

Weisenräte als Reformmodell für die Europäische Union? Einfluss und Erfolgskriterien

Weidenfeld, Werner

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weidenfeld, W. (2010). Weisenräte als Reformmodell für die Europäische Union? Einfluss und Erfolgskriterien. In G. Abels, A. Eppler, & M. Knodt (Hrsg.), *Die EU-Reflexionsgruppe "Horizon 2020-2030": Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368107>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Weisenräte als Reformmodell für die Europäische Union? Einfluss und Erfolgskriterien

Von Werner Weidenfeld¹

Die Geschichte der europäischen Integration ist geprägt von einer Dialektik aus Krise und Reform, auf bahnbrechende Initiativen folgen stets Phasen der Ernüchterung. „Krise“ und „Reform“ traten im Prozess der europäischen Einigung allerdings in eine letztlich produktive Wechselwirkung: Versäumte Reformen trugen wesentlich zu den Krisenerfahrungen bei, verschärfte Krisen und ein komplexer Problemberg erhöhten den Reformdruck. Auch die jüngste Reformrunde, die mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 eine entscheidende Hürde nehmen konnte, steht ganz im Zeichen dieser Logik. Der Impuls zur Ausarbeitung des neuen Vertragswerks entstand aus dem Scheitern des europäischen Verfassungsvertrags und aus dem Problemdruck, der sich daraus ergeben hatte (Weidenfeld 2008; Weidenfeld 1983; Wessels 2009).

Vor diesem Erfahrungshorizont ist auch die Einsetzung von Reflexionsgruppen, Weisenräten und Kommission in der Geschichte der europäischen Integration – gerade auch in Krisenzeiten – zu interpretieren. Unbeeinflusst von der Hektik des politischen Alltags soll Orientierungswissen für die langfristige Planung generiert werden, dessen sich die Politik bedienen kann. Doch während manche dieser Beratergremien nachhaltig Einfluss auf die europäische Debatte genommen haben, litten viele von ihnen an politischer Bedeutungslosigkeit.

Um die entscheidenden Erfolgskriterien identifizieren zu können, hilft ein historischer Blick auf den Prozess der europäischen Integration. Dabei kristallisieren sich vier Faktoren heraus, die über Erfolg oder Scheitern der Berater bestimmen:

- Erstens das Vorhandensein eines Problembewusstseins bei allen beteiligten Akteuren;
- Zweitens die Fähigkeit zu strategischem Denken über das Situative hinaus;
- Drittens die Existenz von politischer Macht;
- Viertens die Schaffung einer entsprechenden politischen Infrastruktur. Dazu gehören nicht zuletzt auch ein Gespür für das richtige Timing, die Fähigkeit, handlungsfähige Netzwerke zu knüpfen sowie die Schaffung einer intellektuellen und medialen Aufmerksamkeit.

Strategische Orientierungspunkte der europäischen Integration

Bereits von Anfang an wurde der europäische Integrationsprozess in großen strategischen Kategorien gedacht, die auch für die verschiedenen Expertengruppen maßgeblich waren. Doch diese Diskussion um die großen europapolitischen Entwürfe (Hierzinger / Pollack 2001; Marhold 2001; Scheider 1977; Schneider 1978; Lipgens 1977; Schwarz 1980) ist fast unbemerkt im hektischen Ringen um Millimeter-Entscheidungen versandet. Es bedarf schon eines historisch geschärften Erinnerungsvermögens, um sich die wesentlichen geistig-politischen Kontroversen zu vergegenwärtigen, an denen die Konzeptionen der Finalität Europas immer wieder ansetzen: Föderalismus oder Funktionalismus, Nation oder Integration, Freihandel oder Zollunion, Konstitutionalismus oder Konzert der Staaten, westeuropäische Einheit oder gesamteuropäische Lösung, kontinentaleuropäischer Ansatz oder atlantische Perspektive (Bieling / Lerch 2006; Giering 1997; Jachtenfuchs / Kohler-Koch 1996; Weidenfeld 2007; Weidenfeld / Wessels 2009). Diese grundlegenden Alternativen

¹ Werner Weidenfeld ist Professor für Politische Systeme und Europäische Einigung an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung (C.A.P.).

entsprangen nicht einfach den Stimmungen des Augenblicks, sondern sie waren eingebettet in die breiten kulturellen Traditionsströme des 19. und 20. Jahrhunderts. Sie boten europapolitische Orientierungen, stellten ein Arsenal von Maßstäben und Kriterien bereit auch dort, wo sie nicht realisiert wurden oder wo man kritischen Widerspruch anmeldete. Denn die tagespolitischen Einzelentscheidungen konnten in Bezug gesetzt werden zu diesen größeren Interpretationsrahmen, in denen sie einzuordnen waren und in denen ihre Wichtigkeit zu bemessen gewesen ist.

Dies alles soll nicht bedeuten, dass der konkrete Verlauf der integrationspolitischen Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg aus einem vorbereiteten Konzept heraus erfolgte und einfach einen in sich schlüssigen geistigen Entwurf realisierte. Dazu waren zu unterschiedliche Interessen und Wünsche am Werk. Es kennzeichnet geradezu den Schlüssel zu den Integrationserfolgen der Nachkriegszeit, dass der Gedanke der europäischen Einigung zu keinem Zeitpunkt mit nur einem einzigen politischen Konzept oder einem einzigen Modell gekoppelt war. Ohne eine starre Fixierung an ein geschlossenes Modell konnte der Einigungsprozess je nach gegebener Situation an völlig unterschiedlichen Materien der Politik ansetzen, Zustimmung gewinnen und von dort aus neue Fortschritte zu erzielen versuchen.

