

Die Europäische Union im Übergang

Am 1. Mai 2004 vollziehen zehn weitere Staaten den Beitritt zur Europäischen Union. Die Zahl der Mitglieder dieses Staatenverbundes wächst damit von 15 auf 25. Bei keinem der fünf bisherigen Erweiterungsschritte in der Geschichte der europäischen Integration hat sich die Zahl der Mitgliedsstaaten gleichsam „auf einen Streich“ um mehr als die Hälfte erhöht. Die Zahl der Unionsbürger, die bisher bei etwa 377 Millionen lag, wird nun mehr als 450 Millionen betragen, und die von den Grenzen der Europäischen Union umschlossene Gesamtfläche wächst um 22 Prozent auf knapp über vier Millionen Quadratkilometer. Wir haben es mit einem einzigartigen Vorgang zu tun.

Dieser Vorgang ist nicht nur einzigartig, sondern auch unwiederholbar. Denn mit dem neuerlichen Erweiterungsschritt werden die noch vorhandenen, restlichen Ressourcen für einen wirklich umfassenden Zusammenschluß Europas weitgehend ausgeschöpft. Zwar bleiben mit der Schweiz und mit Norwegen zwei fraglos zur Kernsubstanz Europas gehörende Staaten aus eigenem Entscheid vorläufig auf Abstand zur Europäischen Union, und für Rumänien und Bulgarien ist der Beitritt noch um einige Jahre verschoben. Ungewißheiten verbleiben also insoweit eigentlich nur im Hinblick auf Kroatien und auf die Restgebiete des ehemaligen Jugoslawien bis hinunter nach Albanien¹. Sie haben ihre Ursache vor allem in den politischen Entwicklungen in den meisten dieser Länder seit dem Zusammenbruch des sowjetischen Herrschaftssystems. Die Möglichkeit ihres späteren Hinzutretens zu einem endgültig großen europäischen Zusammenschluß scheint bisher aber kaum in prinzipieller Weise in Frage gestellt worden zu sein.

Wer jedoch von einer Europäischen Union – und auch *für* sie – mehr verlangt als nur die Funktionen einer noch einmal vergrößerten Freihandelszone, kommt nicht um die Frage nach der Denkmöglichkeit und dem Gehalt dessen herum, was – zumindest ad experimentum – durchaus als „europäische Identität“ bezeichnen werden kann. Das gilt nicht zuletzt, wenn zur Diskussion steht, in welchen Hinsichten auch die Türkei als ein europäisches Land und also gleichsam als ein potentielles Mitglied der Europäischen Union zu gelten habe. Jeder Versuch einer Antwort auf diese Frage wird konkret mögliche Anknüpfungspunkte für entsprechende Identifikationsprozesse² benennen müssen, die allen potentiell Beteiligten gemeinsam sind. Damit werden dann aber zwangsläufig zugleich auch Begrenzungen des gesuchten Objekts bezeichnet sein. Ohne die bewußte Kenntnisnahme des Vorhandenseins solcher Begrenzungen sind letztlich weder Identifikation noch Iden-

tität möglich. Beide haben schon begrifflich die Existenz von etwas anderem zur Voraussetzung. Die Frage, was wir „europäisch“ nennen und was wir unter „europäischer Identität“ verstehen wollen, ist also legitim und notwendig. Diskreditierend wäre sie nur, wenn das Andere sofort auch zum Feind erklärt würde. Diese legitime und notwendige Frage nach der Identität Europas kann aber weder mit geographischen noch mit ökonomischen noch mit sicherheitspolitischen Argumenten allein angemessen beantwortet werden. Das allerdings scheint vielfach übersehen zu werden – und zwar keineswegs nur in der bisher doch vielfach allzu oberflächlich geführten Diskussion über das Problem eines Beitritts der Türkei³.

Die Erweiterung – ein historisches Ereignis

Die jetzt anstehende Erweiterung der politischen Gemeinschaft europäischer Staaten ist jedoch nicht nur ein einzigartiges, sondern auch ein „historisches“ Ereignis. Denn für die acht größten der zehn neuen Mitglieder vollendet sich nun – eineinhalb Jahrzehnte nach dem Zerschlagen der sowjetischen Vorherrschaft – gewissermaßen die Heimkehr in die politische Gemeinschaft des freiheitlichen Europas. Wer wirklich auf das Gelingen einer umfassenden, zugleich aber eben nicht nur quantitativ definierten Einigung Europas hofft, wird diesen Sachverhalt in sein Gesamturteil einbeziehen.

