

Europa im Rückblick. 25 Jahre europäische Integration in historischer Perspektive

Wilfried Loth

In den 25 Jahren seit dem erstmaligen Erscheinen des Jahrbuchs der Europäischen Integration hat das gemeinschaftliche Europa seine Gestalt beträchtlich verändert. Die Europäischen Gemeinschaften haben eine Europäische Union gebildet, die Zahl ihrer Mitglieder stieg in drei Erweiterungsrounden von neun auf 25. Die wirtschaftliche Integration wurde mit der weitgehenden Realisierung des europäischen Binnenmarkts und der Wirtschafts- und Währungsunion erheblich vertieft. Die Gemeinschaft übernahm neue Aufgaben in den Bereichen Umweltschutz, innere Sicherheit, Forschungsförderung, Bildung und Erziehung, Kulturförderung, Gesundheits- und Verbraucherschutz. Die Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik wurde institutionell stärker verankert und inhaltlich vertieft. Schließlich ging mit der Ausweitung der Aufgaben und der Zahl der Mitglieder eine Stärkung der europäischen Ebene einher: Die Rechte der Unionsbürger wurden kodifiziert, das Europäische Parlament erhielt stärkere Mitwirkungsrechte, Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat der Gemeinschaften wurden erleichtert.

Trotz dieser beträchtlichen Erfolge ist 25 Jahre nach der Einführung des Europäischen Währungssystems, den ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament und den Beitrittsverhandlungen mit Griechenland, Portugal und Spanien große Unsicherheit über den weiteren Gang des europäischen Projekts zu registrieren. Die Ablehnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa durch deutliche Mehrheiten in den Gründungs-Mitgliedsländern Frankreich und Niederlande hat unklar werden lassen, wie größere Transparenz und Effektivität in der Gemeinschaftspolitik gesichert und der Legitimitätsverfall der Europäischen Union gestoppt werden soll. Weitere Beitritte, die nach der Logik der bisherigen Erweiterungsrounden geboten sind, rufen Fragen nach der Leistungsfähigkeit und der Identität der Gemeinschaft auf den Plan. Eine gemeinsame Vision, wie den Herausforderungen der Globalisierung begegnet werden soll, ist nicht in Sicht.

Die Geschichte der europäischen Integration im letzten Vierteljahrhundert kann daher nicht nur als Erfolgsgeschichte geschrieben werden. So notwendig es ist, sich die Leistungen bewusst zu machen, die zu den unbestreitbaren, aber keineswegs selbstverständlichen Erfolgen der Europäischen Union geführt haben, so unverzichtbar ist auf der anderen Seite der Hinweis auf Defizite und Versäumnisse, die zu den Schwierigkeiten geführt haben, mit denen die Union und ihre Bürger gegenwärtig konfrontiert sind. Nur so kann der historische Rückblick dazu beitragen, die gegenwärtige Problemlage besser zu verstehen.¹

¹ Bei der Rekonstruktion der Integrationsgeschichte des letzten Vierteljahrhunderts bilden die 25 Bände des Jahrbuchs der Europäischen Integration eine unentbehrliche Grundlage. Eine umfassende Gesamtdarstellung liegt bislang nicht vor; für Einzelbereiche vgl. die Angaben im Literaturverzeichnis.

Die Relance der 1980er Jahre

Als das Jahrbuch der Europäischen Integration ins Leben gerufen wurde, befanden sich die Europäischen Gemeinschaften nicht gerade im besten Zustand. Die erste Direktwahl zum Europäischen Parlament im Juni 1979 hatte nicht die Mobilisierung einer europäischen Öffentlichkeit erbracht, die sich die Verfechter des Europa-Gedankens von ihr versprochen hatten. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Gemeinschaften, die der belgische Premierminister Leo Tindemans im Auftrag des Europäischen Rates gesammelt und Ende 1975 vorgelegt hatte, wurden von den Staats- und Regierungschefs der Neuner-Gemeinschaft noch nicht einmal diskutiert. Die französische Politik sperrte sich auch unter Valéry Giscard d'Estaing gegen eine Ausweitung der Parlamentsrechte, Frankreich und Italien suchten die Aufnahme der spanischen und portugiesischen Konkurrenz in den gemeinsamen Agrarmarkt hinauszuzögern, die britische Premierministerin Margret Thatcher kämpfte für eine Reduzierung des britischen Beitrags zum Gemeinschaftshaushalt und gegen jedwede Ausweitung der Gemeinschaftsaktivitäten, der deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt stellte sich einer Ausweitung der Gemeinschaftsausgaben in den Weg. Die Aufmerksamkeit der Zeitgenossen wurde von der Debatte um die „Nachrüstung“ und die sowjetische Intervention in Afghanistan in Anspruch genommen; hinsichtlich der Zukunft der Europäischen Gemeinschaften machte das Schlagwort von der „Eurosclerose“ die Runde.