Die Anfänge der europäischen Integration

Aus den Ruinen des zweiten Weltkrieges war eine breite Volksbewegung entstanden, die sich der Idee vom vereinten Europa verschrieben hatte. Winston Churchill brachte diese Orientierung an einer Vision der „Vereinigten Staaten von Europa“ in seiner Züricher Rede vom 19. September 1946 zum Ausdruck. Der ehemalige britische Premierminister sprach von einer Union aller beitragswilligen Staaten Europas unter der Führung Frankreichs und Deutschlands, deren erster Schritt die Gründung eines Europarats sein sollte. Die auf dem Europa-Kongress lancierte Initiative zur Einberufung einer „Europäischen Versammlung“ führte schließlich zur ersten umfassenden, genuin europäischen Staatenorganisation nach dem zweiten Weltkrieg: Am 5. Mai 1949 wurde der Europarat gegründet, der insbesondere auf Druck Großbritanniens auf intergouvernementalen Prinzipien basierte.

Während die Bemühungen, dem Europarat eine föderalere Ausrichtung zu geben, scheiterten, führte eine Initiative des französischen Außenministers Robert Schuman (Schuman-Plan vom 9. Mai 1950) schließlich zu sektoral begrenzter, aber supranationaler Integration. Vertreter der sechs Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und der Niederlande unterzeichneten am 18. April 1951 den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, auch Montanunion genannt). Der deutsche Bundeskanzler Konrad Adenauer sprach sich für den Schuman-Plan aus: Zum einen diene dieser der deutsch-französischen Verständigung und zum anderen ermögliche er der noch nicht souveränen Bundesrepublik, auf der internationalen Bühne Verhandlungen zu führen.

Am 27. Mai 1952 unterzeichneten die sechs Mitgliedstaaten der EGKS den Vertrag zur Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Die Anregung zu diesem Vorhaben ging auf den damaligen französischen Premierminister René Pleven zurück, der eine gemeinsame europäische Armee unter einem europäischen Verteidigungsminister anstrebte. Als Antwort auf das Gelingen einer Teilintegration der EGKS und der angestrebten EVG erfolgte zugleich das Bemühen um eine allgemeine politische Ergänzung: das konstitutionelle Modell. Am 10. September 1952 beschlossen die sechs Außenminister bei ihrem ersten Treffen als Rat der EGKS, deren erweiterte Versammlung solle als Ad-hoc-Versammlung die Verfassung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) ausarbeiten.

Der Entwurf des EPG-Vertrags wurde im März 1953 von der Versammlung der Montanunion einstimmig gebilligt. Die im gleichen Jahr geführten Verhandlungen der Außenminister

kamen jedoch nicht zu einer Einigung über den Umfang des nationalen Souveränitätsverzichts. Als Frankreich im März 1954 eine Vertagung der Verhandlung verlangte, zeigten sich die anderen Regierungen mehrheitlich nicht mehr interessiert. Im August 1954 scheiterte die EVG in der französischen Nationalversammlung.

Für den europäischen Verfassungsentwurf entfiel damit die Grundlage, und das Vorhaben der Europäischen Politischen Gemeinschaft wurde vorerst aufgegeben. Danach erfolgte der Rückgriff auf das in Ansätzen bewährte funktionalistische Modell, wenn auch mit stark föderalistischen Begleitüberlegungen. Die Einrichtung von EWG und Euratom setzte die Grundlinie sektoraler Integration fort.

Politische Weichenstellung: Die Römischen Verträge

Auf der Konferenz der Außenminister der EGKS in Messina am 1./2. Juni 1955 wurde beschlossen, Verhandlungen über die Integration zweier weiterer Bereiche zu beginnen. Die konzeptionelle Grundlage hierzu enthielt der Spaak-Bericht, benannt nach dem belgischen Außenminister Paul-Henri Spaak. Dieser Bericht sollte einen Ausweg aus einer politisch festgefahrenen Situation weisen. Aufbauend auf der strategischen Konzeption Spaaks und dem starken gemeinsamen politischen Willen der Beteiligten entstanden dann die am 25. März 1957 unterzeichneten „Römischen Verträge“ zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom, auch EAG) (Knipping 2004). Per Fusionsvertrag vom 8. April 1965, der am 1. Juli 1967 in Kraft trat, wurden die Organe der drei Europäischen Gemeinschaften EGKS, EWG und Euratom integriert.

Nachdem die Römischen Verträge recht zügig umgesetzt zu werden versprochen – was sich allerdings bereits in den 60er Jahren in letzter Konsequenz als zunehmend schwierig erwies –, erfolgte der erneute Versuch, einen politischen Rahmen für die Integration zu schaffen. Die Fouchet-Verhandlungen, benannt nach dem französischen Diplomaten Christian Fouchet, aufgrund eines Beschlusses der Bonner Gipfelkonferenz vom 18. Juli 1961 aufgenommen, folgten nun allerdings nicht dem früheren supranationalen, konstitutionellen und föderalen sondern dem intergouvernementalen Konzept, das die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen ins Zentrum rückt. Die Fouchet-Pläne sahen ein Verfahren der lockeren politischen Abstimmung der EWG-Mitgliedstaaten vor, das eher herkömmlichen völkerrechtlichen Prozeduren entsprach.