Polen, das größte und bevölkerungsreichste Land unter den neuen Mitgliedern, hat ein halbes Jahrhundert lang zuerst die deutsche Besatzung und ihre Schrecken und dann die Zwangsmitgliedschaft im Warschauer Pakt und damit erneut die praktisch unbegrenzte Bevormundung durch eine fremde, diesmal außereuropäische Macht zu ertragen gehabt. Für ein so stark in der europäischen Freiheitstradition verwurzeltes Volk wie das polnische konnte das kaum ohne traumatische Folgen bleiben. Man muß gar nicht erst weiter in seine Geschichte zurückgreifen, um die Ängste vor erneuter Fremdbestimmung zu verstehen.

Auch im Blick auf die drei baltischen Staaten vertieft eine genauere Nachzeichnung ihrer wechsellvollen, in vielem auch differierenden politischen Geschichte seit dem Ersten Weltkrieg das Verständnis dafür, was – nach vielen Jahren der Unterdrückung und der Annexion durch fremde Mächte – die friedliche Selbstbefreiung aus der sowjetischen Vorherrschaft, die Neubegründung eigener Staatlichkeit in den Jahren nach 1988 und jetzt der Beitritt zur Europäischen Union für diese Länder und ihre Bewohner bedeutet.

Slowenien hat zwar als Teil des ehemaligen Jugoslawien an dessen relativer Sonderrolle im kommunistischen Machtbereich teilgehabt. Aber die Wende brachte auch für dieses Land neue Freiheit, die es zu einer entschlossenen Ausrichtung nach Westen nutzt.

Die Tatsache, daß diese Länder ebenso wie Ungarn, die Tschechische Republik

und die Slowakei unzweifelhaft zum historischen Kern Europas gehören, läßt die Rede von der „Ost-Erweiterung“ als problematisch erscheinen. Die jetzige Ausdehnung des Mitgliederbestandes der Europäischen Union ist genau genommen keine „Erweiterung“, sondern eher ein Schritt hin zu einer neuen, hoffentlich beständigen europäischen Einheit. Was eigentlich immer schon zum Kern Europas gehört hat, ist mit einem überwiegend geographisch dimensionierten Ost-Begriff deshalb nur höchst unzulänglich angesprochen.

Gerade für die deutsche Diskussion sollte darüber hinaus in Erinnerung bleiben, daß es polnische Arbeiter gewesen sind, die mit der Solidarność-Bewegung schon eine erste Vorbedingung für den späteren Fall des „Eisernen Vorhangs“ in Europa gesetzt haben, und daß es die – noch kommunistische – ungarische Regierung war, die im Spätsommer 1989 mit der Öffnung ihrer Grenzen der Freiheit von Millionen europäischer Bürgerinnen und Bürger und der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands einen großen Dienst erwiesen hat.

Unter diesen Umständen ist die jetzige Erweiterung der Europäischen Union positiv zu werten, auch wenn dabei die Ergebnisse einer detaillierteren Erörterung der damit verbundenen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Problemdimensionen zunächst ausgespart bleiben. Dennoch ist unübersehbar, daß die Konstitution der Europäischen Union gegenwärtig nicht gerade die beste ist. Mangeldes Gespür für die eben angesprochenen Zusammenhänge haben dazu – gerade in der letzten Zeit – beigetragen. Das Auseinanderfallen der Positionen, die die Europäer angesichts des Irakkriegs bezogen haben, war und ist bereits als solches belastend genug. Manche abfälligen und hochmütig-arrogant wirkenden Bemerkungen, die in dieser Auseinandersetzung gefallen sind, haben zusätzlich tiefe Spuren hinterlassen, und gewisse transatlantische Zwischenrufe zeugten auch nicht gerade von ausgeprägtem Fingerspitzengefühl.

Der insbesondere von Deutschland und Frankreich praktizierte Umgang mit den verbindlichen Normen des europäischen Stabilitätspakts hat das allgemeine Vertrauen in die Vertragstreue großer Mitgliedsstaaten kräftig erschüttert. Der Autorität der Europäischen Kommission ist dadurch geschadet worden, und andere Staaten haben durch ihr Stillschweigen im Ergebnis dazu Beihilfe geleistet. Die völlig unzureichenden Resultate der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 zeugten schon keineswegs davon, daß sich dort das diplomatische Geschick der französischen Präsidentschaft besonders positiv ausgewirkt hätte, und die eher blamable Verhandlungsführung des italienischen Ministerpräsidenten bei den entscheidenden Verhandlungen über den europäischen Verfassungsvertrag im Dezember 2003 in Brüssel muß fraglos als eine Mitursache für das vorläufige Scheitern dieses wichtigen Vorhabens gewertet werden. Auch die vielen terminologischen Variationen, in denen das in der Sache ja diskussionswürdige Thema vom „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ nach dem Scheitern der Brüsseler Konferenz wieder traktiert wird, dürften für das Gelingen eines neuen Anlaufs kaum von Nutzen sein,

