

Europäische Finalität oder Erosion Europas?

Die europäische Politik wird durch Prozesse der Entgrenzung geprägt, von denen jeder spezifische Chancen und Risiken enthält. Entgrenzung steht nicht allein für die Aufhebung von Schranken, sondern zugleich für den Wandel der Bezugssysteme und Zuordnungen. Jede Entgrenzung beinhaltet deshalb auch die Notwendigkeit zur Neudefinition, zur neuen Vermessung der Räume. Drei Vorgänge der Entgrenzung werden in den kommenden Jahren das Gesicht Europas prägen.

Der Grenzöffnung in Ungarn 1989 wird etwa 15 Jahre später die Erweiterung der Europäischen Union in den Raum des untergegangenen Warschauer Paktes folgen. Mit der Aufnahme der assoziierten Staaten überschreitet die EU mehrfach bisherige Begrenzungen: Von der westeuropäischen Nachkriegsgemeinschaft wird sie zu einer Union mit gesamteuropäischem Anspruch. In den verschiedenen Stadien der Erweiterung wird die Integration zunächst die Grenzen des lateinischen Europa, dann die des christlichen Europa überschreiten. Mit der Aufnahme der Türkei schließlich würde sie am Bosphorus auch die geographische Grenzlinie Europas aufheben.

Nach der weitgehenden Vollendung des Binnenmarktes bilden nun die staatlichen Leistungen sowie die öffentlichen Unternehmen die Grenzen der Marktöffnung. Ihre künftige Gestaltung und europäische Definition wird im Mittelpunkt europäischer Ordnungspolitik stehen. Gleichzeitig werden mit der Einführung des Euro als Zahlungsmittel die Grenzen der nationalen Währungsräume fallen. Auch die nicht an der Währungsunion teilnehmenden EU-Staaten werden den Öffnungsdruck der Gemeinschaftswährung in ihren Währungsräumen spüren.

Zu beachten ist jedoch, dass die im Vertrag von Nizza verankerten institutionellen Reformen die Grenzen des supranationalen Prinzips deutlich machen. Die Schritte des Abbaus nationaler Souveränität verlangen offenbar nach einer präziseren Bestimmung der Reichweite europäischer Integration. Im Reformprozess nach Nizza werden deshalb Schranken der Entgrenzung entwickelt werden, vor allem in der Präzisierung der Arbeitsteilung zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene.

Neben diesen tief greifenden Erfahrungen finden sich Phänomene der Entgrenzung in verschiedenen Facetten der europäischen Politik. Dies reicht von der Globalisierung der Waren- und Finanzströme bis zur Internationalisierung der Zuwanderung nach Europa. Gleichzeitig steckt die politische Entwicklung der Integration Grenzen neu ab: Mit der Vertiefung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik überwindet die Integration die Begrenzungen der Europäischen Union als „Zivilmacht“.

In der öffentlichen Wahrnehmung dieser europäischen Perspektiven wird eine Ambivalenz spürbar. Einerseits erweitern die Schritte der Entgrenzung den Bedeutungsinhalt des Konzepts der europäischen Einigung und eröffnen neue Felder des Selbstverständnisses und der Selbstverständigung der Europäer. Andererseits erzeugen die mehrfach gelagerten Entgrenzungen Unsicherheiten und Ängste: Je weiter und je tiefer der Integrationsprozess reichen wird, desto nachdrücklicher wird die Frage gestellt werden, was Europa zusammenhält und welchem verbindenden Konzept die Ausdehnung folgt.

Die EU am Vorabend der Erweiterung

Die Europäische Union der Fünfzehn ist kein statisches Gebilde. In Wirtschaft, Gesellschaft

und Politik ist eine neue Dynamik und ein gewachsenes Selbstvertrauen erkennbar. Das Bruttosozialprodukt in der EU wächst nachhaltig, und neue Arbeitsplätze entstehen, vor allem in Zukunftsbereichen. Seit Jahren erleben die Europäer eine einmalige Phase der inneren Geldwertstabilität. In die Gesellschaften der Europäischen Union ist die Bereitschaft zur Erneuerung zurückgekehrt. Reformen werden nicht mehr primär als Einschnitt oder Belastung empfunden, sondern auch als Chance zur Verbesserung. Die Bürger in Europa wollen an den Debatten über die Zukunft von Staat und Gesellschaft, der Sicherung ihrer Interessen und Werte und der Gestaltung Gesamteuropas aktiv teilnehmen.