Als man sich 1962 nicht über eine solche Perspektive und ebenso wenig über den möglichen Beitritt Großbritanniens zur EWG einigen konnte, waren die Fouchet-Verhandlungen gescheitert. Die fehlende politische Infrastruktur und die mangelnde Geschlossenheit der politischen Eliten hatten einen Erfolg verhindert. Doch die Integration brach sich in einer „Ersatzlösung“ Bahn: Der deutsch-französische Freundschaftsvertrag wurde am 22. Januar 1963 von Adenauer und de Gaulle in der Absicht unterzeichnet, zunächst zwischen Deutschland und Frankreich eine dichte politische Zusammenarbeit zu schaffen, der sich auf Dauer die übrigen EWG-Mitgliedstaaten nicht würden entziehen können. Zumindest auf dieser Ebene hatte sich ein gemeinsamer politischer Wille, gestützt auf eine tragfähige politische Infrastruktur, durchsetzen können.

Ein Einbruch in der Erfolgsgeschichte der europäischen Integration geschah mit dem so genannten „Luxemburger Kompromiss“ von 1966. In der vertraglich vorgesehenen Übergangszeit wären ab dem 1. Januar 1966 im Ministerrat Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zu wichtigen Sachgebieten möglich geworden. Diesen Übergang suchte Frankreich mit seiner „Politik des leeren Stuhls“ zu verhindern, indem es an den Sitzungen der EWG-Gremien seit dem 1. Juli 1965 nicht mehr teilnahm. Im Luxemburger Kompromiss wurde

daraufhin am 27. Januar 1966 festgehalten, dass man in kontroversen Angelegenheiten den Konsens suchen solle. Falls es aber nicht gelänge, diesen Konsens herzustellen, ging Frankreich davon aus, dass das einzelne Mitglied eine Veto-Position besitze, falls vitale Interessen berührt seien. In der Interpretationsgeschichte des Luxemburger Kompromisses gelang es Frankreich, seine Sicht durchzusetzen, so dass danach faktisch für jedes EWG-Mitglied die Möglichkeit des Vetos bestand.

1979er Jahre: Steigender Bedarf nach strategischer Expertise

Damit war offensichtlich, dass die Krisen der 1960er Jahre zunehmend zu einem Rückgriff auf intergouvernementale Strukturen geführt hatten. Vertiefungsschritte schienen nur noch dann möglich, wenn jedem Mitgliedstaat das nationale Veto in der Hinterhand verblieb. Einen Ausweg aus dieser Situation schien nur noch durch die Vermittlung und Beratung durch externe und unabhängige Akteure möglich, die Politik hatte sich zu sehr in eine Sackgasse manövriert.

In der Folge wurden zahlreiche Expertengruppen und Kommissionen eingesetzt, die frische Impulse zur Überwindung der Krise geben sollten. Eine Fülle an Berichten und Plänen waren das Ergebnis, unter anderem der Vedel-Bericht (1972), der Spierenburg-Bericht (1979) oder der Bericht der Drei Weisen (1979). Ein nachhaltiger Erfolg dieser Gruppen in Form konkreter Reformen war jedoch kaum zu verzeichnen, nur selten griff die Politik die Empfehlungen auf, sodass die Dokumente allenfalls im akademischen Diskurs Widerhall fanden.

Doch trotz dieser eher schwachen Resonanz gab es immer wieder auch Initiativen, die öffentlich stark beachtet wurden und konkrete Folgen für den Integrationsprozess hatten. So beschlossen etwa die EG-Außenminister am 27. Oktober 1970 auf der Grundlage des Davignon-Berichts die Grundsätze und Verfahrensweisen der so genannten Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Im Vergleich zu den gescheiterten ambitionierten Versuchen zur politischen Integration zu Beginn der 50er (EVG/EPG) und 60er Jahre (Fouchet-Pläne) verfolgte die EPZ, die außerhalb der Gemeinschaftsverträge angesiedelt wurde und einen stark intergouvernementalen Charakter aufwies, bescheidenere Ziele, die sich am konkreten Problemdruck orientierten. Über ausgeprägte Kommunikationsmechanismen und gegenseitige Konsultationsverpflichtung sollten die Standpunkte der Mitgliedstaaten harmonisiert und ihre Außenpolitiken koordiniert werden. Mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 erhielt die EPZ schließlich ein eigenes Sekretariat in Brüssel und wurde auf eine vertragliche Grundlage gestellt. Die Grundlage für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU war damit geschaffen, die EG konnte den Herausforderungen der internationalen Entwicklungen besser begegnen.

Auch im Bereich Binnenmarkt wurden strategische Impulse umgesetzt. Der Gemeinsame Markt bedurfte der Ergänzung durch eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik: Auf der Haager Gipfelkonferenz und in zwei Ratsentschlüssen vom März 1971 und vom März 1972 wurde das Ziel der Realisierung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bis 1980 formuliert. Im Werner-Plan vom Oktober 1970, benannt nach dem damaligen luxemburgischen Ministerpräsidenten und Finanzminister, wurden diese Schritte zu einer WWU präzisiert. Grundsätzlich unterschiedliche wirtschafts- und integrationspolitische Ansätze und die krisenhafte Entwicklung in den Mitgliedstaaten verhinderten jedoch die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und das angestrebte gemeinschaftliche Festkurssystem. Dies kam einer deutsch-französischen Initiative von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing zugute, die auf die Gründung eines Europäischen Währungssystems (EWS) zielte. Am 13. März 1979 trat das EWS rückwirkend zum 1. Januar 1979 in Kraft. Externer Problemdruck, strategisches Denkvermögen und politische Macht hatten sich damit

zu einer weitreichenden politischen Initiative vereinigt.

