
Überladen, überdehnt – die Europäische Union in der Krise

Klaus-Dieter Frankenberger/
Günther Nonnenmacher

Die Lage nach den gescheiterten Volksabstimmungen über den »Vertrag über eine Verfassung für Europa« in Frankreich und den Niederlanden ist klar und unklar zugleich. Klar erscheint uns die Lage unter rechtlichen Gesichtspunkten: Wenn der Verfassungsvertrag nicht von allen 25 Mitgliedstaaten ratifiziert wird, kann er nicht in Kraft treten. Da weder in Paris noch in Den Haag ein verantwortlicher Politiker ernsthaft erwägt, die Wähler noch einmal über dasselbe Dokument abstimmen zu lassen, kann kein Zweifel daran bestehen, daß es auch keine Wiederauferstehung für die Europäische Verfassung geben kann.

Unklar ist allerdings, ob man auf Um- und Schleichwegen organisatorisch entscheidende Regelungen retten kann. So ist beispielsweise vorgeschlagen worden – unter anderem auch von Valéry Giscard d’Estaing, dem »Vater« der Verfassung –, das Dossier radikal abzuspicken und letztlich auf den Teil I (Die Grundlagen der Europäischen Union) zu reduzieren; die Charta der Grundrechte könne davon separiert und anderweitig zur Abstimmung gestellt werden; die Protokolle und Anhänge, die alleine mehr als 200 Seiten umfassen, böten ohnehin nur eine Zusammenfassung bereits gültiger Verträge und seien deshalb unerheblich. Ein in dieser Weise auf seinen organisatorischen Kern konzentrierter Vertrag könne dann auf parlamentarischem Weg ratifiziert werden – auch in Frankreich und den Niederlanden.

Man fragt sich, warum nicht schon vorher jemandem auf- und eingefallen war, daß es schwerfallen würde, für ein unhandliches Konvolut aus unterschiedlichen Materialien, das schon wegen seines Umfangs abschreckend wirkte, populäre Zustimmung zu finden – an öffentlicher Kritik und warnenden Vorzeichen hat es jedenfalls nicht gefehlt. Bemerkenswert ist außerdem, daß man ein Projekt, das zunächst gar nicht hoch genug aufgehängt werden konnte – die »Europäische Verfassung« wurde zum historischen Meilenstein erklärt; es wurde ihr eine identitätsbildende Kraft zugeschrieben –, nun auf den Status einer ganz normalen Reform der EU herunterstufen will. Zu welchen auch rhetorischen Kapriolen die derzeitigen Unklarheiten führen können, zeigte der Aufruf eines Luxemburgers kurz vor der dortigen

Volksabstimmung: Weil die Verfassung nach der Ablehnung in Frankreich und Holland ohnehin tot sei, also keinen Schaden mehr anrichten könne, könnten ihr, um Luxemburgs Rolle in Europa zu festigen, auch diejenigen zustimmen, die eigentlich gegen sie seien (Jürgen Stoldt in *Le Monde* vom 6. Juli 2005, S. 1).

Wie ist die gegenwärtige europäische Lage, also die Situation nach den beiden verlorenen Volksabstimmungen und dem gescheiterten Haushaltsgipfel von Brüssel, zu beschreiben? Ist das ein weiterer »Unfall auf dem langen Weg« der europäischen Integration, wie der rumänische Präsident Traian Basescu glaubt (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6. Juli 2005, S. 5), oder handelt es sich um eine »sehr schwere Krise«, wie der Ratspräsident, der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker, nach dem Gipfeldebakel von Brüssel sagte?

Um diese Fragen zu beantworten, muß zunächst versucht werden, Taktiken und Winkelzüge des politischen Tagesgeschäftes von den längerfristig wirkenden Faktoren zu unterscheiden. Vermutlich war es ein taktischer Fehler von Juncker, nach den gescheiterten Referenden in der Haushaltsfrage unbedingt die Handlungsfähigkeit der EU mit einem schnellen Abschluß demonstrieren zu wollen. Der Versuch, kurzfristige Erfolge auf einem Themenfeld zu erzwingen, das längerfristig angelegt ist (die Haushaltsplanung reicht bis in das Jahr 2013) und wo viel Geld auf dem Spiel steht, war ein schlecht kalkuliertes Risiko. Das hätte Juncker spätestens dann erkennen müssen, als der französische Präsident Chirac und der deutsche Bundeskanzler Schröder vor dem Gipfel den britischen »Rabatt« als Einsparquelle ins Gespräch gebracht hatten – worauf der britische Premier Blair postwendend die Kosten der Gemeinsamen Agrarpolitik aufgriff und damit die gesamte Haushaltsstruktur in Frage stellte. Wenn in einem politischen Spiel so hoch gepokert wird, sollte man nicht auf eine schnelle Entscheidung drängen, sondern darauf warten, daß sich die Gemüter wieder beruhigen. Das hat Juncker versäumt. Damit hat er auch die britische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005 mit einer schweren Hypothek belastet. Ob es Blair, dem aus üblicherweise gut informierten Kreisen vorgeworfen wird, er sei schon mit der Absicht nach Brüssel gefahren, den Gipfel platzen zu lassen, gelingen wird, einen Haushaltskompromiß unter Dach und Fach zu bringen, erscheint fraglich. Wahrscheinlich wird er dieses dornige Problem an Österreich weiterreichen müssen, das im ersten Halbjahr 2006 den Vorsitz in der EU führt.

Neben Fragen der politischen Taktik, die in der gegenwärtigen Lage belastend wirken, gibt es aber auch einen gegenläufigen Grundstrom, mit dem die EU zu kämpfen hat. Es ist wahr: Viele Wähler in Frankreich und in den Niederlanden wurden bei der Abstimmung über den Verfassungsvertrag von innenpolitischen Motiven bewegt oder wollten mit einem Nein ihren Protest gegen Auswirkungen der Globalisierung artikulieren. Wahr ist aber jedenfalls auch, daß die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament seit der ersten Direktwahl 1979 kontinuierlich zurückgegangen ist – ein Phänomen, mit dem sich die Abgeordneten einmal genauer beschäftigen sollten, ohne sofort und im Chor das Dauerlamento anzustimmen, das EP habe eben zu wenig Befugnisse und werde deshalb von den Wählern unterschätzt. Wahr ist weiterhin auch, daß die Zustimmung zur Europa-Politik und zur erweiterten Europäischen Union in Umfragen überall und meßbar abgenommen hat – es gibt eine Entfremdung der Bürger und Wähler von »Europa«, die sich teilweise in Desinteresse manifestiert (wie etwa bei der gewonnenen Volksabstimmung über den Verfassungsvertrag in Spanien mit einer Wahlbeteiligung von kaum über 40 Prozent), teil-

weise aber auch in massiver und aggressiver Ablehnung (wie in Frankreich und in den Niederlanden).

Es gibt viele Gründe, die zu wachsenden Spannungen innerhalb der EU und zur Entfremdung der Wähler geführt haben (einige haben wir in der *Europäischen Rundschau 2005/1* dargestellt). Die Verfassung ist exemplarisch für einen weiteren: Die EU ist mit Symbolischem so überladet worden, daß das Schiff zu sinken droht. Dazu gehört, daß immer wieder neue Verträge geschlossen wurden – in Maastricht, Amsterdam oder Nizza –, die jeweils als historisch gelten sollten, nach ein paar Jahren aber schon reformiert werden mußten. Hätte man der EU nicht gleich eine »Verfassung« geben wollen, sondern sich damit begnügt, den mißratenen Vertrag von Nizza so zu verbessern, daß die Union der 25 (bald 27 oder 28) Staaten funktionsfähig bleibt, wäre das ein großer Erfolg gewesen. Doch man hat wieder einmal der fatalen europapolitischen Neigung nachgegeben, eine große Form zu schaffen, in der Hoffnung, die EU werde schon in sie hineinwachsen. Umgekehrt wird ein Schuh daraus: Die EU-Regierungen sollten erst dann Formen oder Institutionen (beispielsweise einen europäischen Außenminister) in die Welt setzen, wenn diese eine Funktion haben. Eine Verfassung sollten die EU-Staaten – alle zusammen oder einige von ihnen – erst dann in Angriff nehmen, wenn sie sich auf ihr gemeinsames Ziel und auf eine gemeinsame Selbstdefinition einigen können. Bis dahin sind bescheidenere Verträge der bessere Weg – nicht zuletzt deshalb, weil damit dem Publikum nicht Falsches vorgegaukelt wird.

Mühsame Suche nach europäischer Identität

Die »Europäische Verfassung« ist nur das letzte Beispiel für die Anstrengungen der EU, sich eine »Identität« zu geben. Das Hissen einer europäischen Flagge, das Auswählen einer europäischen Hymne, das Ausgeben eines europäischen Passes – das alles waren Versuche, mit Hilfe von Symbolen und Zeichen, die gewissermaßen als Selbsterkennungsmerkmale fungieren sollen, eine Einheit zu werden, die über den Pragmatismus funktionierender Institutionen und den Nutzen eines gemeinsamen Marktes hinausweist. Selbst von der Währungsunion und dem Euro, einem ökonomischen Instrument *par excellence*, erhoffte man sich als Nebeneffekt die Verstärkung des europäischen »Wir-Gefühls«. Daß sogar dieses in der Tat starke Band, welches die Bewohner von Euroland aneinander bindet, nicht die erwartete Wirkung zeitigt, hat sich in den vergangenen Wochen erwiesen, als Spekulationen über eine Auflösung der Währungsunion ausgerechnet aus Italien angeheizt wurden, dem man doch unterstellt, daß es seine Lira gerne zugunsten des stabilen Euro eingetauscht hatte.

Auch dem Verfassungsvertrag war die symbolische Last aufgebürdet worden, das Wir-Gefühl der Europäer zu stärken und Europa, frei nach Ernest Renan, »eine Seele, ein geistiges Prinzip« zu geben, eben: eine Identität. Doch »das, was einer ist, verdankt sich nicht der Persistenz seines Willens, es zu sein. Identität ist kein Handlungsergebnis. Sie ist das Resultat einer Geschichte...« (Hermann Lübbe: *Praxis der Philosophie. Praktische Philosophie. Geschichtstheorie*. Stuttgart 1978, S. 101). Solche Geschichten, die sich zum Kollektivplural der einen Geschichte verdichten lassen, haben die europäischen Nationen. Dagegen konstituiert sich Europa als Geschichte nicht nur über das Miteinander seiner Nationen, sondern auch durch ihr Gegeneinander.

Selbstverständlich sind die nationalen Identitäten teilweise ideologische Konstrukte (vgl. Benedict Anderson: *Die Erfindung der Nation*, Frankfurt 1988). Ihre Glaubwürdigkeit und ihre Wirkmächtigkeit beruhen aber, erstens, auf der Abgrenzung gegenüber anderen Subjekten oder Identitäten und, zweitens, auf der langen Laufzeit der eigenen Geschichte (vgl. dazu Karl Peter Schwarz in *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 3. Juli 2005, S. 13). Die Fähigkeit, sich von anderen Subjekten als ein erkennbares »Wir« abzugrenzen – nicht in einem aggressiven Sinn, sondern als Akt elementarer Selbstbestimmung –, scheint der EU in den vergangenen Jahren abhanden gekommen zu sein; die Türkei-debatte ist das schlagende Beispiel dafür. Und eine eigene »Identität aus Geschichte« wird sich nicht erzwingen lassen, sondern sie muß mit der Zeit aus erlebtem gemeinsamen Handeln entstehen. Die Irritationen, die nach der Erweiterung der EU um zehn Mitglieder im Jahr 2004 (zu denen demnächst noch zwei oder drei weitere Staaten stoßen werden) entstanden sind, haben auch damit zu tun, das, was zusammengehört, eben auch die Zeit braucht, um zusammenzuwachsen zu können.

Was bedeuten diese Überlegungen für unsere Fragestellung? Sie bedeuten zunächst und ganz allgemein, daß die neue, die größere EU ein langfristig angelegtes Projekt ist, genauso wie dies die alte, die westeuropäische EU war – allzu leicht wird vergessen, daß es auch da Jahre gedauert hatte, bis ein Projekt wie die Wirtschafts- und Währungsunion reif für die Realisierung war. Anders gesagt: Integration, vor allem politische, läßt sich nicht erzwingen, die Fähigkeit dazu, auch das erforderliche »Wir-Gefühl«, müssen wachsen.

Angesichts des Wählerverdrusses ist es nicht leicht, einen europapolitischen Kurs abzustecken, der Zustimmung beim europäischen Publikum findet, ohne gleichzeitig die Handlungsfähigkeit der Institutionen zu beeinträchtigen – das Gegenteil ist notwendig. Man muß im Urteil nicht so weit gehen wie britische Kommentatoren, die schon jubeln, daß die Zeit der »immer engeren Union« in Europa vorbei sei; aber richtig ist, daß die politische Dimension der Einigung und eine weitere Zentralisierung der EU, so wie sich das der Tendenz nach im Verfassungsvertrag findet, auf wachsenden Widerstand stoßen. Wann, wenn nicht jetzt, soll die Debatte über die Kompetenzen nach innen und über die geopolitischen Grenzen der Europäischen Union geführt werden? Wann, wenn nicht jetzt, ist der Frage nachzugehen, wie die Verbindung des europäischen Projekts mit den Bürgern wieder erneuert werden kann? Vor und nach dem Brüsseler Gipfeltreffen sind Mutmaßungen angestellt worden, jetzt entbrenne der Kampf um die Führung »Europas« mit voller Wucht – ein Kampf, dessen Protagonisten auf der einen Seite der Brite Blair, auf der anderen Seite die von dem Gespann Chirac/Schröder angeführten Kontinentaleuropäer seien. Dieser Kampf ist teils Karikatur – kalter angelsächsischer Marktliberalismus plus Freihandelszone gegen wärmende kontinentale Sozialstaatsbetreuung mit hohem Integrationssehnsucht –, teils ist er politische Realität. Vor allem ist die Auseinandersetzung darüber, wie eine sich kontinuierlich vergrößernde und, geht es nach dem Willen der Regierenden, über den Rand des Kontinents hinausgreifende Union regierbar bleiben und welche Leistungen sie erbringen soll, notwendig und unabweisbar. Sie sollte offen geführt werden, ohne falsches Pathos und ohne Vorabfestlegung auf einen Königsweg, den es so nicht mehr gibt.

Dabei ist, was die Erweiterung anbetrifft, auch hier zunächst Widersprüchliches festzustellen. Das alte Erweiterungsangebot der EU, als »Stabilitätsexport« mit trans-

formatorischem Ehrgeiz betrieben, ist an sich eine Erfolgsgeschichte – siehe Spanien, Portugal, Griechenland etc. Die politisch richtige und gewünschte sogenannte Ost-Erweiterung ist ein neuer eindrucksvoller Beleg hierfür. Aber diese Erweiterung ist unbeschadet ihrer historischen Einmaligkeit als Bestätigung und logischer Endpunkt der Überwindung der Teilung Europas nicht populär, um es zurückhaltend auszudrücken. Vor allem in dem französischen Votum artikulieren sich Vorbehalte: Die alte Harmonie erscheint gestört, es geht gegen vermeintliche oder tatsächliche Konkurrenz auf den Arbeitsmärkten oder unter den Standorten, es geht gegen die europäische Version der Globalisierung. Überdies erscheint die politische und kulturelle Übereinstimmung mit einem Teil der 2004 aufgenommenen Staaten nicht als so groß, daß der Aufbau einer immer engeren Union möglich und wünschenswert erscheint. Es ist bezeichnend, daß die Aufnahme der Türkei zu einer Schlüsselfrage geworden ist, welche viele europäische Bürger umtreibt. Ein Beitritt dieses Landes wird vielfach als Überdehnung gesehen – eine Überdehnung, die zur Überfrachtung noch hinzukäme.

Niemand, der Respekt vor dem Wählerwillen hat und an politischer Integration interessiert bleibt, kann deshalb im Ernst der Meinung sein, die Erweiterungspolitik könne einfach so weitergeführt werden. Die Summe an gemeinsamen historischen Überlieferungen, an Werten und politisch-kulturellen Grundüberzeugungen mit der Türkei ist nicht so groß, als daß daraus eine glückliche Verbindung werden könnte. In der Diskussion der vergangenen Jahre ist das Konzept der privilegierten Partnerschaft oft zu Unrecht als unbrauchbar kritisiert worden. Das ist bedauerlich, weil es Anbindung und Nähe mit Flexibilität und der Anerkennung von Verschiedenheit verbindet. Auf die Balkan-Staaten oder die Ukraine, denen eine europäische Perspektive in Aussicht gestellt worden ist und die ihrerseits den Beitritt zur EU zu ihrer strategischen Priorität erklärt haben, könnte dieses Konzept ebenfalls angewandt werden: für eine Zwischenzeit, ohne Endgültiges zu präjudizieren oder zu zementieren.

Neue Nachbarschaftspolitik als Ausweg

Die unabdingbare Voraussetzung einer Handlungseinheit, daß sie sich Grenzen setzt, also ein »Außen« definiert, wirft große politische Probleme auf, derer wir uns bewußt sind. Sie werden nur dann zu überwinden sein, wenn die EU eine wirkliche »Nachbarschaftspolitik« entwickelt. Sie müßte, um akzeptabel zu sein und nicht nur wie ein Trostpreis zu wirken, in Teilen sogar »inklusiv« sein. Was spricht im Grundsatz dagegen, Nichtmitgliedstaaten, die »privilegierte Partner« sind, in einige Politiken der EU einzubeziehen, vorausgesetzt sie tragen auch die entsprechenden materiellen und finanziellen Verpflichtungen mit? Der ehemalige Bundeskanzler Kohl hat einmal die Vorstellung geäußert, daß sogar die Europäische Währung formaliter auf Nichtmitgliedstaaten ausgedehnt werden könnte – de facto ist das ohnehin der Fall, wie jeder auf dem Balkan oder in Teilen des östlichen Europa erfahren kann.