weil sie gerade jetzt zu leicht als Drohung verstanden werden können. Und die Bereitschaft der großen Staaten, Führungsverantwortung zu übernehmen, darf auch nicht so mißdeutbar in Szene gesetzt werden, wie das erneut Mitte Februar 2004 geschah⁴. So kommt man kaum um die Feststellung herum, daß sich die Europäische Union dem Ereignis ihrer Erweiterung, die neben neuen Chancen zweifellos auch beträchtliche Belastungen mit sich bringen wird, keineswegs in einem Zustand kraftvoller Stärke nähert. Das Gegenteil ist der Fall. Und es ist nur schwer vorstellbar, daß sich das gleichsam in letzter Minute noch entscheidend ändert⁵.

Quantitative Erweiterung und qualitative Vertiefung

Versucht man, den Kern der gegenwärtigen konstitutionellen Schwäche der Europäischen Union präziser zu verorten, stößt man auf einen oft zu wenig beachteten Sachverhalt. In den einzelnen Phasen der Geschichte der europäischen Einigung scheint jeweils entweder eine *quantitative* Erweiterung des Kreises der Mitgliedsstaaten oder aber eine *qualitative* Vertiefung ihrer Integration als nächste Aufgabe angesehen worden zu sein. Dabei ist aber offenbar das wechselseitige Bedingungsverhältnis zwischen diesen beiden großen Zielsetzungen stets bewußt gewesen. In der Rückschau gewinnt man den Eindruck, daß jeweils eher eine Optimierung des nächsten Erweiterungs- oder Vertiefungsschritts und weniger seine Maximierung angestrebt worden ist. So kann man insgesamt in dieser einerseits natürlich erscheinenden, aber eben auch immer wieder klug gesteuerten Wellenbewegung der Prioritäten einen der entscheidenden Gründe für die bisherigen großen Erfolge sehen.

Für die letzte zurückliegende Zeitspanne hat die bis dahin traditionelle Frage: „Vertiefung *oder* Erweiterung“ aber kaum noch eine realistische Alternative angeboten. Spätestens seit sich die im Vertrag von Maastricht 1991 schon beschlossene Begründung einer Europäischen Union und die Verhandlungen mit den ihr jetzt beitretenen Ländern zeitlich parallel zu vollziehen begannen, mußten Erweiterung *und* Vertiefung nicht mehr nur als gleichermaßen, sondern auch als gleichzeitig notwendig gelten. Erst das kommende Jahrzehnt wird aber wohl endgültig erweisen, ob sich die Europäische Union und die Europäer dieser doppelten Herausforderung gewachsen zeigen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedenfalls ist das Ziel der Union, zeitgleich mit der Erweiterung auch im Hinblick auf die Vertiefung ihrer Integration – mit einer durchgreifenden Strukturreform ihres institutionellen Gefüges – einen Schritt vorwärts zu kommen, noch nicht erreicht. Die Erweiterung um zehn neue Mitglieder wird jetzt rechtsgültig vollzogen. Aber der Versuch, mit Hilfe einer vertraglich beschlossenen neuen Verfassung auch eine ausreichend stabile institutionelle Handlungsgrundlage für die nun noch größere Gemeinschaft zu schaffen, ist unter nicht eben rühmlichen Umständen bisher gescheitert. Daß die Brüsseler Regierungskon-

ferenz vom Dezember 2003 keine Einigung über den Entwurf des Verfassungsvertrages erreicht hat, stellt ohne Frage für den Einstieg der Europäischen Union in die neue Phase ihrer Existenz eine schwere Belastung dar.

Eine Verfassung für Europa

Nun hat es in der Geschichte der europäischen Integration während des letzten halben Jahrhunderts schon mehrfach signifikante Einschnitte gegeben, die zunächst Stagnation oder gar Rückschritte zur Folge hatten. Keineswegs ist in ihr immer nur eine geradewegs aufwärts gerichtete Linie erfolgreichen politischen Handelns erkennbar, und falsche Einschätzungen der unterschiedlichen Interessenlagen und Sensibilitäten haben oft eine negative Rolle gespielt. Dennoch bezweifelt niemand ernsthaft, daß es sich dabei insgesamt um eine Erfolgsgeschichte handelt.