Doch trotz der Fortschritte in Einzelbereichen blieben Unsicherheiten in der großen Zielperspektive bestehen und die Sorge um den Niedergang des Integrationsprozesses stieg. Daher beauftragten die Staats- und Regierungschefs im Jahr 1974 den damaligen belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans, ein Gesamtkonzept zur Umwandlung der EG in eine „Europäische Union“ vorzulegen. Der am 29. Dezember 1975 vorgelegte Bericht enthielt unter anderem die Forderung nach einer einzigen Entscheidungszentrale mit ausreichender Autorität sowie nach einer Verstärkung der gemeinsamen Außenpolitik. Tindemans formulierte mit starker Betonung der inhaltlichen Fragen der europäischen Politik einen eigenen Zugang, den man mit dem Stichwort des „pragmatischen Minimalismus“ kennzeichnen kann. So hob er die Notwendigkeit der schrittweisen Vertiefung der europäischen Integration, wenn erforderlich mit „zwei Geschwindigkeiten“, hervor. Doch nicht nur Inhalt, sondern auch die Form des Zustandekommens des Tindemans-Berichts fand starke öffentliche Beachtung: Durch einem öffentlichen Prozess, an dem auch Verbände und Lobbyorganisationen beteiligt waren, wurde ein möglichst breiter Input erzeugt. Vor allem in den Medien und der Europawissenschaft wurde dies explizit begrüßt. In der Folgezeit versäumten es die Mitgliedstaaten jedoch, aus dem Bericht ein konkretes Programm zur Schaffung der Europäischen Union vorzulegen und umzusetzen, trotz des akuten Problemdrucks und der politischen Relevanz fehlte der nötige Machtfaktor.

Die Krisenerfahrung der 1980er Jahre

Eine Bestandsaufnahme des europäischen Integrationsprozesses am Ende der 1970er Jahre zeigt, dass neben Erfolgen auch Versäumnisse festzuhalten waren. So bestanden weiterhin Zollformalitäten, die Freizügigkeit war immer noch eingeschränkt und unterschiedliche indirekte Steuersätze belasteten die Effektivität des Binnenmarkts. Darüber hinaus war ein wirklicher Durchbruch zu einer WWU nicht erreicht.

Zudem befand sich Wirtschaft aller EG-Mitgliedstaaten seit Mitte der 1970er Jahre in einer Krise. Die Gefahr wuchs, dass erfindungsreicher nationaler Protektionismus den Gemeinsamen Markt aushöhlte. Die ungünstige Entwicklung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die ökonomischen Probleme innerhalb der EG führten zu immer stärkeren Widersprüchen zwischen Gemeinschaftsinteressen und nationalstaatlichen Anliegen. Ein Prozess der Entsolidarisierung war unübersehbar. Das Vorhaben der Süderweiterung stieß so auf starken Widerstand.

Der Haushalt der EG war seit vielen Jahren mit strukturellen Mängeln belastet. Die Gemeinschaft hatte mittlerweile die Grenze ihrer Finanzierbarkeit erreicht. Das verfügbare Finanzvolumen war im Blick auf die anstehenden Aufgaben zu knapp bemessen. Das Wort von der „Eurosklerose“ machte die Runde. Der Europagedanke hatte sichtlich an Fahrt verloren, die Konzeptionslosigkeit der Politik war unübersehbar. Auch in dieser Situation suchte man einen Ausweg durch langfristig orientierten Sachverstand, der abseits der festgefahrenen Kontroversen weitsichtige Handlungsentwürfe formulieren konnte.

So kündigte der damalige deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher am 6. Januar 1981 eine neue Europa-Initiative an. Genscher nahm dabei einen seit vielen Jahren benutzten, aber immer noch sehr unscharfen Zielbegriff der Europapolitik auf: Die „Europäische Union“. Er schlug vor, dieses Ziel durch einen Vertrag – eine „Europäische Akte“ – inhaltlich zu fixieren. Die italienische Regierung griff diese Überlegungen auf und ergänzte sie durch konzeptionelle Darlegungen zur wirtschaftlichen Integration. Am 4. November 1981 legten die deutsche und die italienische Regierung einen gemeinsamen Entwurf für eine Europäische Akte vor, der ausdrücklich auf konsensfähige Punkte konzentriert sein sollte.

Das Europäische Parlament beteiligte sich intensiv an den Reformdiskussionen. Dabei entwickelte es Überlegungen von sehr unterschiedlicher Reichweite. Bei allen Initiativen war das Parlament jedoch bemüht, seine politische Rolle zu stärken, die Effizienz seiner Verfahren zu verbessern und den Weg zu durchgreifenden Kompetenzerweiterungen zu ebnen. Von besonderem Ehrgeiz war zweifellos das Vorhaben, eine europäische Verfassung auszuarbeiten. Der institutionelle Ausschuss unter dem Vorsitz von Altiero Spinelli erarbeitete den Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union, der am 14. Februar 1984 im Europäischen Parlament mit einer Mehrheit von 237 Stimmen bei 34 Gegenstimmen und 54 Enthaltungen angenommen wurde. Der Text blieb aber letztlich in den Debatten der nationalen Institutionen hängen.