Auch die Politik der europäischen Einigung spiegelt diese Dynamik wider. Für die wesentlichen Bereiche der Integrationspolitik sind ambitionierte Vertiefungsprojekte auf dem Weg:

- Nach Nizza geht es in den kommenden Jahren einerseits um die Neubestimmung der Arbeitsteilung der staatlichen Ebenen – horizontal wie vertikal – und andererseits um die Fortentwicklung einer demokratischen und bürgernahen politischen Ordnung auf europäischer Ebene.
- Die Weiterentwicklung der EU zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird neue Formen der inneren Sicherheit wie die Steuerung der Zuwanderung erforderlich machen.
- Die Entwicklung einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zielt auf die Stärkung der Glaubwürdigkeit Europas als Friedensfaktor. Die Europäer werden sich mit entsprechenden Mitteln ausstatten, um ihre Krisenbeherrschung effektiver zu machen, die Verletzung elementarer Werte und Rechte der Menschen zu verhindern, die Allianz der Demokratien Nordamerikas und Europas zu stärken und die Ordnungskraft der internationalen Staatengemeinschaft zu unterstützen.
- Ein Markt und eine Währung verlangen ordnungspolitische Entscheidungsfähigkeit, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigung und soziale Stabilität.

Verlust an strategischem Europadenken

Die Handlungsfähigkeit und Stabilität eines politischen Systems benötigen einen strategischen Grundkonsens über Zweck, Richtung und Ausgestaltung. Bereits die Ergebnisse des Europäischen Rats von Helsinki 1999 entsprachen nicht diesem Grundsatz. Eher beiläufig wurde vollzogen, was Europa mittelfristig grundlegend verändern wird. Mit der Entscheidung des Helsinki-Gipfels, Verhandlungen über den Beitritt mit weiteren sechs Staaten aufzunehmen und der Türkei als dreizehntem Staat den Beitrittskandidatenstatus zuzusprechen, verschärft sich der Konstellationswandel in der Europäischen Union. Die Türkei schien bisher nicht ins europäische Konzept zu passen – nicht christlich, nur mit Einschränkungen demokratisch und nicht ohne Menschenrechtsverletzungen. Doch mit Helsinki und am Ende des 20. Jahrhunderts schien sich nun alles zu wandeln, ohne dass sich an der politisch-kulturellen Substanz etwas geändert hatte.

Die Erweiterungsentscheidung des Helsinki-Gipfels belegt erneut einen seit Jahren zu beobachteten konzeptionellen Verfall des europapolitischen Denkens. Die Anfangsjahre der europäischen Einigung waren gekennzeichnet durch strategische Transparenz. Der beginnende Integrationsprozess war im Kern die große Antwort auf die Erfahrungen des Krieges. Frieden, Wiederaufbau, Anti-Nationalismus, gemeinsame Macht, wirtschaftliche Wohlfahrt: dies alles verband sich mit dem epochalen Konzept, die Kriegsgegner von gestern in einer neuen Gemeinschaft der Demokratien zu verbinden. Föderalismus und

Funktionalismus gingen eine fruchtbare Ehe ein. Die Rede Walter Hallsteins vom „unvollendeten Bundesstaat“ wurde zur Ikone der strategischen Orientierung.

Heute liefert Europa keine überzeugende Antwort auf die Frage nach seiner künftigen Gestalt, und dahinter steckt mehr als nur eine tagespolitische Formkrise. Europa hat den Verlust seiner Ordnungsidee festzustellen. Jede Epoche der europäischen Geschichte war bisher unterfüttert mit solchen kulturellen Orientierungen und Mustern, im Negativen wie im Positiven. Und jede Epoche wird definiert durch prägende Interpretationsmuster und Erfahrungsprofile sowie durch eine dialektische Wechselwirkung von Zusammenhang und Differenzierung, von Verbindung und Vielfalt. Diese Kontinuität reicht bis zum Ost-West-Konflikt, der den Kontinent machtpolitisch, aber auch normativ in zwei Menschenbilder teilte: Auf der einen Seite stand der Mensch als Individuum, auf der anderen Seite als kollektives Gattungswesen. Dieses Muster hat sich aufgelöst. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts überschlugen sich die geschichtlichen Ereignisse in Europa. Für ein Überdenken fehlte es an Zeit und Kraft. Das Torsohafte des europäischen Einigungswerks hinter sich zu lassen und Gesamteuropa einbeziehen zu können, das verlieh dem Vorgang seine historische Wucht, von der die Europapolitik gleichsam überrollt wurde. Den Nachhall zu diesem Geschichtsprozess erlebten wir mit den Erweiterungsbeschlüssen von Helsinki. Die Europapolitik versucht weiterhin der alten Integrationslogik zu folgen: So wie die Gemeinschaft der Sechs zur Union der Fünfzehn mutierte, so soll Europa nun in den Verbund der Achtundzwanzig transzendieren.