Auch das Scheitern der Brüsseler Regierungskonferenz sollte also noch nicht endgültig als Katastrophe gewertet werden, zumal die Diskussion um eine Verfassung für Europa natürlich ihre Geschichte hat. Der These, daß mit der Abfolge der großen Übereinkünfte, von der Gründung der Montanunion über die Römischen Verträge bis hin zum Vertrag von Amsterdam, ja doch bereits eine hinreichende verfassungsmäßige Grundlage gelegt sei, sind mehrfach Entwürfe für eine formelle europäische Verfassung gegenübergestellt worden. Praktische Bedeutung haben diese freilich in der Vergangenheit allesamt nicht gewinnen können.

Andererseits hatte schon der 1991 beschlossene und am 1. November 1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht mit dem Jahr 1996 selbst einen Zeitpunkt benannt, an dem eine Fortschreibung seines Inhalts notwendig werden würde. Dem wollte der Vertrag von Amsterdam 1997 auch näherkommen. Die dann für das Ende des Jahres 2000 projektierte Regierungskonferenz von Nizza hat freilich den in der Europäischen Union inzwischen entstandenen Reformstau nicht abgebaut, sondern mit in letzter Minute gefaßten und ungenügend durchdachten Beschlüssen nur neue Probleme geschaffen. So kam es folgerichtig 2001 zur gemeinsamen Einberufung eines „Konvents für die Zukunft Europas“, der möglichst frei von nationalen Egoismen und Empfindlichkeiten nach Lösungen für die strittigen institutionellen Fragen suchen und eine Verfassung für die Europäische Union entwerfen sollte. Dieser Konvent hat den ihm gegebenen Auftrag im knappen Zeitraum von eineinhalb Jahren erstaunlich gut erfüllt und im Herbst 2003 dem Europäischen Rat in Thessaloniki seinen Entwurf für eine durch Vertrag zwischen den Regierungen in Kraft zu setzende Verfassung der Europäische Union vorgelegt.

Natürlich enthält ein solches Werk viele Kompromisse. Daß dann im nachhinein manches einigen zu weit und anderes anderen nicht weit genug gehen würde, kann nicht verwundern. Insgesamt aber herrschte doch eine deutlich positive Bewertung des Ergebnisses vor – und das Staunen darüber, daß dieser Konvent, und zwar

unter Mitwirkung auch von Vertretern aus den neuen Beitrittsländern, zu einem solchen Konsens über einen so komplizierten Gegenstand gekommen war. Sein Entwurf ist in Thessaloniki auch ohne erkennbare Einwände entgegengenommen worden. Kurz vor Jahreswechsel aber scheiterte dann die Brüsseler Regierungskonferenz kläglich bei ihrem Versuch, sich endgültig über den Inhalt dieser Verfassung zu einigen.

Europa hat dadurch einen schweren Rückschlag erlitten, vermutlich den schwersten, den der Prozeß seines friedlichen Zusammenschlusses seit Beginn erfahren hat. Dabei schienen für den, der nur über die allgemein zugänglichen Informationsquellen verfügte, die Vorzeichen für ein Gelingen des Abschlusses so ungünstig nicht zu stehen. Zwar stand in einigen wichtigen Fragen die endgültige Einigung unter den Regierungen noch immer aus. Aber bis zuletzt hatte doch eigentlich niemand die Hoffnung aufgeben wollen, daß der vielbeschworene „europäische Geist“, so kurz vor dem großen Beitrittstermin und den bald danach folgenden Wahlen zum Europäischen Parlament, am Ende doch noch bei allen Beteiligten hinreichenden Verständigungswillen, einsichtiges Einlenken und weitgehenden Verzicht auf nationalistische Egoismen bewirken könnte. Offenbar sind die Versäumnisse im Vorfeld des Brüsseler Gipfels aber zu schwerwiegend gewesen, als daß alle klimatischen Irritationen noch rechtzeitig hätten überwunden werden können.

Das Problem der Mehrheitsentscheidungen

Aber diese Irritationen haben sich dann mit egoistischem Vorteilsstreben, verstehbaren Einwänden, entschlossener Besitzstandswahrung und einer defizitären Verfahrenssteuerung so zu einem unheilvollen Gemenge vermischt, daß am Ende ein Abbruch der Verhandlungen als „ultima ratio“ angezeigt erschien. Dabei ist insbesondere die Frage, nach welchen Regeln die Regierungen der Mitgliedsstaaten im Ministerrat zukünftig ihre Entscheidungen treffen sollen, ohne tragfähige Antwort geblieben. Daß bei 25 Mitgliedsstaaten für möglichst viele Politikbereiche ein vernünftig handhabbares Verfahren der Mehrheitsentscheidung notwendig würde, mußte allen Beteiligten schon seit längerem klar sein.