Schon jetzt ist abzusehen, daß die große Europäische Union, die mit der Aufnahme Rumäniens und Bulgariens ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen muß – Kroatien ist ein Sonderfall –, nicht mehr der alten Integrationslogik wird gehorchen können. Das zu verlangen hieße eine das Wählermißtrauen bestärkende Dauerspannung zu erzeugen, welche die Union und ihre Mitglieder nicht auszuhalten imstande wären. Das oben zitierte britische Verdikt stimmt insofern, als das große

vielfältige Europa, dessen Teile sich in Biographie, Entwicklungsniveau und Interessenprofil unterscheiden, nicht mehr in eine für alle verbindliche institutionelle Form zu zwingen ist. Auch das war eine »Botschaft« der französischen und der niederländischen Wähler; die »Finalitätsdebatte« hat das zu berücksichtigen. In der Zukunft wird es geradezu ein Gebot sein müssen, flexiblere – wenn man so will: differenzierte – Formen der Integration und der Zusammenarbeit zuzulassen und zu praktizieren. Ob das nun unter der Überschrift »variable Geometrie« geschieht oder »mehrere Geschwindigkeiten« heißt, für die es ja Beispiele gibt, die sich bewährt haben, ist nebensächlich. Sogar das Konzept eines »Europa à la carte« muß nicht das Mittel zur Verhinderung politischer Integration sein, als das es bisher weitgehend abgestempelt worden ist – vorausgesetzt, die verbindliche Plattform, auf der alle stehen, ist hinreichend breit und stabil. Daß mit mehr Ernst und größerer Offenheit als bisher an eine Rückübertragung von Zuständigkeiten zu denken ist, scheint uns ebenfalls nötig, die Duldung von Flexibilität ist zwingend. Wenn die Bürger, die sich ohnehin überfordert fühlen, das begründete Gefühl bekommen, Europapolitik sei eine Einbahnstraße der bürokratischen Harmonisierung und demokratiefernen Zentralisierung, die politische Gestaltungswünsche erdrückt, werden sie das Projekt verlassen, sie werden desertieren wie in Frankreich und in den Niederlanden – einige sogar mit Lust, alle ohne schlechtes historisches Gewissen.

Eine weitere Erkenntnis, die das Schicksal des Verfassungsvertrages mit der Zukunft der Union verbindet, hat mit Führung zu tun: Der deutsch-französische Motor kann nicht mehr die Leistung erbringen, die notwendig ist, um das große Europa anzutreiben. Beide Länder haben viel wirtschaftliche Kraft eingebüßt, als Quelle politischer Inspiration wirken sie erschöpft, obwohl das eine wie das andere gebraucht würde. Es wird neue Formen informeller politischer Führung geben müssen – der französische Politiker Sarkozy hat das mehrfach angeregt, zuletzt in einem Teilbereich mit seinem Vorschlag, die Innenministergruppe G-5 um Polen zu erweitern.

Zum Schluß: Es wird so lange zu europäischen Spaltungen kommen, wie einige Mitgliedstaaten nicht von der Idee lassen, man müsse die Sicherheit der EU unabhängig von den Vereinigten Staaten von Amerika definieren, also nicht komplementär, sondern im Zweifelsfall sogar gegen die nordamerikanischen NATO-Partner. Ganz abgesehen von der erwiesenen Unfähigkeit der (West-)Europäer, militärische Konflikte auf ihrem Kontinent ohne amerikanische Hilfe zu lösen, verkennt dies fundamental die geopolitische Lage, in der sich die neuen Mitglieder aus dem mittleren und südöstlichen Europa befinden (aufschlußreich dazu das bereits zitierte Interview des rumänischen Präsidenten Basescu im Blick auf die Schwarzmeer-Problematik). Damit ist keineswegs blinde Gefolgschaft in allen Fragen und auf allen Schauplätzen gemeint: Streit unter Partnern gehört zum politischen Alltag und kann sogar produktiv sein. Es wäre aber in der Tat ein folgenschwerer Irrtum, wenn die EU die Abgrenzung von Amerika als Vehikel ihrer Selbstdefinition oder der Identitätsbildung nutzen wollte (vgl. in diesem Zusammenhang das »Manifest« von Jacques Derrida und Jürgen Habermas in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 31. Mai 2003 und die rat- und hilflos klingenden Ausführungen von Jürgen Habermas nach den gescheiterten Volksabstimmungen in der *Süddeutschen Zeitung* vom 6. Juni 2005). Eine Union der Europäer, die ihren Zweck und ihren Zusammenhalt aus der anti-amerikanischen Negation meinte ableiten zu können, wäre nicht nur machtpolitisch bald am Ende.