Eine neue Logik der Stabilitätspolitik

Zweifel an einer EU-Mitgliedschaft der Türkei wurden mit dem Argument entkräftet, Europa sei nicht an die christliche Religion gebunden. Dies entspricht dem heutigen Selbstverständnis der EU als eine offene, plurale, weltanschaulich neutrale Entität. Dennoch greift der Verweis auf den weltanschaulichen Pluralismus im Blick auf das Raumbild und die Identität Europas zu kurz. Wenn Identität als Kriterium entfällt, dann erweist sich auch die Ablehnung eines späteren Beitritts weiterer Staaten über die heutigen dreizehn Beitrittskandidaten hinaus – Russland, Ukraine, die Kaukasus-Republiken, Nordafrika, der Nahe und Mittlere Osten – als unbegründet. Es sei denn die Kategorie der Identität wird abgelöst durch die Logik der Stabilitätspolitik. Berücksichtigt man die neuen Konstellationen der Weltpolitik, mag dies durchaus sinnvoll sein. Die anarchischen Grundstrukturen der internationalen Politik suchen sich nach dem Ende der Bipolarität neue Ordnungsmuster. Politik verliert durch Globalisierung und elektronische Vernetzung der Gesellschaften insgesamt an Prägestärke. Für die politischen Restbestände von Daseinsvorsorge und der Frage nach Krieg und Frieden formieren sich neue Konstellationen. Die Zukunft eines großen Stabilitätsraums, der in Europa seinen Ursprung hat, besitzt einen eigenen Wert. Diese Entwicklung wäre jedoch nicht vergleichbar mit der alten Vorstellung, die ein föderales Europa mit staatsähnlichen Qualitäten anstrebte. Die Handlungsfähigkeit eines solchen neuen Stabilitätsraums in Europa wird näher an der OSZE als an der früheren Europäischen Gemeinschaft liegen.

Aber nicht nur in der internen Konfiguration wird Europa einen Epochenwandel vollziehen, auch in der internationalen Einbettung. Mit der Vollendung der Erweiterung wird die EU von der Barent-See im hohen Norden bis zum Schwarzen Meer im Süden ohne Puffer oder neutrale Zonen an diesen Raum grenzen, und alle grenzüberschreitenden Aktivitäten, Konflikte und Entwicklungsunterschiede werden zu Themen der Europapolitik werden. Bereits nach den ersten anstehenden Erweiterungsrounden verschiebt sich das europäische Gemeinwesen bis an die Grenzen Russlands, der Ukraine, Weißrusslands und Moldaus. Wir werden es mit Nachbarn zu tun bekommen, die politisch instabil, ethnisch polarisiert und

wirtschaftlich problembehaftet sind.

In einer um die Türkei erweiterten Europäischen Union wird die EU zudem direkte Grenzen zu Syrien, Irak, Iran, Armenien und Georgien zu kontrollieren haben. Diese direkten Nachbarschaften bergen ihre eigenen Risiken und formulieren eine große stabilitätspolitische Herausforderung. So werden beispielsweise mit Armenien und Georgien im Nordosten der Türkei zwei Nachfolgestaaten der Sowjetunion an die Außengrenzen der EU stoßen, zu denen zumindest im Falle Armeniens die Türkei ein gebrochenes Verhältnis hat. Zudem liegen diese Länder im Einflussbereich Russlands, das sich vorbehalten wird, an seiner südlichen Flanke auch weiterhin mit militärischen Mitteln seine territoriale Integrität zu sichern.

Die Substanz neuer Nachbarschaftsverhältnisse im Europa der Achtundzwanzig zeigt, dass sich die politische Aufmerksamkeit der Europäischen Union neben der Regelung interner Minderheitenkonflikte stark auf diese Art der internationalen Beziehungen konzentrieren wird.

Finalität und Erosion – Drei Szenarien

Inhalt und Form der Regierungskonferenz im Jahre 2000 in Nizza haben bewusst werden lassen, dass die Projekte der Vertiefung wie die Grenzüberschreitungen der Erweiterung die Präzisierung der früher vage gehaltenen Vorstellung von der Finalität des Integrationsprozesses erzwingen werden. Beide Entwicklungsstränge enthalten Belastungsproben für das System der Integration und den Zusammenhalt seiner Mitglieder, die eine Verstärkung der wechselseitigen Bindungen erfordern. In der Verarbeitung dieser Lasten steht der Integrationsprozess an einer konzeptionellen Wegscheide, die das bisher übliche Offenhalten der Finalität nicht zulässt, sondern die Entscheidung zwischen verschiedenen Entwicklungsszenarien verlangt.

Im ersten dieser Szenarien würde die produktive Umsetzung der aktuellen Herausforderungen in einen Systemwandel zur Triebfeder weiterer Integration werden: Die Europäische Union würde zu einer Föderation europäischer Staaten, gestützt auf einen Verfassungsvertrag mit abgegrenzten Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen und demokratischen Legitimations- und Kontrollverfahren. Damit wäre die Staatswerdung Europas zugunsten der supranationalen Idee entschieden. Dieses Szenario setzt die Bereitschaft auch der künftigen Mitgliedstaaten zu substanziellem Souveränitätstransfer sowie zum Aufbau europäischer Regierungskapazität voraus.