Initiativen, die den Verfall der Gemeinschaft verhindern und einen neuen Integrations Schub auslösen sollten, führten zunächst nicht sehr weit. Außenminister Hans-Dietrich Genscher profilierte sich im Januar 1981 mit dem Vorschlag eines „Vertrags über die Europäische Union“, der das politische Ziel der europäischen Einigung bekräftigen und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft in einem überschaubaren Rahmen aufzeigen sollte. Kommissionspräsident Gaston Thorn sekundierte im Juni 1981 mit präzisen Vorschlägen zur Reform der Agrarpolitik, Ausweitung der Eigeneinnahmen und Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken. Zu mehr als einer politischen Grundsatzklärung fanden sich die Staats- und Regierungschefs jedoch nicht bereit, und selbst diese fiel angesichts des Widerstands der französischen wie der britischen Regierung denkbar bescheiden aus. Die „Feierlichen Erklärung zur Europäischen Union“, die der Europäische Rat am 19. Juni 1983 in Stuttgart verabschiedete, sah an Stärkung der Gemeinschaftsorgane nur noch „Stellungnahmen“ des Europäischen Parlaments zur Ernennung des Kommissionspräsidenten und zum Abschluss internationaler Verträge vor; die Entscheidung über einen möglichen Vertrag über die Europäische Union wurde auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

Erfolgreicher war der italienische Föderalist Altiero Spinelli mit seinem Versuch, den Tatendrang der ersten direkt gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments dazu zu nutzen, der Idee eines substantiellen Unionsvertrags größere Legitimität zu verschaffen. Der Entwurf eines „Vertrags über die Europäische Union“, den das Parlament am 14. Februar 1984 mit überwältigender Mehrheit verabschiedete (237 gegen 31 Stimmen bei 43 Enthaltungen), blieb, um dem Stimmungsbild in den Ländern der Gemeinschaft Rechnung zu tragen, in der Zuweisung neuer Kompetenzen an die Union zurückhaltend; lediglich die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion wurde als Tagesaufgabe postuliert. Gleichzeitig wies er mit der Einschränkung des Vetorechts und der Gleichstellung von Ministerrat und Parlament im Gesetzgebungs- und Haushaltsverfahren den Weg zu einer Parlamentarisierung der Gemeinschaft. Angesichts des überraschend einmütigen Votums der Abgeordneten konnten die nationalen Regierungen entsprechende Forderungen fortan nicht mehr als Auswüchse angeblicher Herrschaftsgelüste der „Brüsseler Bürokratie“ abtun.

Zur gleichen Zeit arbeiteten François Mitterrand, französischer Staatspräsident seit dem Mai 1981, und der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl daran, ihre Differenzen in der Agrarpolitik zu überwinden und das deutsch-französische Tandem wieder als Motor weiterer Integrationschritte zu etablieren. Im Vorfeld des Europa-Gipfels in Fontainebleau am 25./26. Juni 1984 verständigten sie sich darauf, den Briten hinsichtlich der Beitragsreduzierung ein Kompromissangebot zu machen, zugleich aber mit einer Neugründung der Gemeinschaft ohne Großbritannien zu drohen, falls die britische Regierung den Kompromiss verweigern sollte.

Margret Thatcher gab sich darauf hin mit einer Ermäßigung der britischen Nettozahlungen zufrieden. Die lange verschleppten Verhandlungen mit Spanien und Portugal wurden beschleunigt, sodass nach dem Beitritt Griechenlands zum 1. Januar 1981 die beiden Länder der iberischen Halbinsel der Gemeinschaft zum 1. Januar 1986 beitreten konnten. Zwei Ausschüsse, die der Europäische Rat in Fontainebleau auf Drängen Mitterrands einsetzte, sollten Vorschläge zur Gestaltung der Union entwickeln – sowohl im Hinblick auf ihre stärkere Präsenz im Alltagsleben (Ausschuss für das „Europa der Bürger“ unter dem Vorsitz des italienischen Europa-Abgeordneten Pietro Adonnino), als auch im Hinblick auf eine bessere Organisation der Zusammenarbeit („Ausschuss für institutionelle Fragen“ unter dem Vorsitz des irischen Senators James Dooge).

Für den langfristigen Erfolg der deutsch-französischen Initiative wurde es entscheidend, dass mit Jacques Delors zum 1. Januar 1985 ein Kommissionspräsident ins Amt kam, der es verstand, die Aufmerksamkeit der europäischen Politik auf den Teil der Reformagenda zu konzentrieren, der unabweisbar auch im britischen Interesse lag: die Vollendung des Binnenmarktes. Ein Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse in der Gemeinschaft schien auch Frau Thatcher notwendig zu sein, wenn die Europäer im Wettbewerb mit den USA einerseits und den neuen Wirtschaftsmächten im Fernen Osten andererseits weiter mithalten wollten. Außerdem mochte sie sich sagen, dass ein Aufbrechen korporatistischer Wirtschaftsstrukturen unter Verweis auf die europäische Ebene leichter durchzusetzen sein würde als im nationalen Alleingang.

