen im Rat ausgeweitet und dem Parlament weitere Rechte übertragen. Neben einem künftig größeren Mitspracherecht bei der Auswahl der Kommission wurde das Mitentscheidungsrecht des Parlaments auf über 20 neue Bereiche erweitert.
- Als entscheidende Zäsur und wohl einzig kreative Entscheidung ist die Einführung von Flexibilitätsklauseln in das Vertragswerk anzusehen. Auf dieser Grundlage wird die Differenzierung der Integration das entscheidende Handlungsprinzip für die Zukunft einer erweiterten EU. Voraussetzung für das Voranschreiten einer Gruppe ist jedoch die zunächst erzielte Einstimmigkeit aller.

Die Vertragsrevision von Amsterdam hat die Tradition der Einheitlichen Europäischen Akte und des Vertrags von Maastricht durch Vertragsfortschreibungen und Weichenstellungen fortgesetzt. Konfrontiert man die Ergebnisse jedoch mit den künftigen Herausforderungen, dann werden diese Fortschritte der europäischen Einigung durch erhebliche Defizite überdeckt. In Amsterdam ungelöst gebliebene Fragen wurden für eine weitere Regierungskonferenz benannt, die sich in erster Linie mit den institutionellen Reformen befassen und die Europäische Union auf ihre Erweiterung vorbereiten sollte. Aber auch in Nizza zeigte sich, dass die Methode der Vertragsfortschreibung durch Regierungskonferenzen den Herausforderungen nicht gerecht wird.

Europas künftige Gestalt

Die EU steht vor Herausforderungen, die die bisher gekannten Problemdimensionen um ein Vielfaches übersteigen. Nicht nur erscheinen die Lösungskapazitäten angesichts der Breite der Herausforderungen erschöpft: Die EU findet nur langsam zu einer gemeinsamen Haltung in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Sie kann ihre weltpolitische Rolle nicht wahrnehmen, mangelt es ihr doch an der Bewahrung eines einheitlichen Handlungsrahmens, der auf gemeinsamen Überzeugungen und Zielen beruht und die Kohärenz der Politiken gewährleisten soll. Das Fehlen tragfähiger Konzepte der Finanzierung verhindert die Herstellung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. An den Unzulänglichkeiten der wenig effizienten Strukturen der Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung leidet die Reformfähigkeit der materiellen Politiken.

Europa wird mit den Erweiterungsbeschlüssen von Helsinki in eine neue Dimension katapultiert, ohne dass der Tragweite dieser Entwicklung angemessen Rechnung getragen wird. Nach den beiden Reformgipfeln von Maastricht und Amsterdam reiht sich Nizza als Drittversuch in das zähe Ringen der Staats- und Regierungschefs ein. Das ambitionierte Projekt der europäischen Einigung steht heute vor seiner bisher größten Herausforderung. In den kommenden Jahren wird Europa den Charakter eines Torsos verlieren. Doch immer wenn es an die Substanz geht, brechen nationale Verhaltensmuster und historische Traditionslinien auf. Konflikte der Kleinen gegen die Großen, die Kleinen und auch die Großen jeweils untereinander, die alten gegen die neuen Mitgliedstaaten sind vorprogrammiert. Das Führungstandem Frankreich und Deutschland gerät aus dem Takt. All dies wird verschärft durch die Dramaturgie der Regierungskonferenzen, einem aus der Mode gekommenen Modell, bei dem innenpolitische Punktsiege mehr zählen, als das gemeinsame Ringen um Europa.

Drittversuch von Nizza

Bereits die Vorbereitungen der Regierungskonferenz 2000, die im Februar 2000 unter portugiesischer Präsidentschaft feierlich eröffnet und mit der Einigung auf den Vertrag von Nizza im Dezember 2000 unter französischer Präsidentschaft abgeschlossen wurde, zeigten: Die strategische Kraft der Europapolitik ist erschöpft. An fünf Tagen verhandelten die Staats- und Regierungschefs nahezu 100 Stunden, einige der zentralen Ergebnisse waren:

- Auf die Reform der Kommission konnte sich der Gipfel noch relativ rasch einigen: Von 2005 an wird jedes Land nur noch einen Kommissar stellen, d.h. die großen Mitgliedstaaten verzichten auf ihren zweiten Kommissar.