Die europäische Integration kann aber auch einen zweiten Weg nehmen, auf dem supranationales Handeln und Zusammenarbeit der Regierungen die Politik der Staaten nur ergänzt. Dieses Europa könnte die Form einer vertieften Freihandelszone annehmen, locker genug, um die divergierenden Interessenlagen, Ansprüche und Ambitionen der Staaten auszuhalten, aber stark genug, um die Skalenerträge des gemeinsamen Wirtschaftsraums in den Stufen der Erweiterung von 15 auf 28 und mehr Staaten nicht zu verlieren. In diesem Szenario erscheint die Weiterentwicklung der politischen Integration für alle weitgehend ausgeschlossen. Sie wäre allenfalls über den Weg der verstärkten Zusammenarbeit für den Kreis der Euro-Staaten plausibel.

Ein dritter Weg zwischen diesen beiden Entwicklungsszenarien wäre der einer differenzierten Integration. Wenn es nicht gelingt, die EU zu erweitern und gleichzeitig ihre politischen Ziele zu realisieren, dann läge in der Vorwegnahme der politischen Finalität einer großen Europäischen Union durch den Kreis der dazu fähigen Staaten die wohl einzige Chance, den Zusammenhalt der EU zu stärken und das Integrationsprojekt voranzubringen. Eine Gruppe von Staaten würde jeweils die Wirtschaftsunion, die Union der inneren Sicherheit, die Verteidigungsunion bilden. Die Zusammensetzung dieser Avantgarde-Projekte

muss nicht identisch sein, dürfte aber weitgehend deckungsgleich ausfallen und könnte so das Konzept einer Europäischen Föderation vital halten: als Zusammenführung der Ergebnisse, Erfahrungen und Strukturen tiefer Integration wie als Angebot an alle EU-Mitglieder.

Eine weitere Entwicklungsalternative schließlich läge im Zerfall der Integration – nicht als düstere Variante des Scheiterns, sondern aus der möglichen Unzeitgemäßheit des Konzepts. Dieses Szenario nimmt an, dass die Integration ein Produkt des Kalten Krieges und der Teilung in antagonistische Blöcke war und ihren Entstehungskontext mittelfristig nicht überdauern wird; sei es, weil die Interessendivergenzen der Staaten die Notwendigkeit der Zusammenarbeit überlagern, sei es, weil neue Formen transnationaler und globaler Steuerung beziehungsweise Regelbildung die Bedeutung regionaler Integration ablösen.

Welche dieser Entwicklungsalternativen die europäische Politik bestimmen wird, entscheidet sich nicht anhand einer Situation oder Entscheidung, sondern an den zahlreichen Wegmarken der Integrationspolitik seit dem Fall der Berliner Mauer.

Kein Erfolg in Nizza ohne Post-Nizza-Prozess

Die Regierungskonferenz zur Reform der Europäischen Union und der Gipfel von Nizza haben die Reichweite und die Intensität der Positionsdifferenzen und Interessengegensätze demonstriert, welche die EU gegenwärtig kennzeichnen. Der Verstärkung europäischer Handlungsfähigkeit stehen nationale Vorbehalte entgegen, die sich entweder auf bestimmte Handlungsfelder oder auf die Rolle europäischer Institutionen beziehen. Die Schnittmenge der Vorbehalte ist so groß, dass aus dem Maß der Gemeinsamkeiten kein europapolitisch hinreichendes Ergebnis entsteht. Damit verliert auch die Regierungskonferenz als Innovationsinstrument an Bedeutung.

Die Bilanz des Vertrags von Nizza enthält in diesem Sinne gemischte Signale für die Zukunft der Integration. Einerseits sind Schritte in Richtung auf das für Nizza gesetzte Ziel einer verstärkten Handlungsfähigkeit erreicht worden: ein begrenzter Abbau der Bereiche der Einstimmigkeit sowie die Erleichterung und Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit. Mit einer stärker proportional ausgerichteten Zusammensetzung des Europäischen Parlaments wird die Qualität demokratischer Repräsentanz tendenziell verbessert. Andererseits sind diese Fortschritte mit einer Verstärkung der Vetopositionen und mit Nicht-Entscheidungen in sensiblen Bereichen erkaufte worden, welche die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in den Stufen ihrer Erweiterung schwächen werden. So sind zentrale Politikbereiche der europäischen Innenpolitik wie die Sozial- und Steuerpolitik ausgespart worden. In der Handelspolitik könnte sogar eine Rückkehr zur Einstimmigkeit die Folge diffuser Schutzklauseln sein. Wieder andere Bereiche werden erst zeitlich verzögert in die Mehrheitsentscheidung überführt, wobei insbesondere die Strukturpolitik der Austragungsort von Verteilungskonflikten in der erweiterten EU bleiben wird. Die künftigen Mitglieder wurden zudem im Entscheidungssystem herabgestuft: In der Stimmgewichtung im Rat konnte die Schlechterstellung in der Regierungskonferenz noch weitgehend korrigiert werden, in der Zuweisung der Sitze im Europäischen Parlament sind jedoch Abstufungen beschlossen worden, die dem Grundsatz proportionaler Repräsentanz in demokratischen Gremien widersprechen.

Das Verfahren der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat wird mit dem Vertrag von Nizza nicht im Sinn der Regierungsfähigkeit verbessert. Das Regieren über Mehrheiten wird auch künftig nicht das prägende Politikmuster der Integration sein, denn neben die Reform der Stimmgewichtung sind neue Sicherheitsklauseln getreten. Was die Erhöhung der Stimmenzahl an Gestaltungspotenzial eröffnet, wird durch die Anhebung des Quorums im Zuge der Erweiterung sowie durch die Einführung zweiter zusätzlicher Kriterien - Mehrheit der Staaten und Vertretung von 62 Prozent der EU-Bevölkerung - wieder verloren, denn jedes

dieser drei Elemente erschwert das Zustandekommen qualifizierter Mehrheiten. Die Gestaltungsmacht in der europäischen Politik nimmt ab, während die Verhinderungsmacht wächst.

Jenseits des Vertrages von Nizza bleibt die Frage nach einem angemessenen Regierungssystem für die große Europäische Union bestehen. Die Klärung der Machtfrage hat sich als zu schwierig für das Europa der Fünfzehn erwiesen, um zu einer Lösung für ein Europa der Siebenundzwanzig zu kommen. Von der Türkei, dem potenziell 28. Mitgliedstaat, war dabei noch keine Rede. Die künftige Machtbalance wird deshalb erneut und das nächste Mal unter Beteiligung der bis dahin beigetretenen Staaten verhandelt werden. Es ist nicht abzusehen, ob und wie Europa dann noch zu konstitutionellen Korrekturen in der Lage sein wird.

Mit den Entscheidungen von Nizza ist jedoch nur ein Teil der Frage nach der künftigen politischen Ordnung vorläufig beantwortet. Andere Bereiche erscheinen angesichts der in Nizza zutage getretenen Konflikte in ihrer Bedeutung gewachsen zu sein. Dazu gehören vor allem drei Fragen:

1. die *Kompetenzfrage*: Das Ringen um Einstimmigkeit und Vetopositionen in Nizza signalisiert ein Unbehagen an der Reichweite und Intensität von Integration in der Europäischen Union, das möglicherweise erst über eine eindeutige und systematische Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der europäischen und den mitgliedstaatlichen Entscheidungsebenen aufzulösen ist. Wirksame vertragliche Schranken der zentripetalen Dynamik von Integration könnten die Voraussetzung zu verbesserter Entscheidungsfähigkeit sein. Gleichzeitig wäre auf der Basis abgegrenzter Zuständigkeit auch das Verhältnis der europäischen Institutionen zueinander neu zu gestalten.
2. die *Akzeptanzfrage*: Mit dem Vertrag von Nizza liegt ein weiteres Dokument europäischer Diplomatie vor, dessen Unlesbarkeit beispielhaft für die Undurchschaubarkeit des Integrationssystems steht. Der Vertrag von Nizza vereinfacht das politische System der EU nicht; infolgedessen müssen andere Formen verbesserter Transparenz gefunden werden, um die Zustimmung der Menschen zu erhalten. Dies könnte durch die Entwicklung eines Grundvertrages geschehen, der die wesentlichen Ziele, die Rechte und Pflichten der Bürger, die Zuständigkeiten und die Institutionen und Verfahren transparent macht. Alle anderen Regelungen würden als Ausführungsbestimmungen ausgliedert und könnten durch ein einfacheres Verfahren als bisher verändert werden.
3. die *Demokratiefrage*: In der Vorbereitung auf den Gipfel von Nizza ist von der „demographischen Frage“ häufig so gesprochen worden, als sei damit bereits eine Verstärkung der demokratischen Qualität verbunden. Nach Nizza wird diese Vermischung aufgelöst werden müssen in der Klärung der Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente.