Mit der Ankündigung eines realistischen, aber präzisen Zeitpunkts für die Vollendung des Binnenmarkts („Ende 1992“) setzte Delors die Regierungen unter Druck, und mit der peniblen Auflistung von „300 Maßnahmen“, die dazu erforderlich sein sollten, im Binnenmarkt-Weißbuch vom 15. Juni 1985 schuf er ein Instrument, das es ihm erlaubte, den Druck zu verstetigen. Zu dem Druck, der von der einhelligen Bekundung des Europäischen Parlaments ausging, kam damit der Druck von Unternehmern, Finanzkreisen und einem Teil der Belegschaften, die auf die Realisierung der Binnenmarkt-Perspektive drängten. Angesichts des doppelten Drucks konnten es sich weder Frau Thatcher noch die ebenfalls Europa-skeptischen Regierungen in Dänemark und Griechenland weiter erlauben, den Ausbau der Gemeinschaft über den Binnenmarkt hinaus zu blockieren. Bei dem Treffen des Europäischen Rates in Mailand am 28./29. Juni 1985 stimmten sie zwar noch gegen die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Revision der Gemeinschaftsverträge; als die Mehrheit der Ratsmitglieder gleichwohl bei ihrem Entschluss blieben, die Konferenz durchzuführen, wagte die Minderheit es dann aber nicht mehr, sie zu boykottieren.

Natürlich ging der Ausbau der Gemeinschaften, der als Ergebnis der Regierungskonferenz mit der „Einheitlichen Akte“ vom 3. Dezember 1985 beschlossen wurde (offiziell unterzeichnet wurde sie im Februar 1986) nicht in allen Bereichen gleich weit. Einig waren sich alle Beteiligten, dass der Binnenmarkt tatsächlich zum 1. Januar 1993 vollendet sein sollte. Im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion gab es eine grundsätzliche Verpflichtung,

allerdings unterblieb angesichts des Widerstands nicht nur der britischen, sondern auch der deutschen Regierung die Festlegung eines Zeitplans. Die EWG erhielt neue Kompetenzen im Bereich des Umweltschutzes, der Forschung, der Stärkung der Kohäsion und der Förderung des sozialen Dialogs. In der Außenpolitik wurde eine Konsultationspflicht vereinbart; Beschlüsse sollten auch dann gelten, wenn sich einzelne Mitglieder enthielten. Weil anders der Binnenmarkt nicht durchsetzbar war, akzeptierte die britische Regierung eine Ausweitung des Mehrheitsvotums im Rat. Die Exekutivkompetenzen der Kommission wurden gestärkt; das Parlament erhielt die Möglichkeit, in gewissen Bereichen Änderungen zu Gesetzesvorlagen durchzusetzen, wenn der Rat nicht mit qualifizierter Mehrheit Widerspruch einlegte.

Trotz des Kompromisscharakters der insgesamt neun Texte dieser „Akte“ (die aufgrund des Widerstands der Briten und Dänen offiziell noch nicht einmal „Europäische Akte“ heißen durfte, wie es die Franzosen und die Deutschen vorgeschlagen hatten), war mit ihrem Inkrafttreten zum 1. Juli 1987 ein wesentlicher Schritt zur Überwindung der Stagnation des Integrationsprojekts getan. In der Dynamik, die er auslöste, gelang im Februar 1988 die Einigung auf eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. Im Juni 1988 wurde unter dem Vorsitz von Jacques Delors eine Expertenkommission zur Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion eingesetzt. Ein Jahr später, im Juni 1989, entschied der Europäische Rat, mit einer ersten Stufe der Währungsunion, in der Freizügigkeit des Kapitalverkehrs herrschen und Großbritannien sowie die südeuropäischen Mitgliedsländer dem Europäischen Währungssystem beitreten sollten, zum 1. Juli 1990 zu beginnen. Helmut Kohl, der entsprechend dem Rat seiner Experten einer Gemeinschaftswährung erst zustimmen wollte, wenn Gleichklang in den wirtschaftlichen Verhältnissen und in der Wirtschaftspolitik herrschte, akzeptierte beim Europäischen Rat am 8./9. Dezember 1989 unter dem Druck Mitterrands der Einberufung einer Regierungskonferenz zur Schaffung der Währungsunion, mit Blick auf die zuvor zu überstehende Bundestagswahl allerdings erst zum Dezember 1990. Die Verwirklichung der Währungsunion rückte damit gleichwohl sichtlich näher.

Europa nach dem Kalten Krieg

Die Europäische Gemeinschaft war damit vergleichsweise gut gerüstet, als mit dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums ganz neue Aufgaben auf sie zukamen. Sie konnte (oder musste) jetzt Ordnungsfunktionen auf dem europäischen Kontinent übernehmen, die bislang von den Weltmächten und ihren Blöcken wahrgenommen worden waren. Dazu gehörte, dass nach der Wiedervereinigung und dem Abzug der Siegermächte verstärkte Anstrengungen zur Einhegung der Deutschen unternommen werden mussten und dass die Gemeinschaft mit einem Mal auch für das Gelingen der Sanierung der osteuropäischen Länder mitverantwortlich war. Gleichzeitig fielen die politischen Barrieren weg, die die ehemals neutralen EFTA-Länder davon abgehalten hatten, sich der wirtschaftlich erfolgreicherer Gemeinschaft anzuschließen. Mit dem Aufstieg der USA zur alleinigen Weltmacht stellte sich die Frage nach einer eigenständigen Rolle der Europäer in der Weltpolitik mit neuer Dringlichkeit.

