

Europa an der Schwelle  
zum dritten Jahrtausend  
Vortragsreihe in der Kaiser-Wilhelm-Gedächtnis-Kirche Berlin  
September 1999

---

**Dr. Antje Vollmer**

**Das neue Stadium der politischen Integration Europas**

Vortrag in der Kaiser-Wilhelm-Gedächtnis-Kirche

Am Mittwoch, 08. September 1999

## 1) Einleitung

Immer wenn von "Europa" die Rede ist, beschleicht mich der Verdacht, daß mit diesem Begriff nicht der gesamte Kontinent, sondern irgendeine kleinere Einheit gemeint ist. Und in der Tat: in den weitaus meisten Fällen geht es um Westeuropa, Brüssel oder die "Europäische Union". Wenn wir in der Politik sagen, Herr oder Frau XY geht nach Europa, dann ist ein Amt bei der EU in Brüssel gemeint. Nicht zufällig heißt die erst kürzlich direkt gewählte Volksvertretung "Europäisches Parlament" und nicht "Parlament der Europäischen Union". Die behördliche Kontrollinstanz der EU heißt "Europäischer Rechnungshof" und eben nicht "EU-Rechnungshof". Die Liste ließe sich weiter fortsetzen. Interessanter ist aber, was sich hinter dem Begriff "Europa" meistens noch verbirgt. In der Regel geht es nämlich, resultierend aus der Beschränkung auf die EU, um Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Seien wir ehrlich. Meistens geht es um die Europäische Landwirtschaftspolitik oder den "europäischen Binnenmarkt". Beides sind bekanntlich Elemente der EU. Ein kurzer Überblick über die jüngste Geschichte des Kontinents illustriert aber schnell, daß mit einem solchen Verständnis des Begriffs "Europa" bestenfalls die halbe Wahrheit zum Vorschein kommt. Seit geraumer Zeit ist nicht nur das wirtschaftliche, sondern auch das gesellschaftliche und politische Schicksal der europäischen Staaten eng miteinander verknüpft. Diese Feststellung läßt sich keineswegs auf die 15 Mitglieder der heutigen Europäischen Union reduzieren. Die Entwicklung der europäischen Nationalstaaten in Ost und in West ist nicht erst seit dem Fall der Mauer eng miteinander verknüpft. Angesichts der rasanten Entwicklung der Globalisierung und damit verbunden der Informationstechnologien wird dies in der Zukunft umso mehr der Fall sein.

## 2) Ein historischer Rückblick: die frühen Wurzeln der politischen und wirtschaftlichen Kooperation auf dem europäischen Kontinent

Wenn wir versuchen wollen, das Wesen der Integration Europas zu verstehen, lohnt sich ein Blick zurück. Üblicherweise setzt ein solches Resümee beim Jahr 1945 bzw. 1949 an. Ich möchte aber noch weiter zurückgehen und die Aufmerksamkeit auf das Jahr 1918 lenken. Europa und die Welt hatten gerade das größte Desaster in der Geschichte der Menschheit durchlebt. Sieger und Besiegte standen vor einem Neuanfang und so mancher Gedanke über eine Stabilität und Frieden bringende Nachkriegsordnung machte die Runde. Woodrow Wilsons "Völkerbund" ist dafür nur das prominenteste Beispiel. Bedauerlicherweise scheiterte er wenig später im wesentlichen an der mangelnden Bereitschaft der USA, sich zur internationalen Zusammenarbeit zu verpflichten. Trotzdem waren zu diesem Zeitpunkt

Bemühungen erkennbar, Lehren aus dem gerade beendeten desaströsen Krieg zu ziehen. Nun haben wir heute das Glück, rückblickend unsere Schlüsse aus den Ereignissen zu ziehen. Einem kurzen Intermezzo des Friedens folgte schon bald eine noch viel größere Katastrophe. Was also war nach dem Ende des Ersten Weltkriegs falsch gelaufen? Wie hätte die erneute gewaltsame Auseinandersetzung der Staaten Europas und der Zusammenbruch des internationalen Politiksystems verhindert werden können? Zuerst einmal sei gesagt, daß es nicht an mangelndem Verständnis für die dringlichsten Probleme der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg gelegen hat. Da die europäischen Volkswirtschaften schon im 19. Jahrhundert insbesondere im Agrarbereich ein hohes Maß an Integration erreicht hatten und die Infrastruktur weitgehend brachlag, bestand erheblicher gemeinsamer Handlungsbedarf. Die Lage war durch die Entstehung von neun weiteren souveränen Staaten in Europa und 11000 Kilometern neuer Grenzen allerdings kompliziert geworden. Hier mußte viel getan werden, um wieder eine fruchtbare Interdependenz der Volkswirtschaften zu erreichen. Handlungsbedarf bestand auch, das hatte der Erste Weltkrieg praktisch jedem drastisch vor Augen geführt, in der Sicherheitspolitik. Ein europäisches Sicherheitssystem mußte dringend geschaffen werden. Einige Aktivitäten verdeutlichen, daß diese beiden zentralen Problemfelder auch tatsächlich in das Visier der europäischen Politik genommen wurden. Als Beispiel möchte ich das 1919 vor der Völkerbundversammlung vorgelegte Memorandum des französischen Außenministers Aristide Briand für ein "Regime d'union federale europeene" erwähnen. 1929 wiederholte Briand seinen Vorschlag vor eben jener Versammlung mit folgenden Worten:

"Ich denke, daß es für Völker derselben geographischen Gruppierung irgendeine Art des föderalen Zusammenhalts geben sollte...offensichtlich wird dieser Verbund vorrangig wirtschaftlich sein, da dies der dringlichste Aspekt der Frage ist...trotzdem bin ich überzeugt davon, daß diese föderale Vernetzung auch nützliche politische und soziale Arbeit leisten wird, und zwar ohne die Souveränität eines der Mitglieder des Verbunds zu berühren."

Zu den weiteren Initiativen gehörte die von Graf Coudenhove-Kalergi 1923 gegründete Paneuropäische Bewegung. Sie wollte nach dem US-amerikanischen Vorbild die "Vereinigten Staaten von Europa" in das Leben rufen. Dieser Vorstoß überlebte sogar die Zäsur in den dreißiger Jahren und mündete schließlich nach dem Zweiten Weltkrieg in erneute Versuche der europäischen Einigung. Beide Initiativen dachten vor allem an die wirtschaftliche Zusammenarbeit, das Zitat von Briand hat das ja auch belegt. In den Hinterköpfen war jedoch immer auch der Gedanke, daß über die wirtschaftliche Integration das eigentliche Ziel der sicherheitspolitischen Kooperation, also des dauerhaften Friedens, erreicht werden könnte. Die Beispiele deuten es an: zum ersten Mal wurden die unmittelbaren Zusammenhänge von Politik und Wirtschaft wirklich ernstgenommen. Rückblickend müssen wir den Realitäten ins Augen blicken. Die zentralen Probleme der Zeit wurden zwar erkannt, nicht aber wirkungsvoll angegangen. Zu dem Zeitpunkt existierte bereits ein ausgewachsenes Netz von internationalen Handelsverbindungen. Ein funktionierendes Eisenbahnnetz und eine sich entwickelnde Infrastruktur hatte den Ausbau des zwischenstaatlichen Handels ermöglicht. Zur Erleichterung des Handels waren außerdem bereits europäische Normen geschaffen worden. Dennoch war 1918 die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in den einzelnen Gesellschaften der europäischen Nationen nur äußerst gering. Abgrenzende Ideologien übten eine viel größere Faszination auf die

Volksmassen aus als Visionen einer gemeinsamen europäischen Kultur. Nationalismus, Faschismus und der sozialistische Klassenkampf standen einer Annäherung der europäischen Völker im Wege. Diese einflußreichen Ideologien hatten eines gemeinsam: sie waren allesamt europafeindlich. Keine der genannten Bewegungen hatte sich die europäische Einigung auf die Fahnen geschrieben. Es wurde weitgehend in nationalstaatlichen Dimensionen oder in konkurrierenden Systemen gedacht. Somit fehlte der Zwischenkriegszeit die europäische Aura. So kam es, daß nach dem Ende des Ersten Weltkriegs zwar zahlreiche bilaterale Vereinbarungen über den Handel abgeschlossen wurden, davon aber nur der geringste Teil zeitlich unbefristet war. Zu tief war das gegenseitige Mißtrauen, das auch dazu geführt hat, daß die Siegermächte des Weltkriegs die Neuordnung des Kontinents ohne die Beteiligung der Besiegten unter sich ausmachten. Dies war der Grund für das Scheitern einer Reihe von Initiativen zur multilateralen Zusammenarbeit. Zum anderen waren die Nationalstaaten zum damaligen Zeitpunkt mit Ausnahme der Niederlande nicht genügend dazu bereit, einen Teil ihrer Souveränität abzugeben. All dies hat einen erheblichen Teil zum baldigen Zusammenbruch des internationalen Politiksystems beigetragen.