Die schwierigste der drei Fragen wird in den kommenden Jahren die nach dem Kompetenzgefüge und der Arbeitsteilung der verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns sein. Alle drei Ebenen sind aufeinander angewiesen, müssen jeweils funktionsfähig bleiben und die Aufgaben sinnvoll untereinander aufteilen. Es gibt Aufgaben der Politik, für deren Wahrnehmung die Staaten zu klein geworden sind und die nur in Zusammenarbeit oder durch supranationale Politik umzusetzen sind. Ebenso gibt es Aufgaben, für die die Europäische Union zu groß geworden ist, um sie noch problemnah und flexibel genug wahrnehmen zu können. Politik und politische Kultur in den meisten der kleinen EU-Mitgliedstaaten belegen zudem, dass die regionale Dimension Vorteile für die politische Gestaltung bietet. Diese drei Beobachtungen bilden die Ratio einer Arbeitsteilung zwischen den politischen Entscheidungsebenen in der Europäischen Union. Das gegenwärtige Kompetenzgefüge entspricht weder dieser noch einer anderen Rationalität. Zum Teil wurden der EU über die

Jahrzehnte Kompetenzen übertragen, zum Teil haben sich Zuständigkeiten aus der Marktintegration ergeben oder wurden durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes herausgebildet.

Das Subsidiaritätsprinzip aus dem Vertrag von Maastricht war der Einstieg in eine Begrenzung der Zentralisierungstendenzen auf europäischer Ebene. In Zukunft geht es nun um ein Modell der Kompetenzzuweisung, das einerseits die notwendigen gemeinsamen Aufgaben auf europäischer Ebene festlegt und andererseits den Mitgliedstaaten und ihren Regionen einen angemessenen Handlungsspielraum belässt. Da die Nationen und Regionen auch weiterhin wesentliche Quellen der Identität bleiben werden, vermeidet die Klärung der Kompetenzfrage Identitätskonflikte der Bürger und hilft, die Bindung der Menschen an ihre politische Ordnung zu bewahren. Es wäre fatal für die Handlungsspielräume wie für die Wirksamkeit politischen Handelns auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene, wenn aus einem Kompetenzkonflikt heraus die Ebenen staatlichen Handelns gegeneinander in Stellung gebracht würden.

Vom passiven zum aktiven Sicherheitsproduzenten

Die Europäische Union zählt zu den wenigen Stabilitätsproduzenten in einer Welt des Übergangs. Die gemeinsame Währung, der große Binnenmarkt und die Ausstrahlung des Integrationsmodells einer Union von 28 und mehr Staaten machen die EU bereits zu einem wichtigen Faktor der Weltpolitik, selbst wenn ihre Ausstattung mit außen- und sicherheitspolitischen Instrumenten hinter den selbst gesteckten Ansprüchen wie den Erwartungen Dritter zunächst noch zurückbleibt. Europas weltpolitisches Profil wird von drei Kernaufgaben bestimmt:

1. die Nachbarschaft der erweiterten Union stabil zu halten und in einen kooperativen Interessenausgleich mit der EU zu führen,
2. Krisen und Konflikte im weiteren Umfeld der EU zu kontrollieren und die Glaubwürdigkeitslücke europäischer Friedenssicherung zu schließen sowie
3. das Defizit strategischen Denkens in der europäischen Weltpolitik auszugleichen.

Zehn Jahre nach dem Ende des sowjetischen Blocks ist die EU für die meisten der postkommunistischen Staaten noch immer der einzige zur Verfügung stehende Integrationsanker. Seine Anziehungskraft reicht immer weiter über den historischen Kern Mittel- und Osteuropas hinaus. Weder die GUS noch irgendeine andere regionale Initiative in Südosteuropa hat sich zu einem ähnlichen Integrations- und Stabilitätspol entwickelt. Von den Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft bleiben die EU-Staaten nicht unberührt, vielmehr müssen sie sich den Erwartungen und dem Druck ihrer Umgebung stellen. Deshalb ist es dringlich, dass Integration und Osterweiterung durch eine kohärente Strategie der direkten Nachbarschaft ergänzt werden. Ein stabiles und umfassendes Netzwerk von Zusammenarbeit, Partnerschaften und Beziehungen muss für jene Staaten entwickelt werden, die auf absehbare Zeit nicht der EU beitreten können.

Das Hauptproblem in Europas Nachbarschaft ist jedoch das wachsende normative Gefälle an seiner Peripherie. Europas zukünftige Grenzen werden zunehmende politische, wirtschaftliche und soziale Asymmetrien markieren. Die Osterweiterung droht diese Divergenz zu verstärken. Die künftige Trennlinie durch den Kontinent wird das Modernisierungsgefälle sein. Dieses Gefälle ist am deutlichsten auf der wirtschaftlichen Ebene sichtbar. Gleichzeitig wächst das soziale Gefälle. Die weitgehende Vernachlässigung demokratischer und marktwirtschaftlicher Wertvorstellungen und des westlich-liberalen Gesellschaftsmodells könnten zur zentralen Bedrohung werden. Nicht das Gespenst einer durch das Schengener Abkommen entstehenden Grenze, sondern dieses normative Gefälle

mit den daraus resultierenden Risiken der grenzüberschreitenden Kriminalität, Migration und Umweltzerstörung bildet die größte Herausforderung für gutnachbarschaftliche Beziehungen in Europa.