Von den Herausforderungen, die sich aus der Implosion des Ostblocks ergaben, hat die Gemeinschaft die Integration des größer gewordenen Deutschlands am besten bewältigt. Dies ist in erster Linie Helmut Kohl zu verdanken, der im Prozess der Weichenstellung für die deutsche Einheit 1989/90 die Notwendigkeit erkannte, die Befürchtungen der europäischen Nachbarn hinsichtlich der künftigen Rolle eines halbhegemonialen deutschen Staates in der Mitte Europas durch rasche Schritte zur stärkeren Einbindung der Deutschen

einzudämmen. Schon bei seiner Zustimmung zur Einberufung der Regierungskonferenz zur Währungsunion zum Dezember 1990 spielte diese Überlegung eine Rolle. Entscheidend war dann, dass Kohl im Vorfeld des Europäischen Rates von Maastricht am 9./10. Dezember 1991 einen Zeitplan für die Verwirklichung der Währungsunion akzeptierte (bei entsprechendem Mehrheitsvotum zum 1. Januar 1997, ansonsten definitiv zum 1. Januar 1999) und diese Entscheidung des Maastrichter Gipfels, die im Vertrag von Maastricht am 7. Februar 1992 notifiziert wurde, auch gegen erhebliche Vorbehalte in der Finanzwelt und der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik durchsetzte. Zum 1. November 1993 trat der Vertrag von Maastricht in Kraft, zum 1. Januar 2002 wurde der Euro in den Teilnehmerländern der Währungsunion als alleiniges Zahlungsmittel eingeführt.

Bei der Gestaltung der Währungsunion mussten sich die weiteren Mitgliedsländer allerdings in hohem Maße nach deutschen Vorgaben richten, anders war der Verzicht auf die D-Mark als de-facto-Leitwährung des Europäischen Währungssystems nicht zu erreichen. Die Europäische Zentralbank wurde nach dem Muster der deutschen Bundesbank als politisch unabhängige Währungsinstitution etabliert, für den Übergang zur Währungsunion wurde die Einhaltung objektiver Konvergenzkriterien vereinbart. Zur Konsolidierung ihrer Haushalte mussten sich die Teilnehmer verpflichten, ihr Haushaltsdefizit auch in Zukunft nicht über drei Prozent des Bruttoinlandprodukts anwachsen zu lassen und die öffentliche Gesamtverschuldung nicht über 60 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Großbritannien und Dänemark behielten sich die Entscheidung über eine Beteiligung an der Währungsunion bis zur Beschlussfassung über den Übergang zur letzten Stufe vor und blieben dann tatsächlich bei ihren nationalen Währungen.

Angesichts der neuen Herausforderungen hielt es Kohl auch für nötig, hinsichtlich der politischen Zusammenarbeit und der Stärkung der Gemeinschaftsorgane über die Reformen hinauszugehen, die in der „Einheitlichen Akte“ beschlossen worden waren. Sein Vorschlag einer Politischen Union, in einem Schreiben an Mitterrand am 27. November 1989 erstmals vorgetragen, stieß bei dem Adressaten zunächst auf wenig Interesse. Erst als sich mit dem Ausgang der Volkskammer-Wahlen in der DDR am 18. März 1990 ein Vollzug der deutschen Einheit noch im laufenden Jahr 1990 abzeichnete, begriff auch Mitterrand die Notwendigkeit weiterer Fortschritte in der politischen Integration. Gemeinsam mit Kohl präsentierte er daher am 18. April 1990 die Forderung nach Einberufung einer weiteren Regierungskonferenz, die einen Vertrag über eine Politische Union erarbeiten sollte. Kohl und Mitterrand verlangten, „die demokratische Legitimation der Union zu verstärken, ihre Institutionen effizienter auszugestalten; die Einheit und die Kohärenz der Aktion der Union in den Bereichen der Wirtschaft, der Währung und der Politik sicherzustellen; eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik festzulegen und in die Tat umzusetzen.“⁴²

Trotz des gemeinsamen Auftretens des deutsch-französischen Tandems ließ sich dieses ehrgeizige Programm nur unter erheblichen Abstrichen durchsetzen. Institutionell wurden mit dem Vertrag von Maastricht die Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und die Mitwirkungsrechte des Parlaments ausgeweitet, ein (allerdings rein beratender) Ausschuss der Regionen wurde eingerichtet, die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Rechnungshofs wurden gestärkt, eine europäische Staatsbürgerschaft wurde eingeführt. In den EWG-Vertrag (jetzt: Vertrag über die Europäische Gemeinschaft) wurden neben den Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion neue Zuständigkeiten in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz und Sozialpolitik aufgenommen, die Zuständigkeiten in der Forschungs- und Umweltpolitik wurden ausgeweitet,

und es wurde ein „Kohäsionsfonds“ eingerichtet, mit dem die Finanzierung von Umwelt- und Verkehrsprojekten in strukturschwachen Regionen unterstützt werden konnte.