- Die Stimmengewichtung im Rat der EU wird künftig Bestandteil eines komplizierten Mehrheitssystems sein. Mehrheitsentscheidungen sind nur noch möglich, wenn eine Mehrheit der Stimmen, der Staaten und der Bevölkerung erreicht wird.
- Trotz dieser dreifachen Absicherung wurde eine deutliche Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat nicht gewagt. Es wurden zwar in einigen Politikfeldern sowie bei personellen Entscheidungen die Mehrheitsbeschlüsse ausgeweitet, doch der große Durchbruch gelang nicht. Der größeren Union bleibt somit eine schwere Zukunftshypothek.
- Die Sitzverteilung im Europäischen Parlament wurde den neuen Verhältnissen angepasst, doch auch hier sind Ungerechtigkeiten bei der Gewichtung der Stimmen der neuen Mitglieder zu verzeichnen, die in den Beitrittsverträgen nachverhandelt werden müssen.
- Das Vetorecht in der verstärkten Zusammenarbeit fiel in Nizza – wenn auch nicht für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Die Öffnung der Flexibilisierung geschieht mit den Vorbehalten, dass sie sich nicht auf neue Politikfelder beziehen darf, der gemeinsame Besitzstand zu wahren ist und auch die Verteidigungspolitik ausgeschlossen bleibt.

Mit der Proklamation der Grundrechtecharta und der Zukunftserklärung von Nizza haben die Staats- und Regierungschefs jedoch den Post-Nizza-Prozess initiiert, der den Blick auch über die institutionellen Fragen hinausrichtet. Nun gilt es, die Abgrenzung der Zuständigkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten vorzunehmen, den Status der Grundrechtecharta zu klären, eine Vereinfachung der Verträge vorzunehmen und die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas näher zu bestimmen.

Ein zweckmäßiger Zeitplan wird die öffentliche Debatte, ergänzt um Diskussionsforen und Expertengespräche, in den Mittelpunkt rücken müssen, und könnte 2002 in die Einberufung eines Konvents aus Vertretern von Regierungen und Parlamenten zur Erarbeitung einer Verhandlungsgrundlage münden. Spätestens 2004 soll die Regierungskonferenz mit Beteiligung der Beitrittskandidaten eröffnet werden und könnte noch im selben Jahr zu einem Abschluss kommen. Nationale Wahlen in Frankreich und Deutschland 2002, die Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 wie auch die Einsetzung einer neuen Kommission Anfang 2005 sind Eckpunkte, die es zu berücksichtigen gilt. Eine Ausweitung der Agenda jenseits der in der Zukunftserklärung fixierten Themen scheint dabei unerlässlich.

Mit dem Vertrag von Nizza liegt ein weiteres Dokument europäischer Diplomatie vor, dessen Unlesbarkeit beispielhaft für die Undurchschaubarkeit des Integrationssystems ist. Irland hat mit seinem ablehnenden Votum zum Vertrag von Nizza im Juni 2001 ein Zeichen gesetzt.

Herausforderungen zu Beginn des neuen Jahrtausends

Nach einem Jahrzehnt rasanten Wechsels stehen die Europäer nun vor Entscheidungen, die die zukünftige Gestalt der Friedensordnung im 21. Jahrhundert bestimmen werden. Der Kontinent steht vor existentiellen Herausforderungen. Nie in der Zeit seit den 50er Jahren war das Maß an supranationaler Integration größer als heute, und doch war die Idee Europas, die Vorstellung von der gemeinsamen Zukunft, zu keiner Zeit diffuser. Die Entwicklung steuert der integrierte Kern Europas, die EU. Trotz der Erfolge musste der Konsolidierungsprozess der europäischen Integration wesentliche Rückschläge hinnehmen. Es gehört inzwischen zu den Gemeinplätzen der Konversation, dass es der EU an Handlungsfähigkeit, Effizienz und Transparenz fehlt. Der Alltag liefert anschauliche Belege. Der Rücktritt der Europäischen Kommission zählt ebenso dazu wie der basarhafte Finanzschacher um die Agenda 2000.

Die neue Währung

Der Trennungsschmerz der Deutschen von der D-Mark zeigt, welchen Stellenwert eine Währung für die Identität einer Gemeinschaft einnehmen kann. Das Jahrhundertereignis der gemeinsamen Währung, die mit dem Euro am 1. Januar 1999 eingeführt wurde, legt vielleicht einen der entscheidenden Grundsteine für die europäische Identität am Beginn des 21. Jahrhunderts. Die Entscheidung über zunächst elf Mitglieder der WWU fiel im Mai 1998. Nachdem zuerst gefürchtet wurde, dass die strengen Konvergenzkriterien in der wirtschaftlich schwierigen Lage von 1998 von vielen nicht erfüllt werden könnten und immer wieder Verschiebungsdebatten aufflamten, gelang ein pünktlicher Start mit elf Mitgliedern. Großbritannien und Dänemark nutzten ihre in Maastricht beschlossene Opting-out-Klausel. Am 1. Januar 2001 schloss sich Griechenland als zwölfter Mitgliedstaat dem Euro-Währungsraum an.

Mittelfristig wird dieser Schritt die Kultur Europas tief greifend verändern. Die gemeinsame Währung ist das friedliche Bindemittel, durch das die Europäer künftig ihr Aufeinander-Angewiesensein sinnfällig erfahren. Trotz der stärkenden Kraft birgt die Euro-Einführung erhebliches Konfliktpotenzial. Ein identitätsbegründeter Elementarkonsens unter den Europäern ist notwendig, da der Euro in Zeiten, in denen existentielle Bedrohungen von außen fehlen, nicht allein einen elementaren Kitt für das geeinte Europa liefern kann.

Erweiterungsvorbereitungen

Mit der Entscheidung des Europäischen Rats am 12./13. Dezember 1997 in Luxemburg nimmt die Gemeinschaft Beitrittsverhandlungen mit Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland und Zypern auf. Mit der Auswahl der

Beitrittskandidaten der „ersten Runde“ und der Nato-Erweiterung um Polen, Ungarn und Tschechien wurde der Beitrittsfahrplan der Erweiterung ausgebaut. Trotz der positiven Signale muss die Gefahr eines doppelten Zurückweisungsschocks eingegrenzt werden, die diese Auswahl für andere beitragswillige Staaten bedeuten könnte. Auf dem Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 wurden mit sechs weiteren Beitrittskandidaten – Lettland, Litauen, der Slowakei, Bulgarien, Rumänien und Malta – Verhandlungen aufgenommen und der Türkei der Status eines Beitrittskandidaten zugestanden.

Die mit der Erweiterung verbundene weitere Pluralisierung der Interessenlagen und die Abnahme der Konsensfähigkeit im Entscheidungsprozess legen den Reformbedarf offen. Trotz der zügigen Transformation vieler mittel- und osteuropäischen Staaten wird der Beitritt neuer Mitgliedstaaten die Kluft in der EU im Hinblick auf Entwicklung und Wohlstand verstärken. Allein schon die Anzahl der Bewerberländer und ihre Ausgangslage werden die derzeitigen Verteilungssysteme in der Agrarpolitik und den Regional- und Strukturfonds überfordern. Nach dem Amsterdamer Vertrag wurde mit der Agenda 2000 eine weitere Chance nicht genutzt, die EU für das nächste Jahrhundert fit zu machen. Statt einer grundlegenden Reform wurden Besitzstände zementiert. Die Aushandlung der Stimmengewichtung im Zuge der Erweiterung führte in Nizza nicht nur zu Unstimmigkeiten zwischen den Alt- und Neumitgliedern, die eine Mitgliedschaft zweiter Klasse befürchten. Auch in den bestehenden Mitgliedstaaten – vor allem zwischen den kleinen und großen Staaten, aber auch zwischen den beiden großen Staaten Deutschland und Frankreich – kamen lange gehegte Befürchtungen zutage.

Die Grenzen Europas

Europa taxiert im Angesicht der neuen Herausforderungen nicht nur seine geographischen Grenzen: Europa muss seine politischen und wirtschaftlichen, geistigen und kulturellen Grenzen neu denken.

Die Kriege auf dem Balkan haben den Europäern die Handlungsgrenzen eines gemeinsamen Vorgehens drastisch vor Augen geführt. Unterschiedliche Interessenperzeptionen, die Verlagerung der Entscheidungswahrnehmung in die Kontaktgruppe und die starke amerikanische Präsenz in der Nato haben die EU zu einem zweitrangigen Akteur werden lassen. Die bisher kaum für realisierbar gehaltenen Ambitionen der Errichtung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die auf dem Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 Gestalt annahm, ist eine Konsequenz britisch-französischer Annäherung in dieser Frage und baut auf die Intensivierung der Beziehungen der EU zur Nato.

Erst mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa und den ersten Verhandlungen über Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen beginnt die EU ihr

Potenzial zur Konfliktvermeidung und -bewältigung einzusetzen. Durch die Eröffnung einer Beitrittsperspektive könnten die Länder des Balkans aus der Grauzone ihrer Orientierungslosigkeit herausgeführt werden.

Durch die Erweiterung begibt sich die EU der 28 in eine noch exponiertere Lage und wird an ihren Außengrenzen künftig mit dem Konfliktpotenzial einer riskanten Nachbarschaft konfrontiert. Russland und die Ukraine werden durch die strategischen Partnerschaften der Nato in die gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur eingebunden. Gegenüber Russland und der Ukraine einigte sich die Union 1999 im Rahmen der GASP auf gemeinsame Strategien.

Ohne grundlegende Reformen der Agrar- und Strukturpolitik wird Europa an seinen Belastungs- und Solidaritätsgrenzen zerbrechen. Damit die Gemeinschaft nicht Gefahr läuft an der Überforderung der Geber und der Frustration der Nehmer zu zerbrechen, ist ein neuer Solidarvertrag von Nöten. Die Europäer müssen in der Lage sein, die Herausforderungen gemeinsam wahrzunehmen und zu verarbeiten.

Europa wird nicht nur mit seinen Handlungs- und Solidaritätsgrenzen konfrontiert, sondern auch mit den Grenzen seiner geistigen und kulturellen Identität. Hier liegt die Misere europäischer Politik. Deren Schwäche erweist sich als die eigentliche Achillesferse Europas. Ohne das gemeinsame Verständnis einer Schicksalsgemeinschaft wird der Kontinent nicht zusammenwachsen.

Die europäische Zeitenwende

Europa braucht eine Idee von sich selbst, will es angesichts der neuen Herausforderungen bestehen. Politische Systeme, die handlungsfähig und stabil bleiben wollen, benötigen einen strategischen Grundkonsens über Zweck, Richtung und Ausgestaltung. Schon im Umfeld der Erweiterungsbeschlüsse von Helsinki unterblieb dazu aber jeder Versuch. Eher beiläufig wurde vollzogen, was Europa mittelfristig ein neues Gesicht geben wird. Damit wird die Erweiterungsentscheidung der EU zu einem erneuten historischen Beleg für den konzeptionellen Verfall des europäischen Denkens, den man seit vielen Jahren beobachten kann.

Im Europa der 28 wird eine andere Sprache notwendig, erzwungen durch Selbstverständnis und Größe des neuen Europas. Europa wird als eine offene, plurale, weltanschaulich neutrale Größe verstanden, in der die Türkei ihren Platz finden kann. Die Sprache der Europapolitik kann somit nicht mehr auf die Vokabel der Identität – verstanden als Chiffre für eine kulturell-historische Gemeinsamkeit – zurückgreifen. Wenn aber die Kategorie der Identität als Kriterium entfällt, dann verblasst auch jedes Argument gegen einen späteren Beitritt weiterer Staaten – Russland, Ukraine, die Republiken des Kaukasus, Nordafrika, der Nahe und Mittlere Osten.

Die Kategorie der Identität ist damit nunmehr durch die Logik der Stabilitätspolitik abgelöst. Diese Zukunft eines großen Stabilitätsraums, der in Europa seinen Ursprung hat, besitzt ihren eigenen Wert – aber sie ist weit entfernt von der alten Vorstellung, die ein föderales Europa mit staatsähnlichen Qualitäten anstrebte. Trotz des Potenzials einer Weltmacht wird das Europa der 28 vornehmlich von seiner extremen ökonomischen und ethnischen Heterogenität gekennzeichnet sein, so dass es weitgehend mit internen Konflikten befasst sein könnte. Aber nicht nur in der internen Konfiguration wird Europa einen Epochenwechsel vollziehen, auch in der internationalen Einbettung: Das Europa der 28 würde sich bis an die Grenzen Russlands, der Ukraine, Belarus, der Republik Moldau, Armeniens, Georgiens, Irans, Iraks und Syriens verschieben. Der Großraum der EU selbst, der sich weit über die Grenzen des bisherigen alten Europa hin ausdehnt, würde sich nicht mehr nach dem Muster der Römischen Verträge regieren lassen.

Entweder man versteht die Erweiterung der EU als Schlussphase einer großen Erfolgsgeschichte, die an ihr Ende kommt – oder man lässt sich auf die neue Lage ein. Dann kann die EU eher die Rolle eines krisenregulierenden Systems kollektiver Sicherheit ähnlich der Vereinten Nationen oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – ergänzt durch einen Gemeinsamen Markt – übernehmen. Alle weiterführenden Ambitionen aber würden nur in Teilregionen der großen Europäischen Union zu realisieren sein. Währungsunion, Verteidigungsunion, Umweltunion, Technologieunion – alles dies wäre mit eigenen Entscheidungsprozeduren und eigenen institutionellen Vorkehrungen zu versehen sein.

Wer sich Ausmaß und Tragweite dieses radikalen konzeptionellen Wandels vor Augen führt, muss Europas Perspektive auf neue Art denken. Offenbar spürt die Politik, dass dem Kontinent für eine neue Epoche eine politische Form gegeben werden muss. Es geht um einen Rahmen, der langfristig gültig bleiben kann.