In ähnlicher Form weist auch die südliche Nachbarschaft der erweiterten Europäischen Union Risiken auf, die aus dem Gefälle wirtschaftlicher, sozialer und politisch-normativer Entwicklungen entstehen. In einer Reihe von für die Stabilität der Region zentralen Staaten sind Prozesse des Generationswechsels und der Erneuerung im Gange, deren konstruktiver Ausgang im unmittelbaren Interesse Europas liegt. Eine Strategie direkter Nachbarschaft, welche die Ostpolitik wie die Mittelmeer- und Nahostpolitik der Europäischen Union und ihrer Mitglieder bündelt, wird sich als ein wichtiger weltpolitischer Beitrag Europas erweisen. Um den Frieden um die erweiterte EU herum zu wahren, müsste es Priorität europäischer Politik sein, politische Stabilität zu fördern und kooperative politische Führungen zu unterstützen. Daraus werden Chancen entstehen, die die eigentlichen Anreize der Zusammenarbeit mit Europa zur Entfaltung zu bringen: Handel, Entwicklung und politische Modernisierung.

Auf grausame Weise haben die fortwährende Instabilität auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens und der Kosovo-Krieg die inhärenten Bruchstellen des nach dem Kalten Krieg entstandenen Flickwerks der europäischen Sicherheitsarchitektur unter Beweis gestellt. Die Glaubwürdigkeit europäischer Krisenprävention und Friedenspolitik schwindet in dem Maße, in dem die Wahrung europäischer Normen und Interessen, die Wiederherstellung des Friedens und die Integrität humaner politischer Ordnungen von den Europäern selbst nicht erbracht werden kann. Damit schwächt die militärische Handlungsunfähigkeit zugleich die handels- und entwicklungspolitischen Ressourcen europäischer Politik und diskreditiert die normativen Prämissen der Integrationspolitik, in der die Friedlichkeit des Interessenausgleichs eine besondere Bedeutung einnimmt.

Vor diesem Hintergrund bildet das Aufgehen der Westeuropäischen Union in der EU und der Aufbau einer europäisch einsetzbaren Krisenreaktionsfähigkeit ein Schlüsselthema der Europapolitik. Seine Implikationen reichen weit über die Benennung der europäisch verfügbaren Instrumente und die ergänzenden Infrastrukturprogramme hinaus: Erst eine sicherheitspolitische wie militärische Analyse- und Planungskapazität der EU führt alle wesentlichen Dimensionen der Konfliktbearbeitung in einer europäischen Institution zusammen. Die Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungskomponente schafft daneben den erforderlichen politischen Rahmen einer effizienten Rüstungsstruktur, indem sie das enorme Maß der Duplizierung unter den europäischen Staaten reduziert, und sie stützt die technologische wie industrielle Basis militärischer Sicherheitsvorsorge in Europa. Mittelfristig kann diese Entwicklung die Machthierarchie und die Führungskultur des Atlantischen Bündnisses verändern.

Entgegen manchen der gegenwärtig spürbaren Vorbehalte auf amerikanischer Seite würde der Wandel auch den Interessen der USA gerecht: In der Konsequenz der europäischen Ambitionen liegt erstens eine ausgewogenere Teilung der Lasten, zweitens die strategische Entlastung amerikanischer Krisenintervention und drittens die Stärkung der gemeinsamen Handlungsfähigkeit in der NATO. Europas Handlungsfähigkeit erlaubt schließlich eine differenzierte Krisenreaktion und könnte so den Widerstand derjenigen weltpolitischen Akteure unterlaufen, die bereits in der Unersetzlichkeit amerikanischen Handelns eine Herausforderung ihrer Interessen sehen.

Mit der Intensivierung einer Politik der direkten Nachbarschaft wie mit der Entwicklung einer europäisch einsetzbaren militärischen Kapazität vervollständigen die Europäer das Instrumentarium ihrer Außen- und Sicherheitspolitik. Beide Schwerpunkte werden auf die bereits bestehenden Strukturen zurückwirken. So erscheint die auch im Vertrag von Nizza

nicht aufgehobene Zersplitterung der außenwirtschaftlichen Vertretung europäischer Interessen zunehmend anachronistisch. Unbefriedigend sind daneben die Versuche zur Bündelung der nationalen und europäischen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit. Die weltpolitischen Beratungs- und Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene wären ebenfalls fortzuentwickeln. Doch die Defizite beginnen bereits bei der Auffächerung der Zuständigkeiten innerhalb der Europäischen Kommission, setzen sich fort in der Stellung des Generalsekretärs des Rates im Krisenmanagement und in der Konkurrenzlage der verschiedenen Koordinationsgremien der Mitgliedstaaten und reichen bis zur Abgrenzung der Arbeitsteilung zwischen der europäischen Ebene und der Politik der Mitgliedstaaten. Eine noch weiter als im Vertrag von Nizza reichende Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik könnte sich in den kommenden Jahren als die einzige Möglichkeit erweisen, diese Defizite zu überwinden und Koalitionen handlungswilliger Staaten die Chance eröffnen, die weltpolitische Verantwortung und Rolle der EU weiterzuentwickeln.