Außerhalb der Gemeinschaftsverträge, im Bereich der organisierten Zusammenarbeit der Regierungen, blieben die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), für deren Operationalisierung ein Politisches Komitee aus Direktoren der Außenministerien eingerichtet wurde, und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Die Gemeinschaftsverträge und die beiden Bereiche der Regierungszusammenarbeit, für die die Kommission nur ein eingeschränktes Initiativrecht und das Parlament nur ein Konsultationsrecht erhielt, wurden in einer „Europäischen Union“ zusammengefasst; die WEU wurde als „integraler Bestandteil“ der Union damit beauftragt, etwaige Entscheidungen und Aktionen durchzuführen, „die verteidigungspolitische Bezüge haben“.³ Die Ausweitung der Gemeinschaftsaktivitäten musste so mit größerer Komplexität der Regelungen auf europäischer Ebene bezahlt werden; der Ausbau der Parlamentsrechte hielt mit dem Zuwachs der Ratskompetenzen nicht Schritt. Entsprechend verschärfte sich das Legitimationsdefizit der Gemeinschaft.

Hinsichtlich der Außen- und Sicherheitspolitik initiierte der Maastricht-Vertrag zwar eine rasch anwachsende „Deklarationspolitik“ der Gemeinschaft, ein Zuwachs an Handlungsfähigkeit war damit jedoch nicht verbunden. Kohl und Mitterrand kündigten daher im Oktober 1991 die Bildung eines deutsch-französischen Korps an und stellten damit die Weichen für eine Überwindung der traditionellen sicherheitspolitischen Differenzen zwischen Frankreich und der Bundesrepublik. Nachdem sich Belgien, Spanien und Luxemburg der Initiative angeschlossen hatten, wurde der multilaterale Militärverband im Umfang von über 50 000 Soldaten im November 1995 als „Eurokorps“ mit Sitz des Generalstabs in Straßburg eingerichtet. Als Ergebnis einer weiteren Regierungskonferenz, die angesichts der Halbheiten der Maastricht-Regelungen im Unionsvertrag von 1991/92 sogleich vereinbart worden war, wurde im Vertrag von Amsterdam vom 17. Juni 1997 (offiziell unterzeichnet am 2. Oktober 1997) zudem die Stelle eines „Hohen Vertreters für die GASP“ geschaffen (formal ein Generalsekretär des Rates der Außenminister); für Durchführungsbeschlüsse wurde das Mehrheitsvotum eingeführt; das Generalsekretariat wurde mit einer Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit ausgestattet.

Ansonsten brachte der Vertrag von Amsterdam eine Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Parlaments und eine Stärkung der Kompetenzen des Kommissionspräsidenten; seine Bestellung wurde von der Zustimmung des Parlaments abhängig gemacht. Wesentliche Teile der Bestimmungen zur Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und der Innenpolitik sowie das Sozialprotokoll des Maastricht-Vertrages wurden in den EG-Vertrag übernommen. Ebenso wurde das Abkommen von Schengen, das Grenzkontrollen innerhalb der Gemeinschaft durch ein zentrales Informationssystem und gemeinsame Kontrollen der Außengrenzen ersetzte, in den Unionsvertrag integriert. Nach langer Verzögerung am 26. März 1995 in Kraft getreten, galt es jetzt für die Benelux-Staaten, Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal; Italien und Österreich schlossen sich 1998 an. Die Befugnisse der gemeinsamen Polizeibehörde Europol wurden ausgebaut, die Bestimmungen zur Gesundheits-, Umweltschutz- und Verbraucherpolitik wurden erweitert. Bestimmungen über „verstärkte Zusammenarbeit“ eines Teils der Mitgliedsländer ermöglichten weitere Pionierunternehmen nach dem Muster des Schengener Abkommens; aufgrund britischen Widerspruchs sollten sie aber nicht für den

² Europa-Archiv 11/1990, S. D 283.

³ Vertrag von Maastricht, Art. J.7.

Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik gelten. Die Aussichten für eine Profilierung der Gemeinschaft in der internationalen Politik blieben folglich bescheiden.