Das Modell dafür, das im Dezember 2000 in Nizza beschlossen wurde, rechtfertigt durchaus kritische Nachfragen. Natürlich können sich die Unterschiede in den Bevölkerungsgrößen nicht direkt proportional in der Stimmengewichtung für die einzelnen Mitgliedsstaaten widerspiegeln. Einer Stimme für Malta müßten dann etwa 235 Stimmen für Deutschland entsprechen. Dennoch läßt die Stimmengewichtung nach Nizza zu wenig nachvollziehbare Maßstabsgerechtigkeit erkennen. Vor allem auf Drängen Frankreichs ist dort den vier größten Staaten – Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien – jeweils die gleiche Zahl von 29 Stimmen zugestanden worden. Polen und Spanien wurden je 27 Stimmen zugesprochen, ob-

wohl die Bevölkerung beider Länder zusammengenommen noch unter der Einwohnerzahl des größten Mitgliedsstaates liegt. Der damals in letzter Minute beschlossene Kriterienkatalog erleichtert darüber hinaus Blockaden auch durch eine relativ kleine Zahl von Staaten und ist im übrigen so kompliziert, daß die Frage, ob nun jeweils ein Beschluß gültig zustandegekommen sei, oft ohne Computerhilfe kaum noch beantwortbar sein dürfte⁶. Dieses „Nizza-Modell“ kann kaum als das Ergebnis einer besonders sachgerechten und um fairen Ausgleich bemühten Verhandlung unter Partnern angesehen werden, die um des gemeinsamen Zieles willen zu vertretbaren und vernünftigen Kompromissen bereit sind⁷.

Es war also nur folgerichtig, daß der Konvent für die Zukunft Europas sich intensiv um eine bessere Lösung des Problems bemüht hat. Das von ihm konsensual verabschiedete Modell der doppelten Mehrheit erfordert bei einer Abstimmung des Ministerrats eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten und dazu eine Bevölkerungsmehrheit dieser Staaten von mindestens 60 Prozent der Einwohner der Europäischen Union insgesamt⁸. Dieses Modell vermeidet die angesprochenen Disproportionalitäten des Nizza-Konzepts und trägt zugleich den demographischen Gegebenheiten angemessener Rechnung – ein Aspekt, der ja gerade wegen der Bemühungen um eine verbesserte demokratische Legitimation der Union von großer Bedeutung ist. Es erleichtert das Zustandekommen positiver Beschlüsse, ohne jedoch den notwendigen Schutz von Minderheiten vor ungerechtfertigter Übermächtigung zu vernachlässigen, und es erschwert leichtfertige Blockaden, die die Handlungsfähigkeit der Union lähmen könnten. Es ist schließlich deutlich einfacher zu handhaben und wäre auch den Bürgerinnen und Bürgern leichter zu vermitteln.

Das Modell der doppelten Mehrheit ist in Brüssel insbesondere am Widerstand von Polen und Spanien gescheitert, die auf die ihnen in Nizza zugesagten besonders vorteilhaften Positionen unter keinen Umständen verzichten wollten. Das ist als Faktum festzuhalten. Die ersten Reaktionen aus dem Kreis der Beteiligten reichten von markigen Hinweisen darauf, es „denen gezeigt zu haben“, bis hin zu ebenso wenig nützlichen Versuchen, mit einseitigen Fingerzeigen von eigener Mitverursachung abzulenken. Bald aber setzten sich doch sachlichere Beurteilungen durch, die den Abbruch der Konferenz durchaus als Fehlschlag und Rückschritt werteten, ohne deshalb Katastrophenszenarios zu zeichnen. Zu Recht wurde daran erinnert, daß dies ja nicht die erste Krise in der Geschichte der europäischen Integration sei und daß man hoffen dürfe, auch diese schließlich zu meistern.