Auch der Europäische Rat am 25./26. Juni 1984 in Fontainebleau, der sich vor allem mit Haushalts- und Agrarfragen befasste, setzte zwei Reform-Kommissionen ein, den Adonnino-Ausschuss für das „Europa der Bürger“ und den Dooge-Ausschuss zur Ausarbeitung von Vorschlägen zu institutionellen Fragen. Deren Reformvorschläge fanden jedoch auf den nachfolgenden Gipfeln kaum Gehör, trugen jedoch zusammen mit zahlreichen anderen Initiativen zu einem gestärkten Problembewusstsein bei.

So konnte in der Reformdiskussion auf dem Mailänder Gipfel am 28./29. Juni 1985 trotz aller Querelen zwischen den Mitgliedstaaten ein entscheidender Schritt getan werden: Der Europäische Rat beschloss, eine Regierungskonferenz einzuberufen, in deren Rahmen die bestehenden Reformvorschläge präzisiert und entscheidungsreif gemacht werden sollten. Dieser Durchbruch konnte vor allem auch deshalb erzielt werden, weil Bundeskanzler Helmut Kohl und Frankreichs Staatspräsident François Mitterrand schon vor dem Mailänder Gipfel vereinbart hatten, ein gemeinsames Konzept zur politischen Fortentwicklung vorzulegen. Beide machten öffentlich deutlich, dass sie den Weg zur Politischen Union Europas auch dann zu gehen bereit seien, wenn nicht alle EG-Mitglieder folgten. Der Machtfaktor sowie die nötige politische Infrastruktur für die Umsetzung von Initiativen und Reformen waren damit gegeben.

Der Mailänder Gipfel hatte also Weichen gestellt. Aber in welche Richtung und mit welcher Geschwindigkeit würde sich der europäische Zug nun in Bewegung setzen? Würde er einzelne Waggons abkoppeln, zumindest aber deren Bremsklötze entfernen? Fragen, die in den Monaten zwischen Mailänder und Luxemburger Gipfel immer wieder aufgeworfen wurden. Die zwischen diesen beiden Gipfeln tagende Regierungskonferenz, an deren Vorbereitung und Durchführung alle zwölf EG-Mitgliedstaaten mitwirkten, erarbeitete schließlich die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die auf dem Luxemburger Gipfel am 2./3. Dezember 1985 verabschiedet wurde und deren Detailformulierungen die dazu ermächtigten Vertreter der Mitglieder in den Wochen danach endgültig fixierten. Im Februar 1986 wurde die EEA von den Regierungen der nunmehr zwölf Mitgliedstaaten unterzeichnet und trat am 1. Juli 1987 in Kraft.

Langfristige und strukturelle Bedeutung erhielt neben anderen Reformen vor allem das Ziel, den Binnenmarkt bis zum 31. Dezember 1992 zu vollenden. Dieser Fahrplan war bereits im Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts vom Juni 1985 unter der Ägide von Kommissionspräsident Jacques Delors entwickelt worden. Im Weißbuch wurden sämtliche existierenden Hindernisse für einen wirklich freien Markt in der EG benannt und eine Gesamtstrategie zu dessen Verwirklichung vorgelegt. Welche Wucht die Delors-Initiativen für den weiteren Integrationsprozess entwickelte, zeigen mehrere Hundert Rechtsakte, die in der Zeit der Kommissionspräsidentschaft von Delors verabschiedet wurden. Die Regierungschefs von Deutschland und Frankreich, Helmut Kohl und François Mitterrand, standen beide hinter den strategischen Reformen und Plänen von Delors, sodass der Problemdruck dieser Zeit auf eine äußerst günstige politische Infrastruktur sowie auf klaren politischen Willen stieß.

Mit dem Erfolg der EEA vollzog sich ein europäischer Szenenwechsel: Skepsis und Larmoyanz wurden von vorsichtig optimistischer Zukunftserwartung verdrängt: Standen jahrelang Fragen der institutionellen Fortentwicklung, der Finanzausstattung und der Reform des Agrarmarkts im Vordergrund, so wurden diese nun abgelöst von einem zugkräftigen neuen Thema, der zu einem großen Teil auf das unermüdliche Engagement von Jacques Delors zurückgehenden Vollendung des Binnenmarkts. „Europa ‘92“ hieß das Kürzel für diesen europapolitischen Motivationsschub.

Die Begründung der EU mit dem Vertrag von Maastricht

Die Erfüllung der Verpflichtungen der Einheitlichen Europäischen Akte, die innen- wie außenpolitischen Folgewirkungen des Binnenmarkts, der gleichzeitig stattfindende Umbruch im östlichen Teil Europas und das Wiederaufbrechen der deutschen Frage ließen die Europäer näher zusammenrücken. Die Integrationslogik des Binnenmarkts und den Drei-Stufen-Plan des Delors-Berichts zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) von 1989 aufgreifend, begann im Dezember 1990 in Rom die Regierungskonferenz zur WWU. Parallel wurde eine Regierungskonferenz zur Gründung einer Politischen Union eröffnet.

In Maastricht fand die bis zu diesem Zeitpunkt weitgehendste Reform der Römischen Verträge am 9. und 10. Dezember 1991 ihren Abschluss (Weidenfeld 1994). Das Leitbild einer „Europäischen Union“ wurde durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Union vom 7. Februar 1992 verwirklicht: Die Gemeinschaften wurden von einer hauptsächlich wirtschaftlich integrierten und auf der politischen Zusammenarbeit beruhenden Einrichtung in eine Union weiterentwickelt, die durch den neu geschaffenen EU-Vertrag auch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) umfassen sollte. Diese Konstruktion war letztlich eine Konsequenz der unterschiedlichen Auffassungen über die Finalität der Union. GASP und ZJIP verblieben in der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, wenn auch im formalen Strukturrahmen der Union, von der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs ausgeklammert und fielen nicht unter die Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft.