Als vergleichsweise unproblematisch erwies sich demgegenüber der Beitritt der bisherigen EFTA-Staaten. Österreich hatte schon im Juni 1989 seinen Beitrittsantrag gestellt; im Juni 1991 war Schweden gefolgt, 1992 Finnland, die Schweiz und Norwegen. Während der Schweizer Antrag nach dem Scheitern einer Volksabstimmung über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum aus EG und EFTA im Dezember 1992 auf Eis gelegt wurde, begannen die Beitrittsverhandlungen mit den übrigen EFTA-Staaten im Januar 1993. Im Juni 1994 wurden die Beitrittsverträge unterzeichnet, zum 1. Januar 1995 traten sie in Kraft. Norwegen war allerdings nicht mehr dabei: Wie schon in der ersten Erweiterungsrunde von 1972/73 scheiterte die Ratifizierung hier in einer Volksabstimmung. Aus dem Europa der Zwölf wurde so nur ein Europa der Fünfzehn.

Wesentlich schwieriger gestaltete sich der Beitritt der Länder, die bis 1990 dem Ostblock angehört hatten. Während Großbritannien, Dänemark und auch Deutschland aus strategischen wie aus wirtschaftlichen Interessen auf eine möglichst rasche Ausweitung der Gemeinschaft nach Osten drängten, sahen Frankreich, die Benelux-Länder und die Subventionsempfänger des Kohäsionsfonds im Süden darin ein Projekt allenfalls für die nächste Generation. Die Gemeinschaft begnügte sich daher vorerst mit einer Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Reformen in den mittel- und osteuropäischen Ländern. Dazu dienten das im Herbst 1989 initiierte PHARE-Programm, Kredite der Europäischen Investitionsbank und der 1991 gegründeten Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie Assoziationsabkommen, die die Modernisierung der vormals staatssozialistischen Volkswirtschaften durch asymmetrische Liberalisierung fördern sollten. Im Oktober 1991 wurden die ersten Abkommen mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei geschlossen, bis 1996 folgten Rumänien, Bulgarien, Slowenien und die baltischen Staaten.

Erst bei dem Kopenhagener Ratstreffen am 21./22. Juni 1993 wurde den assoziierten mittel- und osteuropäischen Ländern eine grundsätzliche Beitrittsperspektive eröffnet, und erst bei dem Essener Ratstreffen am 9./10. Dezember 1994 wurde auf Drängen Kohls eine finanziell unterfütterte „Heranführungsstrategie“ beschlossen, die den beitriftswilligen Ländern helfen sollte, sich in einem strukturierten Dialog auf die Integration vorzubereiten. Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wurde auf die Zeit nach dem Abschluss der Regierungskonferenz zur Reform des Maastricht-Vertrags vertagt.

Umso problematischer war, dass sich die Staats- und Regierungschefs in Amsterdam nicht auf institutionelle Reformen verständigen konnten, die dem Hinzutreten zahlreicher neuer Mitglieder Rechnung trugen (Zahl der Kommissare und Stimmengewichtung im Rat). Gleichwohl beschloss der Europäische Rat in Luxemburg am 12./13. Dezember 1997, mit denjenigen Antragstellern Verhandlungen aufzunehmen, die nach einem Votum der Kommission den Beitrittskriterien hinreichend nahe kamen: neben Zypern (das schon 1990 einen Beitrittsantrag gestellt hatte) waren dies Ungarn, Polen, Tschechien, Estland und Slowenien. Mit den anderen Bewerbern wurden vom April 1998 an Vorgespräche geführt. Die Regierungen Belgiens, Frankreichs und Italiens kündigten an, dass für sie ein Abschluss der Verhandlungen erst nach einer Beschlussfassung über die Stärkung der Gemeinschaftsorgane in Frage kam; der Zeitpunkt für einen solchen Beschluss blieb aber ungewiss.

Durchbrüche und Blockaden

Eine Dynamisierung in den Handlungsfeldern, deren Bearbeitung in den 1990er Jahren nur mühsam vorankam, setzte erst an der Schwelle zum neuen Jahrtausend ein. Zu verdanken war dies einem größeren Maß an Realismus in der Europapolitik Großbritanniens seit dem Amtsantritt von Tony Blair 1997 und Lernprozessen beim französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac wie beim deutschen Bundeskanzler Gerhard Schröder.

Die im September 1999 installierte Kommission unter dem Vorsitz von Romano Prodi trieb die Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten mit großer Energie voran, die entsprechenden Arbeiten wurden im Amt eines speziellen Kommissars für Erweiterung, Günther Verheugen, zusammengeführt. Am 10./11. Dezember 1999 beschloss der Europäische Rat in Helsinki, mit Lettland, Litauen, der Slowakei, Rumänien, Bulgarien sowie Malta ebenfalls Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Für den Februar 2000 wurde eine neue Regierungskonferenz angesetzt, die bis zum Ende des Jahres die institutionellen Voraussetzungen für die Aufnahme der neuen Mitglieder schaffen sollte. Auf dem Gipfel von Nizza am 7./8. Dezember 2000 wurden die Sitzverteilung im Europäischen Parlament und die Stimmengewichtung im Ministerrat für bis zu 27 Mitglieder der Union neu geregelt und ein neues Verfahren zur Ermittlung der qualifizierten Mehrheit eingeführt; in der Kommission sollte jedes Mitgliedsland künftig nur noch durch einen Kommissar vertreten sein. Gleichzeitig wurde vereinbart, die Beitrittsverhandlungen nach Möglichkeit bis zum Ende des Jahres 2002 abzuschließen, sodass die Beitritte im Frühjahr 2004 vollzogen werden konnten. Die Bürger der neuen Mitgliedsländer sollten an den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 teilnehmen können.

Nicht zuletzt dank des Verhandlungsgeschicks von Verheugen konnte dieser ehrgeizige Zeitplan auch eingehalten werden. Mit den mittel- und osteuropäischen Staaten wurden viele Übergangsregelungen (für Zeiträume zwischen drei und zwölf Jahren) vereinbart; hinsichtlich des Finanztransfers an die neuen Mitgliedsländer wurde auf der Kopenhagener Ratstagung am 12./13. Dezember 2002 ein komplizierter Kompromiss geschlossen. Am 16. April 2003 konnte danach in Athen der Beitrittsvertrag mit zehn Staaten unterzeichnet werden (Polen, Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Lettland, Estland, Litauen, Zypern und Malta); mit Bulgarien und Rumänien wurden die Verhandlungen mit dem Ziel eines Beitritts in 2007 fortgesetzt. Nach zeitgerechten Ratifizierungen in allen Mitgliedsstaaten der erweiterten Europäischen Union konnte der Beitrittsvertrag zum 1. Mai 2004 in Kraft treten. Aus dem Europa der 15 wurde jetzt das Europa der 25.

Hinsichtlich der institutionellen Reformen wurde im Vertrag von Nizza (offiziell unterzeichnet am 26. Februar 2001, in Kraft getreten zum 1. Februar 2003) jedoch nur ein Minimalergebnis erzielt. Weil Schröder und Chirac es versäumt hatten, ihre Interessen wie einst Kohl und Mitterrand im Vorfeld der Regierungskonferenz aufeinander abzustimmen, kamen zwar erneut weitere Ausweitungen der Mehrheitsentscheidungen und der Mitwirkungsrechte des Parlaments zustande, doch ergab sich daraus kein kohärentes Design. Nach den Bestimmungen des Nizza-Vertrages konnten Beschlussfassungen im Rat nach 14 verschiedenen Verfahren stattfinden, hinsichtlich der Mitwirkung des Parlaments waren 11 Varianten möglich. Die Entscheidungsprozesse verloren damit weiter an Transparenz, Verantwortlichkeiten konnten immer schwerer zugeordnet werden.

Eine öffentliche Meinung, die durch ein öffentliches Plädoyer des deutschen Außenministers Joschka Fischer für einen „Verfassungsvertrag“ zur Bildung der „Europäischen Föderation“ (Rede an der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000) auf substan-

tiellere Fortschritte eingestimmt war, nahm den Vertrag von Nizza darum sehr kritisch auf. Schröder konnte in Nizza die Vereinbarung einer nächsten Regierungskonferenz für das Jahr 2004 durchsetzen, die diesmal unter Einbindung des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente und der Zivilgesellschaft vorbereitet werden sollte („Post-Nizza-Prozess“). Chirac ließ sich dafür gewinnen, zur Vorbereitung dieser Regierungskonferenz eine gemeinsame Position mit der Bundesregierung zu erarbeiten, und der belgische Premierminister Guy Verhofstadt sorgte dann als Ratspräsident dafür, dass der „Konvent zur Zukunft Europas“, der auf der Ratstagung in Laeken am 14./15. Dezember 2001 installiert wurde, tatsächlich ein Mandat für einen Vorschlag zur Weiterentwicklung der Europäischen Union erhielt.

Weil große Teile der Öffentlichkeit ein Ergebnis im Sinne Fischers erwarteten, hat der Konvent diese Chance auch genutzt. Als Ergebnis seiner Beratungen wurde am 20. Juni 2003 der Entwurf eines „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ vorgelegt, der wesentliche Fortschritte in Richtung Transparenz und Handlungsfähigkeit enthielt: Weitgehende Kongruenz von Mehrheitsentscheidungen im Rat und Mitentscheidung des Parlaments, beides als Regelfall; Installation eines Europäischen Außenministers; Ausbau der Position des Ratspräsidenten, der nicht mehr gleichzeitig Regierungschef eines Mitgliedslandes sein soll. Die Staats- und Regierungschefs machten sich diesen Entwurf nach einigen Zugeständnissen an die Repräsentanzbedürfnisse Spaniens und Polens am 18./19. Juni 2004 in Brüssel zu eigen.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik erhielt Substanz durch die Hinwendung Blairs zum Aufbau glaubwürdiger europäischer Krisenreaktionskräfte, die bei einem informellen Ratstreffen im österreichischen Pörschach im Oktober 1998 zum ersten Mal deutlich wurde. Entsprechend einer Verständigung zwischen Blair und Chirac wurde beim Ratstreffen in Helsinki im Dezember 1999 die Aufstellung einer europäischen Eingreiftruppe im Umfang von 60 000 Soldaten bis zum Jahr 2003 beschlossen. Auf dem Gipfel von Nizza ein Jahr später wurden die meisten Institutionen der WEU von der EU übernommen. Javier Solana, der erste Hohe Vertreter für die GASP, übernahm in Personalunion das Amt des Generalsekretärs der WEU. Das Politische Komitee der GASP wurde zum Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) ausgebaut, dem ein Militärausschuss zuarbeitet.

Nach spektakulären Differenzen in der Haltung zur US-amerikanischen Intervention im Irak einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Brüsseler Ratstreffen am 12./13. Dezember 2003 auf eine gemeinsame Sicherheitsstrategie, die auf die Gewährleistung von Sicherheit in der europäischen Nachbarschaft und einen effektiven Multilateralismus in der internationalen Ordnung zielt. Mit der Annahme des Verfassungsvertrags im Juni 2004 verpflichteten sie sich, „ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“ und eine „gemeinsame Verteidigungspolitik der Union“ anzustreben.⁴ Die Ablösung des Hohen Vertreters durch einen Außenminister der Union, die der Vertrag vorsah, eröffnete die Aussicht auf Einrichtung eines eigenen diplomatischen Dienstes. Mitgliedsstaaten, die festere Verpflichtungen in der militärischen Integration eingehen wollten, wurde dies in Form einer „strukturierten Zusammenarbeit“ innerhalb der Union erlaubt.

Was nun?

Mit dem „Nein“ einer Mehrheit der Franzosen und Niederländer zum Verfassungsvertrag (29. Mai bzw. 1. Juni 2005) wurden die Fortschritte wieder in Frage gestellt, die sich mit dem Post-Nizza-Prozess angebahnt hatten. Ein Versuch, die mangelnde Legitimation der Europä-

⁴ Verfassungsvertrag Art. I-40.

ischen Union zu überwinden, ist an eben diesem Mangel an Legitimation gescheitert. Mehr ist aber nicht geschehen: Ein Scheitern des europäischen Projekts, von dem im ersten Erschrecken über den Ausgang dieser beiden Referenden die Rede war, folgt aus diesem Rückschlag nicht. Vielmehr bleibt gültig, was in Nizza vertraglich vereinbart wurde und was die Staats- und Regierungschefs seither an operativen Schritten auf den Weg gebracht haben.

Genauere Analysen der Abstimmungen in Frankreich und den Niederlanden zeigen, dass die institutionelle Stärkung der Union, die im Verfassungsvertrag vorgesehen war, nur von Minderheiten abgelehnt wurde.⁵ Die Blockade auf dem Weg zu größerer Akzeptanz der Gemeinschaft wird sich daher überwinden lassen, wenn sich die Staats- und Regierungschefs darauf verständigen, die entsprechenden Bestimmungen in Teil I des Vertrags ohne die problematisch gewordenen Kontexte zur Abstimmung zu stellen. Weitere Erweiterungsbeschlüsse sollten auf die Zeit nach der Klärung der institutionellen Fragen verschoben werden: Wenn die Bürger wissen, welche Zukunftsperspektive sich der jetzigen Union insgesamt bietet, werden sie auch souveräner darüber entscheiden können, welche Erweiterungen in ihrem Interesse sind. Ein Ausstieg aus der größer und substantieller gewordenen Union stellt für die Mehrheit der Unionsbürger keine ernsthafte Option dar.

Weiterführende Literatur

- Gérard Bossuat: *Faire l'Europe sans défaire la France. 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, Bruxelles 2005.
- Frédéric Bozo: *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande. De Yalta à Maastricht*, Paris 2005.
- Kenneth Dyson / Featherstone, Kevin: *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford 1999.
- Helen Drake: *Jacques Delors. Perspectives on a European leader*, London / New York 2000.
- Wolfram Kaiser / Jürgen Elvert (Hrsg.): *European Union Enlargement. A Comparative History*, London / New York 2004.
- Franz Knipping: *Rom 25. März 1957. Die Einigung Europas*, München 2004
- Barbara Lippert (Hrsg.): *Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung*, Baden-Baden 2004.
- Wilfried Loth (Hrsg.): *Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Opladen 2001.
- Wilfried Loth: *Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz*, Bonn 2002.
- Wilfried Loth: *Deutsche Europapolitik von Helmut Schmidt bis Helmut Kohl*, in: Franz Knipping / Matthias Schönwald (Hrsg.): *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984*, Trier 2004, S. 474-488.
- Wilfried Loth (Hrsg.): *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruxelles 2005.
- Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002.
- Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: *Frankreichs Europapolitik*, Wiesbaden 2005.
- Hans Stark: *Kohl, l'Allemagne et l'Europe. La politique d'intégration européenne de la République fédérale 1982-1998*, Paris 2004.
- José I. Torreblanca: *The Reuniting of Europe. Promises, negotiations and compromises*, Aldershot u.a. 2001.

⁵ Vgl. die Auswertung in *Le Nouvel Observateur*, 9.6.2005, S. 38-39.