### 3) Europäische Integration nach 1945: Dominanz der wirtschaftlichen Kooperation

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges tat sich eine neue Chance auf, der Kooperation auf dem europäischen Boden einen festen Boden zu bereiten. Zuerst gab es verschiedene Versuche, die europäische Zusammenarbeit auf eine breite politische Basis zu stellen. Insbesondere Frankreich wollte im Gegensatz zu 1918 den Weg der Kooperation und Zusammenarbeit gleichberechtigter Partner gehen. Das Ergebnis war 1949 die Gründung des Europarates, der ursprünglich die Keimzelle eines vereinigten Europas darstellen sollte. Er war das Resultat der Bemühungen der paneuropäischen Bewegung, die, wie erwähnt, bereits in den zwanziger Jahren entstanden war. Einige Ideen dieser Bewegung gingen in die Satzung des Europarates ein. Leider spielt diese Institution auch heute noch eine eher marginale Rolle im Dschungel der europäischen supranationalen Organisationen. Der Grund für das Absinken in die relative Bedeutungslosigkeit schon bald nach der Gründung war das Verhalten Großbritanniens. London blieb aus eigenem Antrieb außen vor, da es als einziges Land weiterhin die Illusion hatte, dauerhaft unabhängig bleiben zu können. Die Existenz des Commonwealth unter britischer Führung und die Hoffnung auf eine bleibende Sonderbeziehung zu den USA spielten dabei eine wichtige Rolle. Weitere Initiativen zur politischen Zusammenarbeit sollen an dieser Stelle zumindest erwähnt werden. Der Brüsseler Vertrag von 1948 und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) von 1954 waren Versuche, die sicherheitspolitische Kooperation auf eine umfangreiche institutionelle Basis zu stellen. 1950 der "Schuman-" und ein Jahr später der "Pleven-Plan" waren weitere Vorstöße, um eine umfassende politische Zusammenarbeit in Europa zu gewährleisten. Letztendlich sind sie alle zumindest zum damaligen Zeitpunkt nicht sehr weit gekommen, auch wenn sie den Grundstein für das gemeinsame Haus Europa gelegt haben. Wie schon rund dreißig Jahre zuvor lag es an der mangelnden Bereitschaft, nationale Souveränität abzugeben und Kompetenzen an eine übergeordnete Instanz zu delegieren. Im Falle des Europarates stand Großbritannien einer Umsetzung der Vorhaben im Weg, im Falle der EVG waren es Frankreich bzw. die Mitglieder der Assemblée Nationale. Nach dem Scheitern der EVG im französischen Parlament blieb nur noch der Ausweg in die wirtschaftliche Integration des Kontinents. Spätestens seit der Messina-

Konferenz von 1955 waren Frankreich, Italien, Deutschland und die Benelux-Staaten entschlossen, diesen Weg zu gehen. Er gipfelte als erste Station in der Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahre 1957 und der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Die aus den Brüsseler Verträgen entstandene Westeuropäische Union (WEU) führte zwar lange Zeit ein Schattendasein, erfreut sich aber nicht erst seit dem Europäischen Rat in Köln im Juni diesen Jahres verstärkter Aufmerksamkeit, da sie zur Keimzelle einer Verteidigungspolitik der Europäischen Union und in diese überführt werden soll. Der Schuman-Plan war der entscheidende Anstoß für die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die wiederum die Keimzelle der EWG war. Die EWG ist aber keineswegs isoliert unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Integration zu betrachten. Ein Blick in ihre Präambel zeigt völlig unmißverständlich, daß diese Gemeinschaft sich die politische Interaktion als Ziel gesteckt hatte.

Der Gedanke, die wirtschaftliche Integration würde in die politische führen, war also allgegenwärtig.

Und er wurde weitaus konsequenter verfolgt als 1918. Schon bald zeigte sich ein weiterer, wichtiger Unterschied zu der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg. Im Agrarbereich hatte die gerade neugeschaffene EWG schon bald umfangreiche Kompetenzen, die normalerweise den nationalen Regierungen obliegen. Die Bereitschaft, auf einen Teil der Souveränität zu verzichten, zahlte sich schon bald aus. Die Industrieproduktion wuchs. Die drohende Konkurrenz auf den Weltmärkten sorgte dafür, daß die europäischen Volkswirtschaften enger zusammenrückten. Dieser Einfluß von außen hat bis heute der Agrarpolitik eine dominante Rolle in der europäischen Politik eingeräumt. Doch warum gelang der Durchbruch nach 1945 ausgerechnet mit der Montanunion und der Landwirtschaft? Die Montanunion kam zustande, da Kohle und Stahl für eine Kriegswirtschaft unerläßliche Güter waren. Durch die gemeinschaftliche Kontrolle dieser Industriesektoren im Rahmen der EGKS und später der EWG wurde der Instrumentalisierung für nationale militärische Interessen ein Riegel vorgeschoben. Da nun Frankreich und Deutschland die Produktion des ehemaligen Kriegsgegners kontrolliert sahen, ergab sich in der Tendenz eine Entwicklung von der Kriegswirtschaft zur Industriegesellschaft. Auch die Vergemeinschaftung der Agrarproduktion diente diesem Zweck. Man wollte moderne Industrien, doch woher sollte das dafür nötige Kapital kommen? Die Ressourcen konnten aus der Landwirtschaft herausgezogen werden, indem die Agrarproduktion industrialisiert wurde. Durch die Industrialisierung der ehemals für die nationale Souveränität wichtigen Landwirtschaft und der damit verbundenen Effizienzsteigerung konnte mehr Kapital in die Industrie fließen. Hinzu kam die damit verbundene Schaffung neuer Arbeitsplätze, da die Landwirtschaft selbst der größte Auftraggeber der Industrie war. An diesem Punkt müssen wir übrigens bei der anstehenden Osterweiterung der EU aufpassen. Da die Gesellschaften in Ost- und Mitteleuropa stark von der Agrarproduktion geprägt sind, würde bei einer ähnlichen Entwicklung in Richtung Industrieproduktion eine massive Landflucht mit riesigen sozialen Problemen einsetzen (allein in Polen sind 30% der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig). Unser Ziel muß daher sein, den Ressourcenverlust für die Landwirtschaft zu verlangsamen und ihn entsprechend sozial aufzufangen. Der Gedanke der Politischen Union spielte für die Entwicklung der europäischen Integration nach Gründung der EWG zunächst nur eine untergeordnete Rolle. 1970 erhielt sie mit der Schaffung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), der Keimzelle der späteren "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP)

neuen Auftrieb, der allerdings mit der Aufnahme Großbritanniens 1972 in die EG und der damit verbundenen erneuten verstärkten Konzentration auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit wieder abflaute. Ohnehin sah die "Europäische Politische Zusammenarbeit" nur eine sehr lose Konsultation im außenpolitischen Bereich vor. Im gleichen Jahr wurde die EG gegründet und die nun neun Mitglieder erklärten ihre Absicht, die Schaffung einer "Europäischen Union" anzustreben. Der Begriff war schon damals wie heute sehr schwammig und dehnbar, zielte aber grundsätzlich auf eine verbesserte politische Kooperation. Das Auf und Ab des Zusammenrückens der Staaten Europas setzte sich in den folgenden Jahren fort. 1979 wurde das Europäische Parlament erstmals direkt gewählt, und die erste Garde der europäischen Politiker machte sich auf den Weg nach Straßburg. Zu ihnen gehörten u.a. Simone Veil und Willy Brandt. Vor der ersten Direktwahl waren die Mitglieder der Versammlung noch von den nationalen Parlamenten entsandt worden. Dieser Trend hielt aber nicht lange an. Wer kann sich zum Beispiel heute, kein Vierteljahr nach der Europawahl, an die Namen der Spitzenkandidaten der einzelnen Parteien erinnern? 1984 hatte dann eine Initiative des Europäischen Parlaments zur Schaffung einer Europäischen Union, der sogenannte "Spinelli-Plan", wenig Erfolg. Kern des Engagements von Spinelli war die Verabschiedung einer europäischen Verfassung. Erst 1987 kam wieder Bewegung in die europäische Sache. Die 1987 verabschiedete "Einheitliche Europäische Akte" mit dem Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes bis zum 1.1.93 wird mitunter als das "trojanische Pferd der politischen Integration" bezeichnet. Tatsächlich ist sie vor allem ein Ergebnis des starken Drucks, den die japanische Konkurrenz in den achtziger Jahren auf den europäischen Markt ausgeübt hat. Wieder hatte Druck von außen die Dinge in Bewegung gebracht. Obwohl die Akte nur den kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedsstaaten darstellte und einige weitergehende Ideen des Europäischen Parlaments gar nicht erst aufgriff, stellt sie einen qualitativen Sprung dar, da sie erstmals eine schemenhafte Zusammenarbeit in der Umwelt- und Sozialpolitik vorsah. Der Fall der Mauer und die folgenden Maastrichter und Amsterdamer Verträge stellen dann allerdings so etwas wie Quantensprünge der Entwicklung dar. Die Europäische Union wurde geschaffen, eine Politische Union ist vorhanden und eine gemeinsame europäische Identität wird angestrebt. Was unter diesen Begriffen genau zu verstehen ist, bleibt sowohl den Entscheidungsträgern als auch den Bürgern unklar. Dennoch ist jetzt in fast allen Bereichen eine wie auch immer geartete Form der Zusammenarbeit vorgesehen. Das schließt zum Beispiel auch die Kulturpolitik mit ein. Nichtsdestoweniger bleiben die Ziele der konstatierten "Politischen Union" nebulös. Auch bleibt unklar, was unter der beschriebenen "europäischen Identität" zu verstehen ist.

#### 4) Das neue Stadium der politischen Integration zu Beginn des 21. Jahrhunderts

In Anbetracht der Geschichte unseres Kontinents sind zu Beginn des 21. Jahrhunderts zwei Dinge bemerkenswert. Zum einen hat der mit dem Fall der Mauer eingesezte Zeitenwechsel die Staaten Europas in eine neue Dimension der Integration geschickt. Wer hätte noch vor nicht einmal zehn Jahren gedacht, daß wir heute ernsthaft über eine gemeinsame Verteidigung und über eine Verfassung für die Europäische Union nachdenken? Zum anderen besteht nun tatsächlich die Möglichkeit, aber auch der Zeitdruck, die Trennung des Kontinents in historischen Maßstäben gering zu halten, wenn nicht sogar die echte Chance, die Gräben in Europa nachhaltig zu beseitigen. Im Angesicht dieser überraschenden Perspektiven scheint es, als ob der alte Kontinent auf dem richtigen Weg sei. Doch übersehen

wir mit einer solchen Einschätzung nicht etwas ganz Gravierendes? Noch vor wenigen Wochen gab es auf eben diesem Kontinent einen die Grundfesten Europas erschütternden Krieg der Nato- Staaten gegen ein unabhängiges Land, der nicht nur aufgrund der völkerrechtlichen Problematik große politische Fragen aufwirft. Bombennächte, Vertreibungen, Soldatenaufmärsche, neue drohende Zerwürfnisse zwischen Rußland und dem Westen-die Bilder erinnerten an vergangene heiße und kalte Kriege. Auge in Auge mit dieser vernichtenden Realität können wir also nicht ernsthaft davon ausgehen, daß sich für Europa alles schnell zum Guten wenden wird. Wir müssen uns auch zu Beginn des neuen Jahrtausends, genauso wie 1918 und 1945, ganz konkret darüber Gedanken machen, wie Frieden und Stabilität dauerhaft gesichert werden können.

Es wird entscheidend darauf ankommen, die politische Interaktion aller Staaten des Kontinents voranzutreiben. Ein zentrales Instrument für die Bewältigung dieser Aufgabe ist, das hat die Geschichte bewiesen, die Europäische Union. Sie hat nicht nur gewalttätigen Auseinandersetzungen vorgebeugt und neue wirtschaftliche Prosperität gebracht, sondern auch junge Demokratien konsolidiert (man denke an Spanien, Portugal und Griechenland, aber auch nicht zuletzt an die posttotalitäre Bundesrepublik!). Sie muß neben den Staaten Mittel- und Osteuropas, die schon einen Aufnahmeantrag gestellt haben, auch die politischen Problemstaaten des Balkans möglichst bald integrieren. Mit "möglichst bald" meine ich nicht in zwanzig oder dreißig Jahren. Angesichts der heutigen politischen Realitäten muß, und das ist der springende Punkt, der Aufnahme prozeß nach einem anderen Muster als bisher ablaufen. Das Warten auf den richtigen Zeitpunkt für die wirtschaftliche Integration wird eine schnelle und effektive Erweiterung der Europäischen Union verhindern. Europa muß Lehren aus dem Kosovo-Krieg ziehen und darf die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen. Deshalb ist ein zügiges Zusammenrücken der Völker des Kontinents ratsam. Angesichts des hohen Stellenwerts der politischen Integration muß die Möglichkeit einer baldigen Aufnahme geprüft werden, die nicht ausschließlich von der Wettbewerbsfähigkeit der Kandidaten und der Übernahme des Gesetzeskatalogs der Union abhängt. Die Situation auf dem Balkan mit seinen vielschichtigen Problemen erfordert eine neue Herangehensweise; wir können nicht warten, bis die Länder der Region den wirtschaftlichen Standards der EU in vollem Umfang genüge tun. Da in der Europäische Union heute in vielen Bereichen zusammengearbeitet wird und der Schwerpunkt der momentanen Integrationsbemühungen auf den politischen Aspekten liegt, ist eine Aufnahme möglich, ohne die volle Konkurrenzfähigkeit bereits erlangt zu haben. Eine solche Herangehensweise wäre mit einer Vielzahl von Schwierigkeiten verbunden. Daher sollten wir überlegen, ob die Zusammenarbeit schrittweise ausgeweitet werden kann. Auf diese Weise könnte die Europäische Union zur Konsolidierung demokratischer Strukturen beitragen, ohne daß das betreffende Land auf allen Ebenen am Leben der Union teilnimmt. Ich denke z.B. an eine Kooperation im Rahmen der zweiten und dritten Säule der EU, also in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und in der Innen- und Justizpolitik. Anbieten würde sich auch eine Integration durch einzelne Organe, z.B. dem Europäischen Parlament. Eine Repräsentanz in der Straßburger Volksvertretung bereits vor der Aufnahme als Vollmitglied würde den Demokraten in den betreffenden Ländern den Rücken stärken. Sie sehen, hier gibt es durch aus Spielraum für Kreativität und Ideenreichtum.

Gelänge es, auf diese Weise möglichst bald möglichst viele Länder an der politische

Kooperation in Europa teilhaben zu lassen, wären mehrere Vorteile erreicht. Erstens wäre das historische Ziel einer weitreichenden politischen Zusammenarbeit nun wirklich in das Zentrum der Bemühungen gerückt. Wir erinnern uns: bereits 1918 war die dringende Notwendigkeit der sicherheitspolitischen Kooperation erkannt worden. Ein gemeinsamer Weg zur Lösung der Probleme konnte allerdings wegen der starken nationalstaatlichen Resentiments dennoch nicht gegangen werden. Zweitens wäre es gelungen, die Entwicklung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit aus der Abhängigkeit von äußeren Einflüssen zu lösen. Bisher war immer eine handfeste Krise oder wirtschaftlicher Druck nötig, um die europäischen Nationalstaaten von der Notwendigkeit der Zusammenarbeit zu überzeugen. Der Kosovo-Krieg sollte uns genug Gründe gegeben haben, daß wir nicht eine weitere Katastrophe als Ansporn für die nächsten Reformschritte brauchen. Drittens wird die durchaus vorhandene Bereitschaft zur Abgabe von staatlicher Souveränität genutzt und in die richtigen Bahnen gelenkt. Wir erinnern uns: die mangelnde Bereitschaft zur Abgabe von staatlichen Hoheitsrechten zugunsten von supranationalen Organisationen war immer ein Haupthindernis auf dem Weg zur multilateralen Zusammenarbeit gewesen. Die mittlerweile sprichwörtliche Globalisierung macht die zwischenstaatliche Zusammenarbeit immer dringlicher. Angesichts der fortschreitenden Interdependenz und dem immer geringer werdenden Gestaltungsspielraum der Nationalregierungen besteht heute eine größere Bereitschaft zur politischen Zusammenarbeit als beispielsweise 1918 oder 1945. Dies haben auch die Ereignisse seit dem Fall der Mauer verdeutlicht. Die dadurch entstandene große Chance des Zusammenrückens aller Völker des Kontinents sollte beherzt beim Schopfe gepackt werden. Damit sind im besonderen auch die Staaten des Balkans gemeint. Erst eine größere Bereitschaft zur Abgabe von Souveränität wird die Region voran bringen und dem von der Europäischen Union beschlossenen Stabilitätspakt für den Balkan zu einer größeren Wirksamkeit verhelfen. Eines müssen wir uns aber klarmachen: eine solche Beschleunigung des europäischen Einigungsprozesses würde gigantische Kosten verursachen und den EU-Haushalt völlig überfordern. Sie würde alle bisherigen EU-Regeln sprengen und die soeben verabschiedete Agenda 2000 zur Makulatur machen. Doch man täusche sich nicht: Auch der bisher anvisierte Stabilitätspakt für den Balkan wird sehr teuer. Doch angesichts der drohenden Alternative eines auseinanderfallenden Europas mit Krieg und weiteren Flüchtlingsströmen sollten wir genau überlegen, ob eine schnelle Erweiterung nicht der deutlich bessere Weg für den Kontinent ist.

##### 5) Aspekte der neuen Dimension der politischen Zusammenarbeit

Die Europäische Union befindet sich seit 1989 in einem fortwährenden Evolutionsprozeß. Der Amsterdamer Vertrag ist gerade erst in Kraft getreten, da wurde auf dem Europäischen Rat in Köln die Einsetzung einer neuerlichen Regierungskonferenz beschlossen. Die Mitgliedsländer der Union sind im Begriff, der politischen Integration Form und Inhalt zu geben. Immernoch harren Begriffe wie "Politische Union", "Europäische Union" und "europäische Identität" darauf, daß ihnen durch eine konkrete Gestaltung Leben eingehaucht wird. Der Gipfel in Köln hat aber gezeigt, daß die Mitgliedsländer in der Tat ernsthaft um Form und Inhalt bemüht sind. Sie haben die Chancen des neuen Stadiums der politischen Zusammenarbeit in Europa erkannt und wollen sie nun nutzen.

Und das ist gut so. Stabilität und Frieden werden uns dauerhaft nur erhalten bleiben, wenn die Mitglieder der Union einer umfassenden Kooperation Inhalt

geben und sie institutionell absichern. Nur dann wird die Europäische Union dazu in der Lage sein, neue Mitglieder in die beschriebene "Politische Union" aufzunehmen und sie wirkungsvoll am Geschehen teilhaben zu lassen. Die politische Dimension der Zusammenarbeit muß zum entscheidenden Bindeglied werden, da in manchen Ländern, speziell auf dem Balkan, die wirtschaftliche Integration dies in absehbarer Zeit nicht sein kann.

Anfang Juni in Köln wurden nun also Schritte in die Richtung eines Europa mit einer attraktiven und durchsetzungsfähigen politischen Kooperation gemacht. Zum Beispiel wurde die Ausarbeitung einer Grundrechtscharta beschlossen. Bisher fehlt in den Verträgen der Union eine Auflistung der Grundrechte, wie wir sie beispielsweise im Grundgesetz finden. Dessen erste Artikel bieten eine gute Politik und Werteorientierung für die Bürger und geben unmißverständlich darüber Aufschluß, welche fundamentalen Rechte der Einzelne in unserer Gesellschaft hat. Eine dem Grundgesetz ähnliche klare Definition der Grundrechte wird die Identifikation mit dem Gebilde "Europäische Union" erleichtern. Gleichzeitig wird eine Wertebasis geschaffen, die zur Herausbildung einer europäischen Identität beiträgt. Damit wäre ein wichtiges Problemfeld der Europäischen Union in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Häufig wird kritisiert, die Union sei nicht demokratisch genug und die Bürger könnten sich nicht mit diesem komplexen Gebilde und der krakenähnlichen Brüsseler Demokratie identifizieren. In letzter Zeit werden die Rufe nach einer umfassenden Demokratisierung und mehr Bürgernähe immer lauter. Und das mit Recht. Eine Grundrechtscharta wäre in dieser Hinsicht ein erheblicher Fortschritt. Der Hinweis auf die vorhandenen Verträge und die Europäische Menschenrechtskonvention ist auch kein wirkungsvolles Argument gegen einen solchen Rechtekatalog. Die Formulierung von Artikel 6 des Unionsvertrags gibt keine genaue Auskunft über den Grundrechtsschutz und die Menschenrechtskonvention ist sehr allgemein gehalten; sie gibt keinen Aufschluß über aktuelle Fragen wie z.B. die nach dem Datenschutz. Außerdem sollte die bald zu verabschiedende Grundrechtscharta Klarheit über die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte bringen. Auch das Argument, die in den nationalen Verfassungen festgehaltenen Grundrechte würden völlig ausreichen, zieht nicht, da sie sehr unterschiedlich formuliert sind. Nur ein klarer und einheitlicher Grundrechtekatalog für die gesamte Europäische Union kann der angestrebten "Politischen Union" den Weg bereiten.

Mit Blick auf den Beitritt neuer Mitglieder erhält der angestrebte Grundrechtekatalog einen zusätzlichen Sinn. Durch den Beitritt der Länder Mittelosteuropas wird die rechtliche Situation der EU unübersichtlicher und heterogener. Eine Grundrechtscharta würde die Lage vereinheitlichen und die Bedingungen für den Beitritt in dieser Hinsicht unmißverständlich klarstellen. Die Verabschiedung einer solchen Grundrechtscharta könnte der erste Schritt in Richtung mehr Demokratie und Bürgernähe der EU sein. Mit einer europäischen Verfassung könnte ein weiterer folgen. Seit geraumer Zeit wird über Sinn und Unsinn einer solchen Verfassung diskutiert. Auch hier besteht ein enormes Potential für die gewünschte Identitätsstiftung und Bewußtseinsfindung. Ich denke dabei an das Beispiel der amerikanischen Verfassung, die auch zweihundert Jahre nach ihrer Entstehung ein enorm wichtiges Bindeglied für die amerikanische Gesellschaft darstellt. Durch ihre relative Kürze und Klarheit kann sie eine solche Funktion einnehmen. Seit dem Fall der Mauer hat aufgrund der mangelnden Vertragsbasis z.B. für die Sicherheitspolitik unter den Mitgliedern der europäischen eine

Diskussion über eine gemeinsame Verfassung eingesetzt. Dieser Prozeß ist ein Stückweit auch Identitätsfindung. Die Union versucht auf diese Weise, Klarheit über sich selbst zu finden und sich über die einzuschlagende Richtung einig zu werden. Was aber sollte in einer solchen Verfassung stehen? Erstens sollten die Strukturen der Union und die Aufgaben der einzelnen Organe verständlich dargestellt werden. Selbst Insider verstehen zum Beispiel den Inhalt des Amsterdamer Vertrags nur mühsam. Zweitens muß die Verfassung die Aufgaben der Union klarstellen. Damit wäre dem weit verbreiteten Einwand, die EU würde unkontrolliert ihre Befugnisse erweitern, der Wind aus den Segeln genommen. Einer schnellen Ausweitung der Befugnisse wäre der Riegel vorgeschoben und die EU hätte sich selbst auf die Rolle eines Staatenbundes im Gegensatz zu der eines Bundesstaates festgelegt. Sie würde somit auf absehbare Zeit ein solcher bleiben. Außerdem ist eine klare Festschreibung der Aufgaben notwendig, da die Bürger heute viele Tätigkeiten der EU als überflüssig ansehen, während die wirklich wichtigen fehlen. Drittens würde eine Verfassung aus Demokratiegründen sinnvoll sein. Schnell wäre erkennbar, für welche Bereiche die Union nicht zuständig ist; dadurch würden sich auch einige Lücken auftun. Zum Beispiel wäre schnell erkennbar, daß das Europäische Parlament keinen Einfluß auf die Innen- und Rechtspolitik hat. Eine europäische Verfassung könnte die politische Integration also auf einen soliden Boden stellen. Die Verfassungsgebung an sich wird ein langer, evolutionärer Prozeß sein. Als federführende Institution für diesen Prozeß bietet sich der Europarat an. Auf diese Weise sind viele der Länder, die die Aufnahme in die Union wünschen, an der Entstehung beteiligt. Außerdem würde sich ein Kreis endlich schließen: der Europarat würde nun den Stellenwert erhalten, der ihm von seinen Gründern nach dem Zweiten Weltkrieg ursprünglich zugeordnet war. Ein weiteres Feld des potentiellen politischen Fortschritts sei an dieser Stelle kurz angesprochen. Wir sollten die Reformprozesse der EU so organisieren, daß sie zur Identitätsfindung und Bewußtseinsbildung der Union beitragen. Sowohl der Amsterdamer als auch der Maastrichter Vertrag wurden weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit ausgearbeitet. Das hat zu Unmut und Distanz der Bürger gegenüber der Union beigetragen. Wir sollten darüber nachdenken, jede Vertragsentstehung oder Veränderung so zu organisieren, daß sie zu einer Abmachung zwischen den Bürgern der Nationalstaaten werden. Daher sollte die Grundlage ein Entwurf des demokratisch gewählten Europäischen Parlaments sein. In einem nächsten Schritt könnte das EP mit den nationalen Parlamenten einen gemeinsamen Entwurf ausarbeiten. Als abschließender Schritt wäre die Durchführung von Referenden sinnvoll.

Gelingen uns die erwähnten Reformen, haben wir einen wichtigen Abschnitt des Weges hin zu einer Politischen Union zurückgelegt. Ein neues Stadium der Zusammenarbeit auf dem Kontinent wäre erreicht. Die Europäische Union steht dann auf festem Grund und ist bereit, Frieden und Stabilität für Europa in Ost und in West zu sichern. Der Weg dorthin ist weit und wird nicht immer geradlinig verlaufen. Nicht alle Beteiligten werden ihn in gleichem Maße und zum selben Zeitpunkt gehen können. Dafür ist der derzeitige Entwicklungsstand der einzelnen Staaten zu unterschiedlich. Europa wird vielleicht noch lange geteilt sein; viel länger als es uns lieb ist. Heute besteht aber die Chance, die Trennung in historischen Maßstäben gering zu halten und die Vorbereitungen dafür zu treffen, sie eines Tages ganz zu beseitigen.

---

---

Antje Vollmer (\* 31. Mai 1943 in Lübbecke / Westfalen), Politikerin (Bündnis 90/Die Grünen) war von 1994 bis 2005 Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages.

---

---