Von zentraler Bedeutung wird dabei die Entwicklung strategischen Denkens in der europäischen Außenpolitik sein, ohne das weltpolitische Interessensicherung nicht möglich ist. Der regional ausgerichtete Sensor europäischer Politik benötigt eine weltpolitische Ergänzung und erfordert Sensibilität für die künftigen Machtverschiebungen, Akteurskonstellationen und Problemlagen jenseits des europäischen Kontinents. Ein strategischer Fokus der europäischen Politik bedeutet auch, die verschiedenen Handlungsfelder – Wirtschaft und Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit sowie Außenpolitik und Sicherheitsvorsorge – zusammen zu denken und abgestimmt einsetzen zu können.

Am Fortbestehen der NATO und an der festen Verankerung ihrer europäischen Bündnispartner wird die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) jedoch nichts ändern. Vielmehr wird die äußere Sicherheit der EU-Staaten aktiv wie passiv auf einem Drei-Säulen-Modell beruhen, das eine angemessene Reaktionsfähigkeit auf ein breites Spektrum an sicherheitspolitischen Herausforderungen gewährleisten kann:

1. Auf klassische und globale Bedrohungen des Bündnisgebietes oder einzelner Bündnismitglieder kann im Rahmen der NATO reagiert werden.
2. Die Sicherung der EU-Außengrenzen und die Aufrechterhaltung der Stabilität der durch eine präzise Strategie eingegrenzten EU-Peripherie werden das hauptsächliche Aufgabenfeld der GESVP. Darüber hinaus ist ein gemeinsames europäisches Vorgehen auch bei der Lösung von Konflikten kalkulierbarer Intensität auf der ganzen Welt denkbar.
3. Zum eher freiwilligen Aufgabengebiet der nationalen Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten gehörte bisher die europäische Peripherie gemäß einer informellen geopolitischen Arbeitsteilung unter den EU-Staaten. Diese spezifisch regionale Verantwortlichkeit beziehungsweise Zuständigkeit einzelner Länder für regionale Anrainerstaaten oder auch bestimmte Weltregionen stellt sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts als eine erfolgreiche, wenn auch lückenhafte Flankierung beziehungsweise Umsetzung gemeinsamer europäischer Politik dar. Diese Lücke wird nun durch die GESVP geschlossen.

Innen heterogener, außen homogener – Europa auf dem Weg vom Konzept zur Realität

Die in den neunziger Jahren große Dynamik der Binnenintegration lässt sich in der Union von morgen nicht mehr aufrechterhalten. Europa wird sich in diesem Jahrzehnt erst innen konsolidieren und die bevorstehende Erweiterung verarbeiten müssen. Die Vergrößerung der

Union kann dabei wichtige Anreize zu einer Grundsatzdebatte über die Aufgabenteilung der verschiedenen politischen Ebenen bieten. Europa sollte diese Chance einer „Denkpause“, einer Positionsbestimmung und einer strategischen Zukunftsdebatte nutzen.

Wie wird die Europäische Union der Zukunft aussehen? Vieles hängt vom Verlauf und den Ergebnissen des Post-Nizza-Prozesses ab. Die auf die Agenda gesetzten Themen lassen neben der Kompetenzabgrenzung zwischen Union, Staat und Region unter Umständen auch den Beginn einer Debatte um eine teilweise Neuorganisation und Umsiedlung dieser Kompetenzen erwarten. Die Rückführung von bestimmten Unionskompetenzen an eine niedrigere politische Ebene bedeutet nicht das Scheitern der europäischen Idee, sondern vielmehr die Möglichkeit zur Steigerung der Effizienz der EU - eine Entrümpelung der Brüsseler Tagespolitik.

Föderalistische Organisationsprinzipien müssen in der europapolitischen Debatte für alle Ebenen gleichermaßen gelten und dürfen vor den gemeinschaftlichen Institutionen nicht Halt machen. Klarheit in der Entscheidungsstruktur, Auflösung veralteter zentralistischer Prinzipien und eine kompakte Außendarstellung - diese drei Grundsätze könnten Europa zu einer Union machen, die stärker als heute eine innere Heterogenität akzeptiert und äußere Homogenität produziert.

Prof. DDr. Werner Weidenfeld

Professor für Politische Wissenschaft am Geschwister-Scholl-Institut/
Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung der Ludwig-Maximilians-Universität Münchens