Auf der Grundlage des Delors-Berichts wurde ein Drei-Stufen-Plan beschlossen, der die Verwirklichung der WWU in behutsamen, doch evolutionären Schritten zum großen Sprung vorzeichnete. Die erste Stufe begann bereits am 1. Juli 1990 mit einer Kapitalverkehrsliberalisierung und einer verstärkten Koordinierung der Währungspolitiken, die zweite Stufe umfasste ab dem 1. Januar 1994 insbesondere die Errichtung des Europäischen Zentralbanksystems. Mit der dritten Stufe wurden am 1. Januar 1999 die Wechselkurse in zunächst elf Teilnehmerstaaten (Griechenland kam erst am 1. Januar 2001 hinzu) endgültig fixiert. Der Euro wurde 2002 alleiniges gültiges Zahlungsmittel in den zwölf WWU-Staaten.

Die Verträge von Amsterdam und Nizza: ungenutzte Chancen zur Kurskorrektur

Kurz nach dem Kraftakt der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht schien die Aufbruchskraft allerdings zu verblassen, sinkende öffentliche Zustimmungswerte und Klagen am Demokratiedefizit der Europäischen Union trugen einen nicht unerheblichen Teil zu dieser Entwicklung bei. Die Ergebnisse der Vertragsrevision von Amsterdam wurden dem in Maastricht vorgegebenen Auftrag kaum gerecht (Weidenfeld 1998). Als die Staats- und Regierungschefs am 16. und 17. Juni 1997 zu den abschließenden Verhandlungen zusammentraten, einigten sie sich erwartungsgemäß nur auf einen minimalen gemeinsamen Nenner. EG- und EU-Vertrag wurden konsolidiert und neu nummeriert. Durch die Kontroverse um Beschäftigungspolitik und Stabilitätspakt im Vorfeld des Gipfels wurde das

eigentliche Ziel der Vertragsreform – die Wahrung der Handlungsfähigkeit der EU-Institutionen mit Blick auf die anstehende Erweiterung – in den Hintergrund gedrängt.

Um die sich bereits zu diesem Zeitpunkt abzeichnende Erweiterung um bis zu zwölf weitere Staaten verkraften zu können, musste die EU diese ungelösten Fragen dringend in Angriff nehmen. Auf den ersten Blick erscheinen diese Themen fast technisch-banal, doch handelt es sich bei genauerem Hinsehen um Fragen von Macht und Einfluss, die sich erfahrungsgemäß nur unter größten Anstrengungen und Zeitdruck lösen lassen. Mit den „Left-overs“ waren die zentralen Reformthemen der nächsten Vertragsrevision auf dem Tisch: Wenige Monate nach In-Kraft-Treten des Vertrags von Amsterdam im Mai 1999 begann zur Jahrtausendwende die Regierungskonferenz von Nizza.

Bereits die Vorbereitungen der Regierungskonferenz 2000 zeigten: Die strategische Kraft der Europapolitik war nahezu erschöpft (Weidenfeld 2001). Grabenkämpfe zwischen großen und kleinen, alten und neuen, armen und reichen Mitgliedstaaten hatten die Regierungskonferenz zur Institutionenreform und den entscheidenden Gipfel bestimmt. Fünf Tage lang verhandelten die Staats- und Regierungschefs in Nizza nahezu 100 Stunden lang, und doch war das Ergebnis ernüchternd:

Die Lösung der drei großen „Left-overs“ von Amsterdam fiel wenig zukunftssträchtig aus. Und auch in weiteren Reformbereichen wurden lediglich Kompromisse auf einem kleinen gemeinsamen Nenner gefunden. Außerdem proklamierten die Staats- und Regierungschefs in Nizza die EU-Grundrechtecharta, die von einem europäischen Konvent unter der Leitung des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog erarbeitet war. Mit der Proklamation erhielt die Charta aber noch keine rechtliche Verbindlichkeit.

Trotz aller halbherziger Reförmchen haben die Staats- und Regierungschefs in Nizza auch einen richtungsweisenden Beschluss gefasst. Auf eine deutsch-italienische Initiative wurde dem Vertrag von Nizza die Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der EU angehängt.

Von der Europäischen Verfassung zum Vertrag von Lissabon

Auf dieser Grundlage verabschiedeten die Staats- und schließlich am 15. Dezember 2001 die Erklärung von Laeken mit knapp 60 Fragen zur Zukunft der Europäischen Union. Diese brachte einen Stein ins Rollen, der letztlich eine Totalrevision des erreichten Integrationsstands durch einen europäischen Verfassungsprozess erreichen sollte. Dass die Beschlüsse von Laeken, die auch die Einsetzung eines neuen Gremiums zur Vorbereitung der Vertragsrevision umfassten, nur drei Jahre später, im Herbst 2004, in die Unterzeichnung einer Verfassung münden würden, war für alle Beteiligten zu diesem Zeitpunkt keineswegs eine klare Zielperspektive. Die Staats- und Regierungschefs formulierten mit der Erklärung von Laeken nicht nur einen ambitionierten Auftrag, sondern setzten auch ein innovatives Beratergremium zur Vorbereitung der Vertragsreform ein. Nach dem Vorbild des Grundrechte-Konvents wurde zum ersten Mal auch für eine Vertragsrevision ein Konvent einberufen, der strategisches Orientierungswissen in konkrete Reformen gießen sollte (Giering 2003).