Europäische Integration auf dem Prüfstand

Zu Beginn der irischen Ratspräsidentschaft (Anfang 2004) fiel es dem irischen Ministerpräsidenten Bertie Ahern zu, die Initiative zu einem neuen Anlauf zu ergreifen. Allem Anschein nach sind die Bemühungen Aherns auch nicht ohne erste

Teilerfolge geblieben. Offenbar gibt es aus Polen wie aus Spanien Signale dafür, daß auch dort wieder etwas intensiver über ein angemessenes Verhältnis zwischen der Beachtung von europäischen Solidarerfordernissen und der Verfechtung nationaler Interessen nachgedacht wird. Die Hoffnung auf eine Einigung über den Verfassungsentwurf des Konvents – jedenfalls in seiner Substanz – wird sich aber wohl kaum kurzfristig erfüllen. In den Niederlanden und in Luxemburg dürfte man sich intensiv auf die Wahrnehmung vermehrter Verantwortung in dieser Sache vorbereiten. Diesen beiden Ländern fällt als nächsten bis zur Mitte des Jahres 2005 die Präsidentschaft im Europäischen Rat zu.

Vom 1. Mai 2004 an wird der Zustand der Union also zum einen durch die vollzogene Erweiterung, zum anderen aber für eine ungewisse Zeitspanne durch eine Beeinträchtigung ihrer Handlungsfähigkeit gekennzeichnet sein. Den schwierigen Verhandlungen der nächsten Zeit könnte der motivierende Schwung fehlen, der die Akteure nach einem zügig erreichten Konsens in der Verfassungsfrage vielleicht auch zu weiteren mutigen Schritten vorwärtsgetragen hätte. Die Integration der neuen Mitglieder fördernden Methoden des Gemeinschaftshandelns könnten, so ist wohl zu befürchten, durch intergouvernementale Verfahrensweisen eher wieder zurückgedrängt werden. Das negative Ergebnis der Regierungskonferenz von Brüssel hat die Positionen des Europaparlaments und der Kommission nicht gestärkt. Gerade sie aber sollen den Nutzen des Ganzen gegenüber den nationalen Interessen ins Spiel bringen.

Die sachlich-materiellen Anforderungen, die sich jetzt in der Europäischen Union stellen, lassen sich zunächst kaum verlässlich abschätzen. In gewisser Weise verdienen die Erfahrungen hier Beachtung, die in Deutschland nach der Wiederherstellung der staatlichen Einheit mit allen Schwierigkeiten der Transformation und der sozialökonomischen Integration gemacht wurden. Probleme dieser Art werden sich jetzt vervielfältigt stellen. Zum einen hat sich ja schon die bisherige Union keineswegs immer als geeinte handlungsfähige Größe erwiesen. Zum anderen haben zehn neue Mitglieder nicht nur ihre je eigene und unterschiedliche Geschichte; sie sind offensichtlich auch unterschiedlich gut auf ihre neue Rolle vorbereitet.

Daß der Beitritt jedem von ihnen ein neues Verständnis der eigenen nationalen Souveränität abfordern wird, ist schon angeklungen. Der damit verbundene Verzicht ist bisher im Bewußtsein der betroffenen Bevölkerungen weniger präsent als die oft schier unbegrenzte Hoffnung auf schnell wachsenden Wohlstand und wirtschaftliche und soziale Sicherheit. Die bevorstehenden Verhandlungen über die Unionshaushalte der kommenden Jahre und die Verteilung der verfügbaren Mittel werden zur Nagelprobe dafür werden, welche Wirkungen die unvermeidlich folgende Ernüchterung in den einzelnen Ländern und in der Union insgesamt haben wird. Wenn man das bisherige Unvermögen der Union bedenkt, wenigstens ihre Agrarpolitik einigermaßen vernünftig neu zu justieren, kann man sich über die bevorstehenden Schwierigkeiten keine Illusionen machen.

Es geht aber nicht nur um ökonomische und soziale Probleme, die mutige Entscheidungen und im Gemeinschaftszusammenhang enorme finanzielle Aufwendungen erfordern. Es geht auch um die Probleme, die sich aus der Transformation des Gemeinschaftsrechts und seiner Einfügung in die nationalen Rechtssysteme der neuen Mitgliedsländer ergeben. Den wenigsten ist bewußt, in wie hohem Maß das Europarecht unser tägliches Leben bereits konkret mitbestimmt. Für jedermann sichtbar sind schließlich die Schwierigkeiten, die sich aus der Herausbildung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergeben. An der Herausforderung des Irakkrieges sind die Europäer in zwei Lager zerfallen, und es wird schwierig sein, die Irritationen aufzuarbeiten, die aus dieser Misere für die Europäische Union als solche und für ihr Verhältnis zu den USA entstanden sind.

Der Mißerfolg von Brüssel hat eine Asymmetrie entstehen lassen. Der quantitative Schritt in eine neue Dimension bleibt vorläufig ohne die Unterstützung, die der qualitative Sprung in eine neue Verfaßtheit der Union bereitstellen sollte. Die „Union der 25“ tritt ihren Weg unter ungünstigen Bedingungen an. Die föderalen Elemente im Gesamtkonstrukt der Europäischen Union, ohne die sie schwerlich mehr sein kann als eine riesige Freihandelszone, dürfen aber nicht unter das unabdingbare Minimum zurücksinken. Die immer gern verkündete und bisher letztlich auch immer akzeptierte These von der Unumkehrbarkeit des Weges zur Europäischen Union wäre dann plötzlich neuer Anfrage ausgesetzt, und letztlich erschiene sogar ein Scheitern dieses großen Vorhabens und damit eine politische Katastrophe erster Ordnung nicht mehr gänzlich ausgeschlossen.

Vor falschen Erwartungen ist also zu warnen⁹. Aber auch Resignation brächte keinerlei Nutzen. Wenn sich jetzt bei allen Akteuren die Klugheit nüchterner Analyse mit dem Streben nach einer gerechten Verteilung der Lasten und die Mäßigung bei der Formulierung der eigenen Ansprüche mit der Tapferkeit verbinden würde, die allen Widerständen zum Trotz am hohen Ziel und seiner Verwirklichung festhält, würden auch die großen Vorteile wieder in den Blick kommen, die von der Erweiterung durchaus erwartet werden können. Die Europäische Union kann insgesamt in der Folge der Erweiterung in vielen Hinsichten gewinnen und bereichert werden¹⁰. Dabei ist die sozialökonomische Dimension keineswegs die einzige, in der sich Vorteile einstellen werden. Gewicht und Einfluß der Union werden bei einer gemeinsamen Außenpolitik im Weltzusammenhang deutlich wachsen, und unter dem Sicherheitsaspekt ist der Zugewinn sofort greifbar. Auch in manchen anderen Politikfeldern wie zum Beispiel dem Umweltschutz, der Vergemeinschaftung der Forschung und der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung ergeben sich neue Möglichkeiten. Im übrigen zeigt die Vergangenheit, daß es durchaus möglich ist, in einzelnen Bereichen wegweisende Fortschritte zu erzielen, auch wenn der Kreis der Beteiligten nicht sofort alle Mitglieder der Gemeinschaft einschließt. Die Einführung des Euro ist dafür das beste Beispiel. Voraussetzung ist nur, daß der spätere Beitritt unter gleichen Bedingungen allen offensteht.

Die Vision des Anfangs als Orientierung für die Zukunft

Die erfolgreiche Realisierung der Integration wird freilich gerade in der kritischen Phase, in der sich die Europäische Union gegenwärtig befindet, große politisch-diplomatische Anstrengungen erfordern. Um so mehr muß der nächste Anlauf zur Verabschiedung der zukünftigen Verfassung Europas bald und mit der kritischen Überprüfung der je eigenen, bisher vertretenen Position beginnen, anstatt von neuem die alten Fehler der anderen immer wieder möglichst nachhaltig in das öffentliche Bewußtsein zu bringen. Damit kommt erneut die Dimension der Moralität ins Spiel, denn über das erforderliche politisch-diplomatische Geschick hinaus ist ebenso eine große sittliche Anstrengung notwendig.

Natürlich erfordert das politische Projekt Europa ein nüchtern-pragmatisches Grundverhalten, das sich von der rationalen Abwägung der Möglichkeiten leiten läßt und nicht nur den Ausgleich, sondern auch die Wahrnehmung von Interessen für legitim hält. Aber die Wirklichkeit zeigt auch, daß jeder Pragmatismus letztlich ins Leere zu laufen droht, wenn er nicht mit einer verbindenden Zielvorstellung unterfüttert ist, die ihm Orientierung gibt und einen hohen Einsatz rechtfertigt. Wir sollten nicht zögern, von einer solchen Zielvorstellung als von einer Vision zu sprechen. Sie muß die Anziehungskraft haben, die ausreicht, den unvermeidlichen Pragmatismus gleichsam permanent zu durchbrechen. Eine solche Vision hat aber nicht nur einen ideell-sachlichen Inhalt. Sie braucht auch ein personales Fundament.

So drängen sich zum Abschluß drei Fragen auf: Haben die heute führenden Akteure noch eine Zielvorstellung für Europa, die wirklich Orientierung zu geben vermag und einladend zugleich ist, weil sie sich als die konsequente Fortschreibung jener großen Vision erweist, die am Anfang der europäischen Integration gestanden hat? Zum zweiten: Wer von diesen heutigen Akteuren vermittelt den Eindruck, in seinen Entscheidungen nicht nur von zielführender Rationalität, sondern auch von jenem glaubensgeleiteten Grundvertrauen geprägt zu sein, ohne das die großen Europäer des Anfangs kaum die Kraft gehabt hätten, erfolgreich die ersten Schritte zu tun¹¹? Und schließlich, auch wenn die Kraft zu großer sittlicher Anstrengung natürlich keineswegs zwingend eine religiöse Bindung oder gar den christlichen Glauben voraussetzt: Haben denn die Christen in Europa und ihre Kirchen noch die Kraft, beispielhaft und überzeugend auf jene Moralität hinzuwirken und für sie einzutreten, ohne die Europa seit dem Beginn seiner Integrationsgeschichte niemals das geworden wäre, was es heute immerhin ist¹²?

Es zeugt nicht von geistiger Souveränität, das christliche Erbe Europas zu leugnen. Alle Werte, die eine europäische Identität bestimmen könnten, haben mindestens eine ihrer Wurzeln im christlichen Glauben. Aber dieses Erbe ist auch ein Vermächtnis. Und die Christen in Europa haben jetzt die Wahl, dieses Vermächtnis zu verspielen oder ihm gerecht zu werden.

ANMERKUNGEN

¹ Im Fall von Zypern ist nur noch ungewiß, ob die Einigungsverhandlungen zwischen beiden Teilen des Landes zum Erfolg und damit zum gemeinsamen Beitritt führen werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt – dieser Beitrag wurde am 1. März 2004 abgeschlossen – scheint es dafür hoffnungsvolle Ansätze zu geben.

² Zur empirischen Dimension dieser Problematik neuerdings B. Westle, Europäische Identifikation im Spannungsfeld regionaler u. nationaler Identitäten. Theoretische Überlegungen u. praktische Befunde, in: Politische Vierteljahresschrift 44 (2003) 453–482.

³ Die permanenten Versuche von Mitgliedern der Bundesregierung, das Ergebnis der von der Kopenhagener Regierungskonferenz versprochenen Verhandlungen gleichsam als schon feststehend vorwegzunehmen, ignorieren weitgehend die zentrale Problematik. Es gibt keinen guten Grund, die Alternative einer besonderen Form privilegierter Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Türkei von vornherein auszuschließen. Der in diesem Zusammenhang in Ankara erhobene Populismus-Vorwurf des Bundeskanzlers gegen die Vorsitzende der CDU fällt unverkürzt auf ihn selbst zurück.

⁴ Die Rede vom „Dreier-Gipfel“ zwischen Jacques Chirac, Tony Blair und Gerhard Schröder am 14.2.2004 in Berlin war wohl nicht nur eine Kreation der Medien.

⁵ Ob die für März und April angekündigten Zusammenkünfte der Regierungskonferenz und des Ministerrats oder auch die Wahlen in Spanien schon konkrete Folgerungen entlastender Art zeitigen werden, wird gegenwärtig allgemein eher bezweifelt.

⁶ In dreifacher Hinsicht bedarf es für einen Beschluß einer Mehrheit: Die Mehrheit der Staaten muß ihm zustimmen; die ihnen zustehenden Stimmen müssen zusammen ein Quorum von 72,3 Prozent aller Stimmen erreichen, und schließlich müssen diese Staaten mindestens 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union repräsentieren, sobald auch nur ein Mitgliedsstaat auf der Erfüllung auch dieses dritten Kriteriums besteht. Es ist kaum zu sehen, wie das Funktionieren dieses Modells den Bürgerinnen und Bürgern Europas verständlich gemacht werden könnte.

⁷ Ungeachtet dessen wird dieses Modell jetzt vorläufig unbefristet zur Anwendung kommen.

⁸ Zu Einzelheiten der Problematik und den neuerdings diskutierten Kompromißmöglichkeiten vgl. N. Busse, Die Macht der Prozente, in: FAZ, 2.2.2004, 12.

⁹ Dies geschieht mit vielen ins einzelne gehenden Argumenten bei A. Rothacher, Die EU 25, in: Aus Politik u. Zeitgeschichte, 5–6/2004, 25 ff.

¹⁰ Vgl. ebd. 34.

¹¹ Vgl. dazu G. Leder, Eine Verfassung für Europa?, in dieser Zs. 221 (2003) 26–38.

¹² Vgl. hierzu in vielem U. Ruh, Grundwert Religionsfreiheit, in: HerKorr 58 (2004) 55–57.