Das Gremium entwickelte im Verhandlungsprozess ein beachtliches institutionelles Selbstbewusstsein. Getragen von dem Gefühl, ein historisches Moment europäischer Politik mitgestalten zu können, wirkte die stärker als je zuvor greifbare Parallelität von Erweiterung und Vertiefung für den Konvent wie ein Katalysator. Der schließlich am 29. Oktober 2004 von allen 25 EU-Staats- und Regierungschefs feierlich in Rom unterzeichnete Verfassungsvertrag war ein Meilenstein in der europäischen Integrationsgeschichte (Höreth / Janowski / Kühnhardt 2005; Jopp / Matl 2005; Weidenfeld 2005). Der Konvent als ein von der aktuellen Tagespolitik abgekoppeltes Strategie- und Beratungsgremium hatte sich aufgrund der günstigen politischen Infrastruktur bewährt, auch wenn der Verfassungsvertrag

selbst aufgrund der Referenden in Frankreich und den Niederlanden letztlich scheiterte.

Ein neuer Impuls zur Stimulierung des Reformprozesses wurde nach einer „Phase der Reflexion“ erst wieder von der deutschen Bundesregierung erwartet, die am 1. Januar 2007 für ein halbes Jahr den Vorsitz der Europäischen Union übernahm (Bertelsmann Forschungsgruppe Politik 2007). Nach intensiven und kontroversen Verhandlungen konnte schließlich unter portugiesischer Ratspräsidentschaft am 13. Dezember 2007 der Vertrag von Lissabon in den historischen Gemäuern des Hieronymus-Klosters unterzeichnet werden. Doch auch die Ratifizierungsphase blieb nicht frei von Rückschlägen, nach 2001 lehnte die irische Bevölkerung erneut die Reform der EU-Verträge in einem Referendum ab. Erst bei der zweiten Volksbefragung im Oktober 2009 stimmten die Iren dem Vertragswerk mit einer überwältigenden Mehrheit zu, und nachdem auch der tschechische Präsident Vaclav Klaus seinen Widerstand gegen den Vertragstext aufgegeben hatte, konnte dieser am 1. Dezember 2009 in Kraft treten – neun Jahre nach den enttäuschenden Ergebnissen des Nizza-Gipfels.

Sarkozys Rat der Weisen – Orientierungsleistung für die Zukunft der EU?

Die Anstrengung der mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zunächst beendeten Reformrunde der EU legten offen, wie mühsam das Erzielen eines Kompromisses mit 27 und möglicherweise bald mehr Mitgliedstaaten ist. Nicht nur die einzelnen nationalen Interessen, sondern auch die Stimmungslage der Bürger geben einen engen Handlungskorridor vor, innerhalb dessen weitreichende Reformen mittelfristig unwahrscheinlich erscheinen.

Die mageren Ergebnisse der nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags ausgerufenen „Reflexionsphase“ haben jedoch gezeigt, dass die Frage über das Wesen und die Ausrichtung des europäischen Integrationsprozesses längst nicht abschließend beantwortet ist. Auch wenn taktisches Kalkül mitbestimmend gewesen sein mag, so ist die Initiative des französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy, erneut ein Beratergremium, die damals noch „Rat der Weisen“ genannte Gruppe (Chardon / Hierlemann / Seeger 2007), zur Ausarbeitung eines Zukunftskonzeptes für die EU einzusetzen, auch vor diesem Hintergrund zu sehen. Seine Initiative begründete Sarkozy folgendermaßen: „Der Zeitpunkt ist gekommen, um die Frage nach der Zukunft des europäischen Projekts zu stellen. (...) Wie soll Europa 2020-2030 aussehen und welche Aufgaben soll es haben?“ (Sarkozy 2007). Die Suche nach dem Wesen der Strategiegemeinschaft Europa war damit Kern der Initiative, die auf eine breite öffentliche Zustimmung traf: In Deutschland sprachen sich in einer Umfrage 63 Prozent der Bürger für die Einsetzung eines Rats der Weisen aus, in Frankreich waren dies sogar 67 Prozent (Chardon / Hierlemann / Seeger 2007, 2). Auch wenn sowohl zahlreiche Regierungschefs als auch das Europäische Parlament starke Zweifel an Sinn und Legitimation des Gremiums äußerten, nahm die zwölköpfige „Reflexionsgruppe zur Zukunft Europas“ im Dezember 2008 unter der Leitung des ehemaligen spanischen Ministerpräsidenten Felipe González ihre Arbeit auf.

Doch wie schon bei früheren Expertengruppen zeigt sich auch hier, dass sich die Politik die letzte Entscheidungskompetenz vorbehält und das Mandat keinesfalls zu bindend formuliert: Die Empfehlungen der Gruppe, die bis Juni 2010 erarbeitet sein sollen, werden lediglich beratenden Charakter ohne rechtliche Bindekraft haben. Auch die Agenda ist mit den Themen Wirtschaft und Soziales, Wettbewerbsfähigkeit, Rechtsstaatlichkeit, nachhaltige Entwicklung, globale Stabilität, Energie und Klimaschutz, sowie Kampf gegen Unsicherheit, Kriminalität und Terrorismus klar umrissen, institutionelle und haushaltsbezogene Fragen sind explizit ausgeklammert (Rat der Europäischen Union 2007, 2f).

Von Anfang an ist damit klar: Die politische Infrastruktur, innerhalb derer die Reflexionsgruppe agiert, ist schwach, der politische Wille zu weiteren Reformen ist nach dem Reformmarathon der letzten Jahre verbraucht. Auch wenn sich die Akteure der Tatsache

bewusst sind, dass eine strategische Debatte über die Finalität der EU immer wieder versäumt und damit nötiger denn je wäre, so sind die Erfolgchancen der Gruppe um González verglichen mit früheren Erfolgsmodellen wie den Delors-Initiativen gering. Dennoch birgt die Gruppe das Potenzial, die öffentliche Debatte zu prägen, sollte sie den engen Handlungsspielraum, der ihr gesetzt ist, geschickt nutzen. Schafft sie es, ein öffentliches Deutungsangebot über die Finalität der EU zu vermitteln, wäre schon viel gewonnen.

Denn um neue Projekte zu schmieden, bedarf es der Selbstvergewisserung von europäischer Kultur und Identität. Der Blick auf das Große und Ganze, auf mehr als 50 Jahre Integration, zeigt, dass der europäische Einigungsprozess zu allen Zeiten jenseits aller Detailfragen immer auch beseelt war von gemeinsamen Zielen und Werten, von einer politischen Vision: Frieden und Wohlstand, Freiheit und Mobilität, Bekenntnis zu Demokratie, Pluralismus und einem toleranten Miteinander (Brunn 2002; Gasteyger 2006; Judt 2006; Weidenfeld / Wessels 1981ff). In Zeiten, in denen wir Geschichte im Zeitraffer erleben und das Neue morgen schon veraltet ist, tut man gut daran, sich von Zeit zu Zeit auf einen Kern von Gemeinsamkeiten zu berufen. Sich zu verständigen über die Motive und Interessen von zunächst sechs Staaten Europas, nach dem Zweiten Weltkrieg den Weg der Integration zu beschreiten, den Gründungsakt und die Etappen der Entwicklung nachzuvollziehen, sich das Ende der Spaltung des europäischen Kontinents in Erinnerung zu rufen und schließlich einen Blick in die Zukunft zu wagen – dies kann jenseits aller wichtigen Detailfragen ein Beitrag sein zu einem gemeinsamen Verständnis europäischer Integrationsgeschichte. Nicht im Sinne einer Musealisierung und Verklärung, sondern einer Verständigung über einen Weg, der noch nicht abgeschlossen ist, sondern weiter beschrritten werden muss.

Literaturverzeichnis

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik 2007: Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung des Centrums für angewandte Politikforschung, C·A·P Analyse 6.

Bieling, Jürgen / Lerch, Marika (Hg.) 2006: Theorien der europäischen Integration, 2. Auflage, Wiesbaden.

Brunn, Gerhard 2002: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Bonn.

Chardon, Matthias / Hierlemann, Dominik / Seeger, Sarah 2007: Den Weisen einen Rat, spotlight europe 7/2007, Gütersloh/München.

Gasteyger, Curt 2006: Europa zwischen Spaltung und Einigung. Darstellung und Dokumentation 1945-2005, Bonn.

Giering, Claus 1997: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der Europäischen Integration, Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung Band 1, Bonn.

Hierzinger, Rolan / Pollack, Johannes (Hg.) 2001: Europäische Leitbilder. Festschrift für Heinrich Schneider, Baden-Baden.

Höreth, Marcus / Janowski, Cordula / Kühnhardt, Ludger (Hg.) 2005: Die Europäische Verfassung. Analyse und Bewertung ihrer Strukturentscheidungen, Baden-Baden.

Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (Hg.) 1996: Europäische Integration, Opladen.

Jopp, Matthias / Matl, Saskia (Hg.) 2005: Die Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden.

Judt, Tony 2006: Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, München.

Knipping, Franz 2004: Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München.

Lipgens, Walter 1977: Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik, 1945-1950, Erster Teil 1945-1947, Stuttgart.

Marhold, Hartmut (Hg.) 2001: Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn.

Rat der Europäischen Union 2007: Tagung des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2007 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

Sarkozy, Nicolas 2007: Rede von Staatspräsident Nicolas Sarkozy am 27. August 2007, Paris.

Schneider, Heinrich 1977: Leitbilder der Europapolitik, Band 1, Bonn.

Schneider, Heinrich 1978: Integration – gestern, heute und morgen. In: integration 1/78, 3-16.

Schwarz, Jürgen (Hg.) 1980: Der Aufbau Europas, Pläne und Dokumente 1945-1980, München.

Weidenfeld, Werner (Hg.) 1983: Nur verpaßte Chancen? Die Reformberichte der EG, Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung Band 2, Bonn.

Weidenfeld, Werner (Hg.) 1994: Maastricht in der Analyse. Materialien zur Europäischen Union, Gütersloh.

Weidenfeld, Werner (Hg.) 1998: Amsterdam in der Analyse. Strategien und Optionen für Europa, Gütersloh.

Weidenfeld, Werner (Hg.) 2001: Nizza in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh.

Weidenfeld, Werner (Hg.) 2005: Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh.

Weidenfeld, Werner 2007: Europa leicht gemacht. Antworten für junge Europäer, Bonn.

Weidenfeld, Werner (Hg.) 2008: Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn.

Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hg.) 1981ff: Jahrbuch der europäischen Integration 1980-2009, Bonn/Baden-Baden.

Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang 2009: Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn.

Wessels, Wolfgang 2009: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden.