

*Daniel Goldstein*

# Drei Jahrzehnte Europa aus Schweizer Warte (II)

Texte aus dem Berner «Bund»  
zu Meilensteinen der Integration  
(1978–2009)

Inhalt, Teil II	Seite
So präsentiert sich die «Prozedur Europa» (1978)	2
Die Efta als Randzone der EG (1979)	3
Halbzeit im EG-Binnenmarkt (1988)	4
Die krieglose Allianz und ihr Krieg zum Jahrestag (1999)	5
Das Gespenst, das Europa heimsuchte (1999)	6
Wie sich Weltlichkeit über die Welt verbreitete (2000)	7
«Europa machen» – ein Spiel mit vielen Bällen (2001)	8
Wo zieht die EU Europas Grenzen? (2002)	9
Europa ist gemacht. Wie bitte? (2004)	10
Kann die Union so Staat machen? (2004)	11
Wie lässt sich die EU ausbügeln? (2005)	12
«Immer engere Union» im Engpass (2007)	13
Reicht Europas mythische Kraft? (2009)	14

Daniel Goldstein

# Drei Jahrzehnte Europa aus Schweizer Warte (II)

«Der Bund», 29. 12. 1978

## So präsentiert sich die «Prozedur Europa»

Die Europäische Gemeinschaft zwischen zwei Erweiterungen

Von unserem EG-Korrespondenten Daniel Goldstein, Brüssel

Seit einigen Monaten waren Grossbritannien, Irland und Dänemark Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft, als ich 1973 meine Arbeit als Korrespondent in Brüssel aufnahm. Jetzt, wo ich die «EG-Hauptstadt» wieder verlasse, stehen mit Griechenland, Portugal und Spanien drei weitere Mitglieder vor der Tür. Darüber, wie die EG zu zwölf funktionieren kann, zerbrechen sich im Auftrag der Regierungschefs drei «Weise» den Kopf; was die Gemeinschaft in der Gründerzeit zu sechst war, habe ich nicht aus der Nähe miterlebt – wie aber präsentiert sie sich heute, zu neun?

Den Premierminister von Malta, Dom Mintoff, hat diese EG das Gruseln gelehrt. Vor versammelten Aussenministern appellierte er temperamentvoll an Europas Grosszügigkeit – und erhielt die dürre Antwort, die EG-Position gegenüber Malta sei noch nicht fertig ausgearbeitet. «Heute habe ich zum ersten Mal in meinem Leben nicht mit Menschen gesprochen, sondern mit einer Prozedur», entsetzte sich Mintoff. Er sagte damit etwas Wesentliches über die EG aus – nur sollte es nicht abschätzig gemeint sein. Die EG ist tatsächlich «eine Prozedur» – eine Prozedur, in der die Mitgliedstaaten versuchen, Interessenkonflikte auf zivilisierte Art und Weise zu lösen und Aufgaben gemeinsam anzupacken, die die Kräfte des einzelnen übersteigen. Eine solche Prozedur mag wenig sein, gemessen an Festreden von einem «gecintem Europa, das seine Stellung in der Welt behauptet» – was ohnehin verdächtig nach Grossmacht-Gelüsten klingt. Dabei ist es schon sehr viel, wenn Europa der Welt ein unaufrichtiges Beispiel für friedliches Zusammenleben im Innern wie im Aussen gibt – und das ist, eine Generation nach dem letzten europäischen Stammeskrieg, in Westeuropa weitgehend verwirklicht.

### Ausgeklügeltes Entscheidungssystem

Zugegeben, die «Prozedur» funktioniert alles andere als reibungslos. In der Gründerzeit gab es grosse verfassungsrechtliche Debatten darüber, wieviel «Supranationalität» nötig sei, um den «Gemeinsamen Markt» aufzubauen. Die Römer Verträge von 1957 enthalten ein ausgeklügeltes Entscheidungssystem mit genau dosierter «Überstaatlichkeit»; ver-

schiedene Abstimmungsverfahren im Ministerrat, besondere Stellung von Kommission und Parlament. De Gaulle sorgte dafür, dass das System nie richtig zum Tragen kam und Einstimmigkeit die allgemeine Entscheidungsregel wurde. De Gaulles Abgang änderte nichts daran, zumal er den ebenso souveränitätsbewussten Briten den Weg in die EG öffnete. Ob in der Gemeinschaft etwas entschieden wird, ist heute weniger eine Frage der Kompetenzen und Mehrheitsbildungen in den verschiedenen Gremien als vielmehr eine Frage der Kompromissbereitschaft aller Mitgliedstaaten. Deutlich unter dem Durchschnitt liegt diese Bereitschaft nur bei den Briten, und insgesamt reicht sie doch aus, um zahlreiche Entscheidungen zu ermöglichen.

Da werden, oft nach jahrelangem Feilschen, Verträge mit Drittstaaten geschlos-

sen, Normen für Umwelt- und Konsumenschutz vereinheitlicht (was den Handel erleichtert), Berufsdiplome gegenseitig anerkannt, Forschungsprojekte gestartet. Nur schienen in den letzten Jahren die EG-Beschlüsse hoffnungslos hinter den Anforderungen zurückzubleiben. Dem Stufenplan zur Wirtschafts- und Währungsunion bis 1980 versetzten Inflation, Währungsschaos und schliesslich die Vervielfachung des Erdölpreises den Todesstoss. Energiepolitik zur Verringerung der Abhängigkeit vom Erdöl, Industriepolitik zur Anpassung an eine neue internationale Arbeitsteilung, Regional- und Sozialpolitik zum Ausgleich des internen Wohlstandsgefälles wurden immer dringlicher, doch hat die EG diese Aufgaben bisher nur zaghaft angegangen. Immerhin haben sich die Mitgliedstaaten in der allgemeinen Wirtschaftspolitik einander angenähert – in der Richtung, zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit nicht mehr das vermeintlich kleinere Übel zu wählen, sondern beide zu bekämpfen. Obwohl die Resultate noch weit auseinandergehen, wagt man nun – Grossbritannien ausgenommen – den Versuch mit dem neuen Europäischen Währungssystem (EWS).

### Gewähltes Parlament als Gegengewicht?

Das Währungssystem ist das Gesellenstück des «Europäischen Rates» der Regierungschefs, den der französische Präsident Giscard Ende 1974 ins Leben rief. Er verwirklichte damit ein Stück des de Gaulleschen «Europa der Vaterländer»: Die höchsten Vertreter setzen sich zusammen, um die Geschicke des Kontinents einvernehmlich zu lenken. Von Mehrheitsentscheidungen ist nicht die Rede, und die «Grossen» können ihr natürliches Gewicht spielen lassen. Um die Institution des «Europäischen Rates» den kleineren Ländern schmuckhaft zu machen, musste Frankreich die Volkswahl des EG-Parlaments zugestehen, die es immer blockiert hatte. Mit dem Streit zwischen Rat und Parlament um die Höhe des Regionalfonds wirft die Wahl vom kommenden Juni ihre Schatten voraus. Die Wahl wird die Auseinandersetzung um die Rolle der EG-Institutionen neu aufleben lassen – vorläufig nicht anhand einer Änderung der Verträge, sondern anhand von umstrittenen Sachfragen. Lösungen wird es wohl nur geben, wenn sich die Regierungschefs dazu bequemen, persönlich mit Vertretern des gewählten Parlaments zu verhandeln.

### Grosse Anforderungen

Sachentscheide im Institutionenstreit zu blockieren, kann sich die EG gerade angesichts der bevorstehenden Süderweiterung nicht leisten, die grosse Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit von Alt- und Neumitgliedern stellt. Es ist damit zu rechnen, dass die EG weiterhin das Bild mühsamer, in Nachtsitzungen gipfelnder Entscheidungsfindung bieten wird. Selbst wenn es zu institutionellen Änderungen kommen sollte, wird die EG in absehbarer Zukunft kein «fertiges» Gebilde werden, dem man eine definitive Etikette wie «Staatenbund» oder «Bundesstaat» anhängen könnte. Aber ist denn je eine staatliche Organisationsform – etwa die schweizerische – «fertig»? Viele der Probleme, mit denen die EG kämpft, haben weniger mit der europäischen Integration an sich zu tun als mit der «Regierbarkeit» westlicher Demokratien überhaupt. Die Frage nach dem «richtigen» Entscheidungsrahmen für jede Frage – staatlich oder privat, lokal oder kontinental – lässt sich nicht ein für allemal beantworten. Ich glaube aber, dass es heute mindestens soviel organisiertes «Europa» braucht, wie es die EG bietet – und würde daher auch einen Beitritt der Schweiz befürworten.

## Im «Bund» bei der EU

Mit dem Fazit meiner Brüsseler Korrespondentenjahre seit 1973 (vgl. [Teil I](#)) beginnt diese Sammlung europäischer Zwischenbilanzen. Das Heranwachsen der Europäischen Union hat mich im weiteren Berufsleben immer wieder beschäftigt. Als Redaktor am Berner «Bund» versuchte ich bis zu meiner Pensionierung 2009 den Überblick zu bewahren und ihn gelegentlich wiederzugeben. Die grösseren Essays dazu sind in dieser Auswahl vereint. Eine umfangreichere Sammlung meiner Artikel zur europäischen Integration, vor allem aus der Brüsseler Zeit, habe ich der Fondation Jean Monnet pour l'Europe in Lausanne ([jean-monnet.ch](http://jean-monnet.ch)) übergeben. Sie erfasst diese elektronisch und beabsichtigt, sie im Internet frei zugänglich zu machen.

Ittigen, im Mai 2022

## Die Efta als Randzone der EG

### Können die Aussenseiter den Anpassungsdruck abfangen?

Die Efta wollte sich ursprünglich darauf beschränken, Zölle und mengenmässige Handelsbeschränkungen für Industrieerzeugnisse abzuschaffen. Der durch diese «negativen» Massnahmen befreite

Als 1958 einerseits die Römer Verträge als Grundlage der heutigen EG in Kraft traten und andererseits die Verhandlungen zur Gründung der Efta aufgenommen wurden, standen sich zwei klare integrationspolitische Konzepte gegenüber. Daniel Goldstein beschreibt, wie sie sich seitler entwickelt haben und welche Konsequenzen sich daraus für die Beziehungen der Schweiz zur EG ergeben.

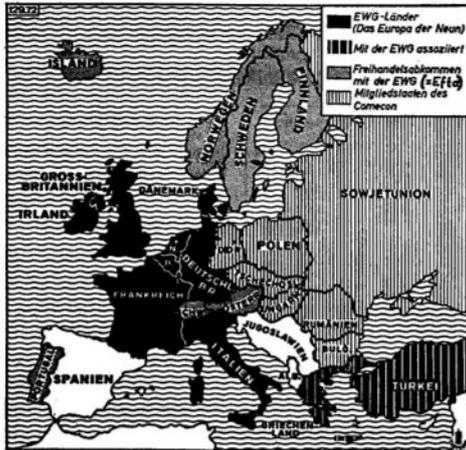
Handel sollte von selbst für eine verstärkte Arbeitsteilung unter den Mitgliedstaaten, also eine Verflechtung oder Integration ihrer Volkswirtschaften sorgen, ohne dass positives Massnahmen zur Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik nötig wären (abgesehen von einigen Bestimmungen, das die Steuer-, Subventions- und Wettbewerbspolitik der Mitgliedstaaten den Freihandel nicht wieder in Frage stellen dürfe). Die Efta kam somit ohne jede Übertragung von Befugnissen an gemeinsame Organe aus.

Andererseits die EG: sie enthält ein gewisses Mass an «Supranationalität», nicht nur aus einer politischen Zielsetzung heraus, sondern auch aus einem andern Verständnis der wirtschaftlichen Integration. Einmal sind, vorab aus Gründen des deutsch-französischen Interessenausgleichs, auch die Agrarprodukte in den Freihandel einbezogen – und da die Landwirtschaft in Industriestaaten nicht ohne staatliche Regelungen auskommt, war eine EG-Regelung nötig. Ähnliches gilt für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und des Kapitals. Aber auch für den blossen Industrieerwerb bedingte sich die EG nicht mit der «negativen» Massnahme des Zollabbaus: sie hielt «positive» Politik auf Gebieten wie Aussehenhand, Wettbewerbsrecht, Sozialgesetzgebung und Regionalförderung, für notwendig, um die Konkurrenz innerhalb des «Gemeinsamen Marktes» unter gerechten Bedingungen und ohne nachteilige Folgen (Konzentration) spielen zu lassen. Die Idee des «Gemeinsamen Marktes» wurde schliesslich weiterentwickelt bis zum Plan einer Wirtschafts- und Währungsunion.

### Annäherung

In der Praxis haben sich seit der Gründerzeit die beiden Konzeptionen einander etwas angenähert. In der EG ist die «Supranationalität», die Beschaffung der nationalen Regierungen hinweg, zurückgedrängt worden. Einstimmigkeit ist, statt wie vorgesehen nur für Vertragsetzung und -weiterentwicklung, bis weit hinunter in die Ausführungsgesetzgebung zur allgemeinen Regel geworden. Die EG reglementiert zwar nach wie vor alles mögliche, aber sie tut es auf der Grundlage der freiwilligen Zustimmung eines jeden Mitgliedlandes; nur der «Einigungsdruck» ist höher als in einer gewöhnlichen internationalen Organisation. Andererseits ist man in der Efta zur Einsicht gelangt, dass wirklicher Freihandel nicht nach dem Prinzip des laissez-faires hergestellt werden kann; dass es nicht genügt, die Zölle zu beseitigen, sondern dass in einer Zeit der immer stärkeren staatlichen Eingriffe in den Wirtschaftsablauf diese Eingriffe eben auch international koordiniert werden müssen, wenn sie nicht zu einer Verzerrung des Freihandels führen sollen. Der Wiener Efta-Gipfel vom Mai 1977 hielt daher fest:

«Die Efta-Regierungen sind davon überzeugt, dass es wünschenswert wäre, die bestehende Zusammenarbeit innerhalb der Efta und – mit unterschiedlicher Intensität – zwischen den Efta-Ländern und der Europäischen Gemeinschaft mittels eines verstärkten Informationsaustausches, enger Konsultationen über wirtschaftliche Fragen und – wo erforderlich – durch koordinierte Anstrengungen zu entwickeln, um den Freihandel zu sichern und die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse zu verbessern. Möglichkeiten und Methoden zur Ausweitung der Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten sollten daher untersucht werden, wie etwa der Stimulierung eines beständigen Wirtschaftswachstums, der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation, der Förderung der Währungsstabilität und der Ausarbeitung übereinstimmender rechtlicher Normen in Fragen von gemeinsamem wirtschaftlichem Interesse.»



Europa-Arithmetik: Neun-EG-Länder plus Kandidaten Griechenland und Spanien plus sieben Efta-Länder (von denen Portugal zur EG übertreten will) gleich 18. Alle ausser Finnland gehören dem Eurorparat an, der mit der Türkei, Zypern, Malta und Lichtenstein 21 Mitglieder zählt.

### Souveränität und «gestaltende Mitwirkung»?

Der vorsichtige Ton dieser Erklärung zeigt, dass die Efta-Länder weder untereinander noch im Verhältnis zur EG an irgendeinen «Souveränitätsverzicht» denken. Bundesrat Brugger, der damalige EVD-Chef – als Wirtschaftsminister vertrat er zusammen mit Aussenminister Graber die Schweiz in Wien –, betonte das besonders:

«Was die Methode der Zusammenarbeit anbelangt, so glauben wir nicht an die Notwendigkeit von Systemveränderungen, die weitere Institutionalisierung nach sich ziehen würden. Wir haben das gegenwärtige Modell im Bewusstsein der ihm inhärenten Möglichkeiten und Beschränkungen ausgewählt. ... Institutionelle Probleme, die sich im Zusammenhang mit einer mitgestaltenden Teilnahme stellen, dürfen uns nicht zurückhalten, auch gezielten pragmatischen, nicht-institutionalisierten Methoden zu suchen, um denjenigen Grad der Zusammenarbeit zu finden, welcher den objektiven Notwendigkeiten unserer Volkswirtschaften entspricht.»

Die Schweiz war gegenüber der Einberufung des Wiener «Gipfels» – wie der vorangegangenen Efta-Dreierkonferenz von Vertretern der Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber – skeptisch gewesen, merkte dann aber zu ihrer Erleichterung, dass die anderen Efta-Länder ebensowenig wie sie selber die wirtschaftliche Integration mit andern Mitteln als der Koordination «sovereiner» Regierungstätigkeit betreiben wollen.

Schliesslich sind es vor allem souveränitätsrechtliche Gründe (Neutralität inbegriffen), die die Efta-Länder bewegen haben, der EG eben nicht beizutreten. Die Schweiz ist in Brüssel dafür bekannt, dass sie die integrationsstheoretische Abgrenzung von der EG besonders genau nimmt; in ihrer praktischen Politik unterscheidet sie sich aber kaum von den andern Efta-Ländern.

Das Beharren auf eigener Souveränität hat die Schweiz auch nicht am Versuch gehindert, die Souveränität der EG aufzulockern. In den Verhandlungen um das 1972 geschlossene Freihandelsabkommen ersuchte die Schweiz um «gestaltende Mitwirkung» an jenen EG-Politikern, die sich auf die Freihandelspartner auswirken könnten oder für sie von Interesse wären. Die «mitgestaltende Teilnahme», von der Bundesrat Brugger in Wien sprach, klingt wie eine gemilderte Neuformulierung dieser Forderung; die von der EG abgelehnt wurde. Das Freihandelsabkommen wurde nur mit der «Evolutionsklausel» ausgestattet, die jeder Partei die Möglichkeit gibt, Verhandlungen über vom Abkommen nicht gedeckte, aber im beidseitigen wirtschaftlichen Interesse liegende Gebiete zu beantragen. Es gibt also nicht einmal einen Anspruch auf solche Verhandlungen, geschweige denn das Recht auf Teilnahme an internen Beratungen der Gegenpartei auf den betreffenden Gebieten. Verhandlungen über weitere Zusammenarbeit wären auch ohne die «Evolutionsklausel» möglich, und es sind seit Abschluss des Freihandelsabkommens auch

zahlreiche geführt worden, ohne direkten Bezug auf diese Klausel.

Am wenigsten Probleme bringt blosser Informationsaustausch mit sich, wie ihn die Schweiz und dann auch andere Efta-Länder mit der EG auf dem Gebiet des Umweltschutzes vereinbart haben. Doch selbst hier gibt es diplomatische Nuancen: Schweden setzte durch, nicht bloss Informationen, sondern auch Meinungen zum Thema auszutauschen; es darf also reklamieren, wenn aus dem Ruhrgebiet schmutzige Luft herüberweht. Die Schweiz hat mit der EG auch einen Informationsaustausch über die allgemeine Wirtschaftslage und -politik vereinbart, aus der Erkenntnis heraus, dass unterschiedliche Konjunkturentwicklungen den Freihandel belasten. Sichtbarster Ausdruck davon sind die Wechselkurschwankungen zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der Euratom in Frage. Es ist dies der Preis, den die Schweiz für die im übrigen generelle Aufrechterhaltung ihrer Selbstbestimmung als Nicht-EG-Staat zu zahlen hat.

Auch bei kleineren europäischen Forschungsprogrammen, wie sie in der Cost (Cooperation scientifique et technique) durchgeführt werden, hat die EG die Schweiz durch ihre Teilnahme ein Ungleichgewicht wie sie nur Sekretariat für eine «konzentrische» Lösung zeichnen sich auch ab bei der Haftung der Hersteller für Schäden, welche ihre Erzeugnisse verursachen, und bei der Verhinderung des Missbrauchs von Personalitäten, die in Computern (oder Kartieren) gespeichert werden. In diesen beiden Fällen laufen (einermassen) koordinierte Bestrebungen in der EG und im Strassburger Europarat, der sich für umfassende Lösungen am besten eignet – weil ihm das ganze demokratische Europa (ausser Finnland) angehört und weil er mit der Parlamentarischen Versammlung über ein Organ verfügt, das die «Technokratie» demokratisch inspirieren und überwachen kann. Die Versammlung wird sich auch um entsprechende Querverbindungen zum direkt gewählten EG-Parlament bemühen müssen.

### «Sektorielle Fremdbestimmung» als Preis?

Ein solches Abkommen mit der Schweiz ist praktisch fertig ausgehandelt. Es sieht die gegenseitige Anerkennung der Solvabilitätsausweise vor und befreit so die Schweizer Versicherungen in der EG (und umgekehrt) von Diskriminierungen. Zu diesem Zweck muss die Schweiz eine Solvabilitätsregelung nach EG-Muster einführen. Dies einmal geschehen, so findet ein gleichberechtigter Austausch von Niederlassungsfreibeitensstat – die Grundlage dafür aber bildet ein autonomer Nachvollzugs der EG-Regelung, an deren Ausarbeitung die Schweiz nicht beteiligt war. Immerhin war auch in der OECD über die Versicherungen diskutiert worden, wobei sich die Solvabilitätsregelung als beste Grundlage für eine

internationale Liberalisierung herausstellte. Durch diesen Umstand wird der von amtlicher Schweizer Seite ungenutzte Vorgang des autonomen Nachvollzugs gemildert.

Beim letzten Jahr unterzeichneten Abkommen über die Fusionsforschung hat der Bundesrat mit grosser Offenheit zugegeben, dass sich die Schweiz damit «sektorieller Fremdbestimmung» seitens der EG unterziehe. Die Schweiz beteiligt sich – wie Schweden – am Euratom-Programm zur Erforschung der Energiegewinnung aus der Kernfusion, mit einem Finanzbeitrag aufgrund des Bruttoinlandsprodukts. Ein Teil davon fließt als Beitrag an die schweizerischen Forschungen auf diesem Gebiet zurück. Überdies können sich Schweizer Wissenschaftler und Industriefirmen am Grossapparat «JET» und andern EG-Forschungseinrichtungen sowie deren Resultaten beteiligen. Inwiefern betrachtet der Bundesrat das Abkommen als ausgeglichen, er weist aber darauf hin, dass letztlich der EG-Ministerat allein über den zukünftigen Umfang des Forschungsprogramms entscheidet. Die Schweiz ist in den vorbereitenden Gremien vertreten; sollte aber wider Erwarten einmal ein für sie nicht akzeptierbares Programm beschossen werden, so bliebe ihr nur die Kündigung des Abkommens übrig. Wörtlich schrieb der Bundesrat in seiner Botschaft an das Parlament:

«Wenn sich ein kleines Land wie die Schweiz an einem Gemeinschaftsunternehmen dieses Ausmasses beteiligt, so zeigt sich eine vielfach nicht erkannte Gesetzmässigkeit der Integrations-Methode. Die Mitgliedstaaten der EG haben das Opfer der Souveränitätsminderung erbracht, um in einem grösseren Verband Werke zu verwirklichen, die sie alleine nicht hätten erbringen können und die sie von der weiteren Zusammenarbeit mit Drittstaaten weitgehend entbindet. Die Schweiz steht im konkreten Fall vor der Wahl, den Anschluss an das wichtigste Projekt der Esaerforschung zu verpassen oder an ihm in einer Art teilzunehmen, die ihm notwendigerweise die volle Mitbestimmung versagt. Denn die reine völkerrechtliche Parität Schweiz/EG würde die Schweiz gegenüber den Mitgliedstaaten benachteiligen, indem sie einen gemeinschaftlichen Beschluss von aussen blockieren könnte, was mit ihrer begrenzten Forschungskapazität in diesem Bereich kaum vereinbar wäre. Die Gleichstellung in der EG-internen Beschlussfassung würde bedeuten, dass die Schweiz ad hoc im EG-Rat Einsitz nähme, was rechtlich nicht möglich ist, da die Europäische Gemeinschaft keine internationale Organisation ist. Folglich kommt nur eine sektorielle Fremdbestimmung, d.h. eine Schlechterstellung der Schweiz gegenüber den Mitgliedstaaten der Euratom in Frage. Es ist dies der Preis, den die Schweiz für die im übrigen generelle Aufrechterhaltung ihrer Selbstbestimmung als Nicht-EG-Staat zu zahlen hat.»

Auch bei kleineren europäischen Forschungsprogrammen, wie sie in der Cost (Cooperation scientifique et technique) durchgeführt werden, hat die EG die Schweiz durch ihre Teilnahme ein Ungleichgewicht wie sie nur Sekretariat für eine

### Rahmenabkommen im Strassburger Europarat

«Konzentrische» Lösung zeichnen sich auch ab bei der Haftung der Hersteller für Schäden, welche ihre Erzeugnisse verursachen, und bei der Verhinderung des Missbrauchs von Personalitäten, die in Computern (oder Kartieren) gespeichert werden. In diesen beiden Fällen laufen (einermassen) koordinierte Bestrebungen in der EG und im Strassburger Europarat, der sich für umfassende Lösungen am besten eignet – weil ihm das ganze demokratische Europa (ausser Finnland) angehört und weil er mit der Parlamentarischen Versammlung über ein Organ verfügt, das die «Technokratie» demokratisch inspirieren und überwachen kann. Die Versammlung wird sich auch um entsprechende Querverbindungen zum direkt gewählten EG-Parlament bemühen müssen.

Die Idee einer Komplementarität im Sinne der EG-Teilnahme an Konventionen des Europarats wurde 1977 vom damaligen Vizepräsidenten des EPD, Bundesrat Graber, in seiner Schaffhauser Rede verteidigt. Er kritisierte die gelegentlich kursierende Idee einer Arbeitsteilung nach Sachgebieten, welche nicht nur das Wesen der Gemeinschaft verkennt, sondern auch einer gegenseitigen und teilweise Demission gleichkäme. Voraussetzung für die Komplementarität ist laut Graber gerade eine starke, verhandlungsfähige EG. Der jetzige Aussenminister, Bundesrat Aubert, vertrat in seinem letzten Bericht als Europarat-Parlamentarier eine etwas andere Ansicht. Er bedauerte die «Konkurrenz» EG-Europarat, die durch das Brüsseler Eigeninteresse hervorgerufen werde. Aubert äusserte die Erwartung, dass die EG durch die Erweite-

gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen Staaten innerhalb und ausserhalb der EG. Jetzt aber hat sich die EG vorbehalten, alle Cost-Projekte zuerst auf die Eignung für ein EG-Programm zu prüfen und dann je nachdem gemeinsam das teilzunehmen oder sie zur Teilnahme der allenfalls interessierten Einzelstaaten freizugeben. Immerhin gelangt die EG zu, dass für die Koordinierung des Programmbaus nicht die Brüsseler Kommission, sondern weiterhin ein Gremium aller Cost-Mitglieder zuständig sein soll. Für die Nicht-EG-Länder unter ihnen wird es nun darauf ankommen, schon in der Phase der EG-internen Programmbildung ihre Interessen geltend zu machen.

### Diplomatische Aufgabe

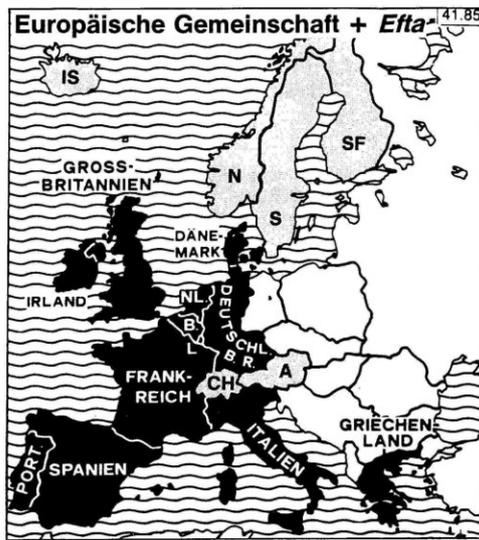
Für die Diplomatie der Efta-Länder kommt es darauf an, in allen Fragen, die sie betreffen könnten, die EG-Politik früh zu erkennen und wenn möglich zu beeinflussen. Der Koordinator des Programmbaus nicht die Brüsseler Kommission, sondern weiterhin ein Gremium aller Cost-Mitglieder zuständig sein soll. Für die Nicht-EG-Länder unter ihnen wird es nun darauf ankommen, schon in der Phase der EG-internen Programmbildung ihre Interessen geltend zu machen.

Die beste Möglichkeit, den EG-Ausschreitern ihre Raststellung zu erleichtern, scheint mir ein Modell mit konzessiven Kreisen zu sein: im Innern die EG mit soviel Vereinheitlichung, wie sie erreichen kann und will, und im Äusseren für jedes Sachgebiet eine Regelung für ganz Westeuropa, die den Freihandel sichert und ergänzt. Zu diesem Zweck muss schon bei der Ausarbeitung der EG-internen Regelungen darauf geachtet werden, dass sie die EG befähigen, als Ganzes an einer weiter und tiefer gehenden Lösung teilzunehmen. Derartige Formeln sind bereits ausgehandelt worden für den «grenzüberschreitenden Omnibusverkehr» sowie für das Patentrecht. Das in München gegründete Europäische Patentamt stellt «Bündels» von nationalen Patenten aus, wobei jene der EG-Länder durch ein gemeinsames ersetzt werden sollen.

### Satellit oder Mitglied?

Im übrigen scheint mir die «Komplementarität» EG-Europarat sinnvoller als eine «Synchronisation». Lösungen nach dem Modell der konzentrischen Kreise ermöglichen es den Nichtmitgliedern der EG, auf all den Gebieten, wo ihnen ein «Satellitisierung» droht, wenigstens in einem ausweglosen «Planetensystem» zu kreisen. Sie werden sich aber immer wieder überlegen müssen, ob sich die Fall«sektorieller Fremdbestimmung» so derart häufen, dass die «allgemeine» Mitbestimmung in voller EG-Mitgliedschaft vorzuziehen wäre. Eine Efta-Länder, die bei eventuellen Übertritts allein zurückbleiben würden, brauchen nicht unbedingt eine Isolation zu befürchten: gerade die «Überläufer» könnten sich in der EG für eine Politik einsetzen, die die Aussenseiter berücksichtigt. Daniel Goldstein

Bis 1992, so hat sich die EG 1985 vorgenommen, sollen sich ihre zwölf Mitgliedstaaten wirtschaftlich zu einem einzigen Binnenmarkt zusammenfügen. Zur Halbzeit hat die Brüsseler Kommission Bilanz gezogen. Nichtmitglieder wie die Schweiz versuchen bereits, sich mit dem Binnenmarkt zu arrangieren. Das bedeutet zahlreiche Sachverhandlungen, nicht nur über den Transitverkehr (vgl. «Bund» Nr. 288). Eine weitere Seite 2 wird den EG-Binnenmarkt in die weitere Perspektive der politischen Einigung stellen.



## Halbzeit im EG-Binnenmarkt

«In einen Binnenmarkt verliebt man sich nicht.» Der Ausspruch stammt von einem unverdächtigen Zeugen, nämlich vom «Erfinder» Jacques Delors. Der Präsident der Brüsseler EG-Kommission hat Anfang 1984, damals neu im Amt, der Europäischen Gemeinschaft das Ziel gesteckt, bis Ende 1992 den Binnenmarkt zu vollenden. Damit ist gemeint, dass Personen, Güter, Kapitalien und Dienstleistungen zwischen den zwölf Mitgliedstaaten ohne Hindernisse, ja sogar ohne Kontrollen frei zirkulieren können, als wär's «eines» eines einzigen Landes. Dies war schon das Ziel des EWG-Vertrags von 1957, doch wurde es nicht erreicht, weil gleichzeitig die Beschlusskraft der Gemeinschaft sank und der Beschlussbedarf in der modernen Wirtschaft anstieg. Delors hat nun der Binnenmarktidée keineswegs die Liebe aufgekündigt; er wollte mit seiner unlängst in Paris gegebenen Bemerkung nur sagen, der Binnenmarkt an sich sei bloss die Grundlage, nicht das Ziel der wiederlebten Konstruktion Europas. Er stellte selber scheinbar verwundert fest, wie nun geradezu mit «Besessenheit» allenthalben von der «europäischen Dimension» die Rede sei, in der Höhe seiner Auserhalb der EG. Den Erfolg seines Vorschlags führt er darauf zurück, dass damals, elf Jahre nach der ersten Ölkrise, endlich die Einsicht gereift sei, die Europäer hätten nur die Wahl zwischen gemeinsamem Überleben oder Verfall.

### Wieder Abstimmungen

In der Tat hatten die EG-Regierungschefs, von den Strapazen der etappenweisen Erweiterung ihres Kreises auf zwölf gerade eingerassenen erholt, der Binnenmarktidée mit ihrer damals wenig beachteten Stuttgarter Erklärung von 1983 den Boden bereitet. Die Umsetzung in verbindliches Recht folgte bis 1986 mit der Europäischen Einheitsakte. Sie setzte das Ziel einer nicht näher umschriebenen Europäischen Union, gab der bisher informellen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik eine Grundlage und änderte die EG-Gründungsverträge so, dass die für den Binnenmarkt notwendigen Beschlüsse bis 1992 gefasst werden müssen und können. Zu diesem Zweck kehrte die Gemeinschaft zum Prinzip der Mehrheitsbeschlüsse zurück, das schon in ihrer Anfangsphase geolten hatte, bevor die Gaule 1966 die Praxis der Einstimmigkeit durchsetzte. Nun sind in genau festgelegten Fällen Abstimmungen im Ministerrat möglich, wobei meistens eine qualifizierte Mehrheit nötig ist: 54 der 76 nach Grösse des Landes zuteilten Stimmen (von zwei für Luxemburg bis je zehn für die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Italien). Das Verfahren wird tatsächlich angewendet; es hat auch eine gesichtswahrende Funktion: Ein Minister kann Interessenvertretern bedauernd erklären, er sei nun halt überstimmt worden, statt sich von ihnen wie früher dazu drängen zu lassen, einen missliebigen Beschluss zu blockieren. Dieses Öl in der Beschlussmaschine (in die auch noch das seit 1979 direkt gewählte Parlament eingeschaltet ist) war

dringend nötig. Die Brüsseler Kommission, für Vorschläge und spätere Ausführung zuständig, hat 1985 ein Programm von 279 teils umfangreichen Einzelbeschlüssen vorgelegt, die für den Binnenmarkt nötig seien. Zur Halbzeit (während diesem Startschuss und dem Stichjahr 1992) hat die Kommission nun Bilanz gezogen. Sie selber gibt sie eine gute Note: Bald 90 Prozent der Vorschläge seien auf dem Tisch. «Der Rat war bisher weniger effizient», tadelt die Brüsseler Behörde. Immerhin habe er einen Drittel der erforderlichen Beschlüsse gefasst, und es könnten – die Vorphase der «gemeinsamen Haltung» eingerechnet – bis Ende Jahr 50 Prozent sein. Die Kommission mahnt, die restlichen 50 Prozent müssten bis in zwei Jahren unter EG-Dach sein, damit sie bis Ende 1992 in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden könnten. Noch grösser wird die Dringlichkeit, wenn man die Beschlüsse nicht nur zählt, sondern nach ihrem Inhalt ordnet. «Meine Erwartungen wurden übertroffen», meinte zwar, wie die meisten EG-Beobachter, der hohe Kommissionsbeamte Riccardo Riccardi an einem der Brüsseler Binnenmarkt-Kongresse. Aber er schränkte ein, die meisten bisherigen Entscheidungen hätten technische Handelshemmnisse für Industriegüter betroffen, also Produktnormen, deren Unterschiede bisher den freien Handel behinderten.

### Die «Kulturrevolution»

Hier hat die EG laut dem Beamten eine eigentliche «Kulturrevolution» vollzogen: Sie versucht heute nicht mehr, bis ins Detail alle Vorschriften zu «harmonisieren» (für Personwagen brachte sie es einst bis auf 43 Richtlinien), sondern sie beschränkt sich auf die Punkte, die für Konsumenten- und Umweltschutz wesentlich sind. Detailnormen können von internationalen Fachinstituten festgelegt werden; die Zulassungen werden von nationalen Behörden erteilt und gegenseitig anerkannt. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ist auch auf die Hochschuldiplome angewandt worden, so dass Studenten und akademische Berufsleute in den Genuss der vollen Freizügigkeit kommen sollen. Davon abgesehen, haben die EG-Bürger schon seit 1968 das Recht, im Mitgliedsstaat ihrer Wahl Arbeit zu suchen. Das Wohnrecht soll nun auf nicht erwerbstätige Menschen ausgedehnt werden. Im Reiseverkehr sollen an den Grenzen zwischen EG-Ländern alle Kontrollen entfallen, auch für Bürger von Drittstaaten. Vor allem Grossbritannien will aber wegen der Bekämpfung von Drogenhandel und Terrorismus an Grenzkontrollen festhalten. Die Brüsseler Kommission schlägt als Ersatz verstärkte Kontrollen an den Aussen Grenzen der Gemeinschaft vor.

### Steuern und Kapitalien

Die Aufhebung der internen Grenzkontrollen im Warenverkehr stösst noch auf ein besonders domiges Hindernis: Die Mehrwertsteuer. Da sie in den einzelnen Ländern verschieden hoch ist, wird sie heute vom Ausfuhrstaat zurückgestattet

und vom Einfuhrland neu erhoben. Damit diese «Übung» entfallen kann und trotzdem kein übermässiger Einkaufsverkehr (auch ein gross) entsteht, sollen nun die Steuerzins in einen gemeinsamen Bereich gebracht werden: 14 bis 20 Prozent des Warenwerts, schlägt die Kommission vor, womit sie aber noch auf Widerstände nationaler Finanzminister stösst. Auf guten Wegen wiederum ist aus EG-Sicht das Vorhaben, Lastwagen bewilligungsfrei in der ganzen Gemeinschaft zirkulieren zu lassen (vom Transit durch die Schweiz einmal abgesehen). Ein Durchbruch ist dieses Jahr neben dem Hochschul- und dem Verkehrsrecht (auch zur See und in der Luft) beim Kapitalverkehr gelungen: Es wurde beschlossen, alle Beschränkungen für Finanztransaktionen fallenzulassen, sogar über die Aussen Grenzen der EG hinweg. Allerdings fehlen noch Ergänzungsbeschlüsse zum Kampf gegen die Steuerflucht. Im Gang sind Regelungen für Bank- und andere Dienstleistungen über die Binnenregionen hinweg, über das Firmenrecht und über die Vergabe öffentlicher Aufträge an Unternehmen aller EG-Staaten. Bestehende Niederlassungen von Firmen aus Drittstaaten sollen den eigenen grundsätzlich gleichgestellt werden.

### Auf Gegenseitigkeit

Was neue Niederlassungen oder Übernahmeversuche betrifft, so behält sich die EG Einschränkungen vor, es sei denn, mit dem Herkunftsland werde der freie Zugang auf Gegenseitigkeit vereinbart. Derselbe Grundsatz soll für Dienstleistungen über die Grenzen hinweg und für die Zulassung zu öffentlichen Ausschreibungen gelten. Hingegen will die Kommission Drittstaaten nicht «automatisch» und einseitig den Nutzen des internen Liberalisierungsprozesses zukommen lassen. Mit dem Angebot der Gegenseitigkeit reagiert die EG auf Vorwürfe vor allem aus den USA, sie wolle zur «Festung Europa» werden.

### Europa-Regierung?

Über die Folgen des Binnenmarkts gibt es auch innerhalb der EG Auseinandersetzungen. Die südlichen Länder, voran Spanien, verlangen, dass einer weiteren Wirtschaftskonzentration Richtung Norden entgegengegriffen wird. Sie haben bereits erreicht, dass die Fonds für Regional-, Sozial- und Agrarstrukturhilfe auf rund 33 Milliarden Franken im Jahr verdoppelt werden, und sie verlangen weitere Entscheidungen für die «Kohäsion» der Gemeinschaft. Umstritten sind auch die Pläne zum Aufbau einer Wirtschafts- und Währungsunion. Delors meint, in diesen Bereichen würden «in zehn Jahren 80 Prozent der Gesetze» in der Gemeinschaft entschieden, und dafür brauche es «Ansätze für eine europäische Regierung». Während der EG-Kommissionspräsident von verschiedenen kontinentalen Stimmen Unterstützung erhielt, widersprach Frau Thatcher entschieden: Bis zum Binnenmarkt und nicht weiter. Wer behält recht, oder anders gefragt: Wird die EG «etwas zum Verlieben»?

Daniel Goldstein

## Wirtschaftsraum Europa

dg. «Der 'Europäische Wirtschaftsraum' ... ist weniger greifbar als eine Briefkastenfirma.» So anschaulich beschreibt Jörg Thalman in seinem «Schweizer Binnenmarkt-Handbuch» (1992 – Was tun? Verlag Basler Zeitung) den Umstand, dass der Brückenschlag der Efta-Länder zum EG-Binnenmarkt bisher fast ohne sichtbare Organisation versucht worden ist. 1972 war es den Efta-Ländern einzeln gelungen, mit Freihandelsabkommen für Industriegüter den Zugang zum EG-Markt zu erleichtern. Was an andern Handelshemmnissen als Zöllen weiterbestand (wie unterschiedliche Produktnormen), galt auch zwischen den EG-Ländern selber, bewirkte also für die Aussenseiter keinen Konkurrenzvorteil.

### Hand zum Brückenschlag

Mit zunehmender Vertiefung der EG, insbesondere durch den Binnenmarkt, ändert sich das: Im Innern entfallen Hemmnisse (nicht nur für Güter, sondern auch für Dienstleistungen), während sie nach aussen bestehen bleiben. Nicht nur im Handel, sondern auch etwa in der Forschung hat die EG Gemeinsamkeiten entwickelt, die zur Teilnahme verlocken. Nachdem die Efta-Länder einzeln zahlreiche Detailvereinbarungen mit der EG getroffen hatten (die Schweiz über 100), suchten sie auch einen gemeinsamen Zugang. Die EG fand sich 1984 zu einer Ministerkonferenz ihrer zwölf Mitgliedstaaten mit den sechs Ländern der Freihandelsassoziation Efta (Finnland, Island, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz) bereit. Dabei wurde der Europäische Wirtschaftsraum als gemeinsames Ziel genannt und als «dynamisch», aber sonst nicht näher umschrieben. Weniger offiziell ist von «homogen» oder von «binnenmarktmäßlichen Verhältnissen» die Rede; konkret wurde 1984 ein Katalog von Gebieten möglicher Zusammenarbeit aufgestellt und seither auf über 20 Punkte erweitert.

### Praktische Fortschritte

Was bisher davon verwirklicht worden ist, bewegt sich für den Schweizer Botschafter bei der EG, Benedikt von Tschamer, im Rahmen der Erwartungen. Für seinen österreichischen Kollegen Wolfgang Wolte dagegen ist es trotz selbigen wesentlichen Fortschritten weniger als erwartet, doch will er daraus niemandem einen Vorwurf machen. Die Fortschritte betreffen vor allem Vereinfachungen des Verfahrens bei der zollfreien Einfuhr, bei der ja der Ursprung des Produkts nachgewiesen werden muss, um Umgehungsgeschäfte zu vermeiden. Enthielt bisher eine Schweizer Maschine Teile aus andern Efta-Ländern, so wurden diese beim Entscheid über die Zollbefreiung nicht berücksichtigt – ab Neujahr aber werden sie angerechnet. Demnächst tritt ein Verfahren in Kraft, nach dem neue technische Vorschriften wenigstens sofort gemeldet werden; über die gegenseitige Anerkennung wird noch verhandelt. Ein ähnliches Meldeverfahren wird für grössere öffentliche Aufträge vorbereitet; der freie Zugang dazu ist aber Zukunftsmusik.

Nah am Abschluss ist eine Vereinbarung, auf Ausfuhrbeschränkungen weitgehend zu verzichten; die Schweiz drängt schon lange darauf, um ihre Versorgung in Krisenzeiten sicherzustellen. Weitere wesentliche Gesprächsthemen, vorerst ohne Aussicht auf Vereinbarungen, sind Umweltschutz, Bildung, Soziales, Kontrolle des Luftverkehrs, Kapitalverkehr, Firmen- und Patentrecht, Produkthaftung (des Herstellers für Schäden, die sein Erzeugnis anrichtet), Möglichkeiten zur Teilnahme an EG-Forschungsprogrammen wurden direkt mit der Schweiz und anderen Efta-

Ländern vereinbart. Dasselbe soll für die bevorstehenden Verhandlungen über den Transitverkehr gelten, doch hat die EG mögliche Rückwirkungen auf andere Themen des Wirtschaftsraums angedeutet. Generell hat die Gemeinschaft klargestellt, ohne Mitgliedschaft könne es keine volle Teilnahme am Binnenmarkt geben. Dieser ist, wie ein hoher Beamter der EG-Kommission festhält, Teil eines «gemeinsamen Gebäudes», geprägt von umfassendem Interessenausgleich und verbindlichen Entscheidungen von Gemeinschaftsorganen, denen sich die Efta-Staaten ja gerade nicht unterziehen wollen.

Vor allem Spanien pocht darauf, am Binnenmarkt solle nur teilhaben, wer als Vollmitglied alle Lasten mittrage. Ein informelles Angebot zur Efta-Beitragung ist von der EG zurückgewiesen worden. Hingegen sollen die Efta-Länder ihren Zollobstbau gegenüber Spanien beschleunigen; einen ersten Schritt dazu haben sie bereits getan.

### «Zeit verschwendet»

Wenig Verständnis zeigt die Brüsseler Kommission für Bemühungen, über die EG hinweg im weiteren europäischen Rahmen Marktregelungen zu treffen. Was die Werbebeschränkungen für international ausgestrahlte Fernsehprogramme betrifft, tadelt sie: «Einige Mitgliedstaaten zogen es vor, kostbare Zeit und Mühe auf eine Einigung über eine Konvention des Europarates zu verwenden, die in keiner Weise eine Gemeinschaftsrichtlinie ersetzen kann.»

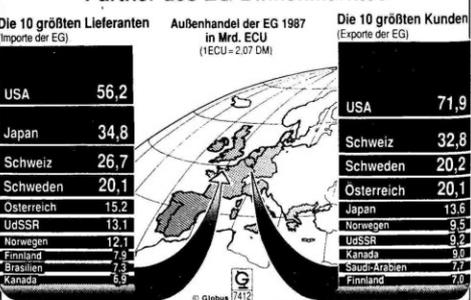
Über erleichterten Zugang lässt die EG mit sich reden, sobald sie ihre internen Regelungen getroffen hat – und da dies ein mühsamer Prozess ist, sind nachträgliche Änderungen im Interesse von Drittstaaten kaum möglich. So hat die Schweiz ihre Vorschriften über die Vermögensreserven von Versicherungsgesellschaften der EG-Regelung angepasst, um die gegenseitige Niederlassungsfreiheit zu erwirken. Über ein entsprechendes Abkommen wird seit 14 Jahren verhandelt; es soll in nächster Zeit endlich unterzeichnet werden, nachdem sich die Schweiz bereit erklärt hat, künftige Änderungen des EG-Rechts auf diesem Gebiet soweit nötig zu übernehmen oder dann das Abkommen verfallen zu lassen.

### Beitritt mit oder ohne Not?

Österreich hat für die Produktthaftung die EG-Regelung übernommen, muss aber noch auf entsprechende Anerkennung aus Brüssel warten. Sein Botschafter bei der EG räumt ein, die geringe Aussicht auf einen binnenmarktmäßlichen Europäischen Wirtschaftsraum spiele eine Rolle bei den Wiener Erwägungen, eventuell ein Beitrittsgeuch zu stellen. Doch die wichtigste Triebfeder dafür sei das Gefühl, historisch zum europäischen Zusammenschluss zu gehören, samt der Neutralität und ihrer Bedeutung fürs Ost-West-Verhältnis. Ob ein neutraler Staat Mitglied sein kann, muss laut Botschafter Wolte mit der EG besprochen werden und hängt auch von deren eigener Entwicklung ab.

Auf Schweizer Seite gibt es Befürchtungen, ein Beitrittsgeuch Österreichs könnte die Verhandlungen EG-Efta weiter verzögern, zumal es voraussichtlich bis nach 1992 (oder einem verschobenen Binnenmarkt-Termin) liegen bliebe. Die Berner Politik lautet, den Wirtschaftsraum «möglichst binnenmarktmäßig» zu gestalten, wie es in Europarabereicht des Bundesrats heisst. Ein Beitrittsentscheid soll jederzeit in Freiheit und Gelassenheit möglich sein, aber erst aktuell werden, wenn die EG etwa «den Schritt zum Staatenbunde wagt».

## Partner des EG-Binnenmarktes



# Die krieglose Allianz und ihr Krieg zum Jahrestag

**NATO** | Gegründet am 4. April 1949, war die Nordatlantische Allianz vier Jahrzehnte lang mit ihrer ursprünglichen Aufgabe beschäftigt, der sowjetischen Bedrohung entgegenzutreten. Seit der Wende von 1989 versucht sie auch, Sicherheit zu «exportieren». Dabei hat sie sich – just zum 50. Jahrestag, dem heute ihr Gipfeltreffen in Washington gelten sollte – erstmals in einen Krieg verwickelt. In der Balkanpolitik werden alte Spannungslinien wieder sichtbar.

DANIEL GOLDSTEIN

Ein Krieg zum 50. Geburtstag – das hat sich die Nato nicht gewünscht, und noch vor wenigen Monaten hätte ihn kaum jemand dem Bündnis vorausgesehen. Fast ein halbes Jahrhundert der Krieglosigkeit war geradezu das Markenzeichen dieser Allianz, die nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet worden war, um den Kontinent vor kriegerischen Hegemonialgelüsten fortan zu schützen. Kaum waren Nazi-Deutschland und seine Verbündeten niedergelungen – auch mit wesentlicher sowjetischer Beteiligung –, so trat die Sowjetunion selber bis gegen die Mitte Europas als Eroberungsmacht auf, und der Westen des Kontinents blieb zu seinem Schutz mit der anderen grossen Siegermacht verbunden, den Vereinigten Staaten von Amerika.

Dieses Ungleichgewicht prägt das Bündnis bis heute: das Spannungsverhältnis zwischen dem Selbstbewusstsein der Supermacht USA und Westeuropas Zersplitterung. Diese ist politisch-militärisch immer noch spürbar – lange nach dem wirtschaftlichen Widererstarken, das in den fünfziger Jahren mit massiver amerikanischer Hilfe eingeleitet wurde. Die Nato hat es immer wieder geschafft, erfolgreich mit dieser Spannung zu leben. Schon vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion gelang es den Nato-Staaten in ihrer Ostpolitik – bald ritualisierend, bald vereint – die sowjetische Bedrohung in die Schranken zu weisen und eine Art Arbeitsverhältnis zum Kremel aufzubauen.

## Ironie der Geschichte

Es wirkt wie eine bittere Ironie der Geschichte, dass die erste grosse Herausforderung der Nato seit der Wende von 1989 – und die erste militärisch beantwortete überhaupt – vom Überbleibsel eines kommunistischen Regimes kommt. Und ausgerechnet von dem Erben jenes jugoslawischen Sozialismus, der den frühen Riss im «Ostblock» bedeutete: Seine heutige Gefährlichkeit «verdankt» das Regime Milosevic allerdings den Rückgriffen auf faschistische Ideologie und Methodik: nationale Selbstverherrlichung und schrankenlose Grausamkeit gegenüber den «anderen». Und es ist eine weitere bittere Ironie, dass die Serben gerade damit die Solidarität ihrer national-kommunistisch-orthodoxen Brüder in Russland wecken.

Jedemfalls indirekt: Das Wüten in Kosovo hätte für sich allein kaum Wohlwollen in Moskau erweckt, aber als Belgrad damit Bomben auf sich zog, war der Anti-Nato-Reflex bei vielen russischen Politikern automatisch die zaghaften Ansätze, nach dem Zerfall der Sowjetunion unter demokratischen Vorzeichen an die antifaschistische Weltkriegsallianz anzuknüpfen, sind in höchster Gefahr. Wenn es nicht gelingt, Kosovo unter Mitwirkung Russlands vom serbischen Würgergreif zu erlösen, dann wird die Nato entweder ihre Ziele nicht erreichen – oder mit solchen Mitteln, dass das Verhältnis zu Moskau schwer beschädigt bleibt und dort faschistoide Kräfte Auftrieb erhalten.

## Konsens oder Diktat?

Aus der Zeit des Kalten Krieges, aber auch aus jeder der Neurendung nach seinem Ende, ist das westliche Verhältnis zu Russland so stark belastet, dass seine Pflege äusserstes Fingerspitzengefühl verlangt. Es ist zudem ein Kernpunkt in den Spannungen,

die innerhalb der Nato immer wieder auftreten, wobei nicht einfach eine amerikanische und eine europäische Meinung aufeinanderprallen – vielmehr geht es um komplexe Interessengeflechte.

Die Nato ist damit, über die Jahrzehnte gesehen, bravours umgegangen, und durchaus nicht durch simples amerikanisches Diktat. Die dabei erworbenen Fähigkeiten in der Konsensbildung sind ihr auch in der jetzigen militärischen Auseinandersetzung mit Jugoslawien zustatten gekommen, mit dem Andauern des Krieges werden sie jedoch einer schweren Belastungsprobe ausgesetzt, und im früheren Umgang mit dem Regime Milosevic sind auch die politischen Mängel der Nato krass zutage getreten. Ein Blick in die Bündnisgeschichte zeigt die Bruchlinien, die auch heute wieder zu beachten sind.

## Frankreichs Sonderzug

Einer der frühesten Risse in der Allianz wird mit Frankreichs intensiver Teilnahme am Luftkrieg weitgehend gekittet: der Austritt aus der gemeinsamen Militärorganisation, den General de Gaulle 1966 vollzog. Der französische Staatschef war mit seinem Vorstoss gescheitert, die Nato durch ein Dreierdirektorium mit den USA und Grossbritannien führen zu lassen.

Fortan pflegten er und seine Nachfolger Frankreichs Grossmachtrolle ohne Unterordnung unter militärisches Oberkommando der USA und versuchten mit Russland von gleich zu gleich zu verkehren – blieben aber realistisch genug, dabei die politische Verankerung in der Nato zu bewahren. Noch im vergangenen Jahr indesens scheiterten die Bemühungen, Frankreich auch wieder militärisch zu integrieren, an der amerikanischen Ablehnung des Ansehens, das Nato-Kommando Süd (Mittelmeer) einem europäischen General zu übertragen.

Den ersten Versuch, nach Beginn der Luftangriffe Moskau zur Vermittlung mit Jugoslawien zu animieren, unternahm der gaulistische Staatschef Chirac. Der traditionelle direkte Draht von Paris nach Belgrad war schon im Bosnienkonflikt gerissen. Noch beim Zerfall Jugoslawiens hatte Frankreich eher auf die Beharrungskräfte seiner früheren serbischen Freunde gesetzt.

## Deutschlands «Sieg»

Dagegen trat Bonn für die Anerkennung der Unabhängigkeit Kroatiens und Sloweniens ein, und als die EU-Länder 1992 diesen Schritt vollzogen, sprach Außenminister Genscher gar von einem «Sieg der deutschen Aussenpolitik». Man darf in diesem «Sieg» nicht den Auslöser der Kriege in Ex-Jugoslawien sehen, aber die Auflösung der Tito-Republik hätte der wirtschaftlich grosszügigen und menschenrechtlich strengen Begleitung durch den Westen bedürftig, um bessere Chancen auf friedlichen Ausgang zu haben.

Während die USA in jenen Jahren die Balkanpolitik – ansich üblicherweise – europäischer Führung überliessen, waren sowohl die Europäische Union als auch die Nato von den Folgen der ganzen Wende überfordert. Deutschland hatte die Wiedervereinigung zu verkraften und musste zugleich nach Osten und nach Westen Bedenken über sein gewachsenes Gewicht zerstreuen. Mit dem Maastricht-Vertrag in der EU und mit seiner Fürsprache bei der Osterweiterung gelang ihm das leidlich. Die Aufnahme Polens, Tschechiens und Ungarns in die Nato bedeutete jedoch eine neue



Kosovo-Demonstration in Tirana: Werden die USA dem «Friedensengel»-Anspruch gerecht? KEYSTONE

Belastung für das Verhältnis zu Russland – nicht nur, aber besonders für Deutschland.

## Atomares Dilemma

Schliesslich war die «Ostpolitik» eine deutsche Erfindung, insbesondere jene Willy Brandts als Aussenminister ab 1966, als Kanzler ab 1969. Seine Bemühungen um konstruktiven Umgang mit kommunistischen Regierungen stiessen bei den Bündnispartnern zuweilen auf Misstrauen, das aber durch Allianztreue besänftigt wurde. Vollends war das der Fall, als Brandts' Nachfolger Helmut Schmidt 1979 den Nato-Doppelbeschluss massgeblich mittrug. Es ging darum, den russischen Mittelstreckenraketen Gleiches (auch auf deutschem Boden) entgegenzusetzen und zugleich über die beidseitige Abschaffung dieser Waffen zu verhandeln – letztlich mit Erfolg.

Die Europäer waren mit Blick auf die amerikanischen Nuklearwaffen immer hin- und hergerissen zwischen der Angst, ein Atomkrieg würde auf ihrem Boden ausgetragen – oder aber, ein USA-Präsident würde bloss zum Schutz Europas doch nicht auf den Atomknopf drücken, da den Amerikanern sowjetische Vergeltung drohte. Und wenn sich Washington und Moskau mit Entspannung und Abrüstung näherkamen – zuletzt sogar in Ronald Reagans Rüstungsfreudigen achtziger Jahren –, dann lag in Europa, zumal in Paris, der Vorwurf des «Kondominiums»-der Supermächte nicht fern. Beschäftigten sich die USA zudem verstärkt mit China und Japan, so fühlen sich die Europäer bald einmal vernachlässigt.

## Europas Telefonnummer

Umgekehrt haben die USA stets energischer europäische Eigenleistungen zur Verteidigung gefordert, mitunter mit Drohungen prominenter Senatoren. Doch sobald sich Bemühungen regien, den «europäischen Pfeiler» in der Nato nicht nur dicker, sondern auch eigenständiger zu

machen, wurde Washington missstrauisch. Dazu kamen ständige Forderungen, die wirtschaftliche Integration Europas welt- oder wenigstens amerikaverträglich zu gestalten – zuweilen mit mehr oder weniger diskreten Hinweisen auf die Dankbarkeit, die wegen der militärischen Rückendeckung geschuldet sei.

Handelshorn erschalle aus den USA die Klage, man wisse von Europa nicht einmal, unter welcher Telefonnummer man es erreiche (Sicherheitsberater Henry Kissinger, der 1973 in seinem «Jahr Europas» eine dort wirklich zuständige Stimme vermisste). Bislang sind die Schritte der EU zur gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik so langsam und so behutsam erfolgt, dass die USA weder über einen «Telefonpartner» frohlocken können noch sich allzusehr über eine gegen sie gerichtete «Zusammenrottung» aufzuregen brauchen (obwohl das schon Kissingers Chef Richard Nixon tat).

## Bekehrte Linke

Immerhin ist es bemerkenswert, dass in letzter Zeit gerade Amerikas langjähriger Partner in der «special relationship», Grossbritannien, als eifrigste Triebkraft für EU-Aussenpolitik in Erscheinung tritt. Das Wirken des zu Markt und Europa bekehrten Labour-Politikers Tony Blair ist fast so erstaunlich wie in Deutschland die diskussionslose Beteiligung am Jugoslawien-Krieg der Nato unter dem handfesten Sozialdemokraten Gerhard Schröder und seinem fusstarken grünen Aussenminister Joschka Fischer. Wie «europäisch» und wie standhaft wird nun das weitere Verhalten Deutschlands, Grossbritanniens, Frankreichs und in ihrem Gefolge der anderen Westmitteleuropäer im Krieg um Kosovo sein?

Erste Risse im ersten Kriegsauftritt der Allianz gaben fündig Beobachter letzte Woche zu entdecken, als Fischer den deutschen Friedensplan vorlegte: Washington habe «lauwarm» oder gar «mürrisch» reagiert. Dabei

darf man als selbstverständlich voraussetzen, dass die derzeitige EU-Präsidialmacht Deutschland den Plan nicht nur mit den europäischen, sondern auch mit den nordamerikanischen Partnern abgesprochen hat, sie wird nicht auf deckungsgleiche Ansichten gestossen sein, aber den gemeinsamen Spielraum ausgelotet haben.

## Russlands Einbindung

Auch Moskau wurde offenbar hinter den Kulissen begrüsst; jedenfalls unterstützte Ex-Premier Tschernomyrdin als neuernannter Beauftragter für Jugoslawien noch vor der Veröffentlichung des Plans die darin enthaltene Idee, die Luftangriffe für vorerst 24 Stunden einzustellen. Genau dieser Vorschlag stiess auch auf amerikanische Vorbehalte, die aber bei genauer Betrachtung entfielen: Die Bombenflüge würden erst angehalten, wenn Belgrad im Rahmen einer Uno-Resolution begänne, Kosovo zugunsten einer «robusten» internationalen Schutztruppe zu räumen. Und «robust» ist eine diplomatische Formel für Nato-dominiert, aber mit würdigem Platz für Russen und andere Friedenspartner.

Die Konstruktion der europäischen «Nato-Friedenspartnerschaft» samt Sonderverträgen für Russland (und etwas bescheidener für die Ukraine) hat sich in Bosnien bereits auf den Feldeinsatz übertragen lassen. Für Kosovo ist das ungleich schwieriger: Moskau will alles vermeiden, was nach Billigung der Nato-Politik aussieht und in Belgrad als feindselig empfunden wird. Nach wie vor steht und fällt der Fischer-Plan mit der Zermürbung Serbiens, die trotz laufend verschärfter Kombarbierung weiter auf sich warten lässt – ganz zu schweigen von Zerknirschung Milosevics.

## Grenzen der (Luft-)Macht

Die Nato macht hier die Erfahrung, dass ihre – an sich fraglos weit übermächtige – Militärmacht nicht jeden Gegner mit «technischen» Mitteln zu jedem erwünschten Verhalten zwingen

kann: Ein zur Aufopferung seines Volkes entschlossener Diktator vermag womöglich allem zu widerstehen ausser einem beidseitigen blutigen Bodenkrieg. Und ob die Geschlossenheit der Nato – wiederum mit Seitenblicken auf Moskau – dazu ausreicht, einen solchen Krieg zu führen, ist trotz allen Provokationen Milosevics immer noch fraglich.

Jedenfalls war die Allianz gezwungen, gegenüber Jugoslawien ihre «künftige Rolle» bereits zu spielen, noch bevor sie diese zum 50. Jahrestag ihrer Gründung als neue Strategie verkünden konnte. Die seit etwa einem Jahr intensiv laufenden Vorbereitungen an diesem Dokument haben fast prophetisch einige jetzt brandaktuelle Fragen aufgeworfen.

Dazu gehören die Einsätze «out of area», ausserhalb des Vertragsgebietes, ebenso wie das Mandat dafür. Während die Amerikaner auf die Möglichkeit einer «Selbstmandatierung» drängen, hielten Deutsche und andere Europäer lange daran fest, der Uno-Genen (oder jener der Uno-Genen) sei nötig – mithin auch jener Russlands.

## Amerikas Führungsrolle

Joschka Fischer etwa beteuert, der Jugoslawien-Krieg sei die «absolute Ausnahme» und nicht etwa ein Präzedenzfall für die «neue Nato», und die dramatischen Umstände sprechen durchaus für diese Auffassung. Dennoch wird man die Strategie-Erklärung der Nato danach abklopfen, was sie für künftige Fälle ähnlicher Art bereithält – auch an Lehren für geschlossenes und wirksames politisches Verhalten, das dem Zwang zur Gewalt zuvorkommen könnte.

Und man wird zwischen den Zeilen Belege dafür aufspüren, ob sich bei weltweiten Aufgaben wie Kampf gegen Drogen, Terror und Waffenschmuggel eher die amerikanischen Forscherei oder die europäische Zurückhaltung durchgesetzt hat. Auch die (noch) nicht aufgenommenen Interessen von Estland bis Albanien werden nach Hinweisen suchen, ob die von den USA verfügte Atempause anhalten wird oder die nächste Erweiterungsrunde bevorsteht, wie sie namentlich Frankreich für Rumänien und Slowenien wünscht.

Schliesslich sollte das Dokument auch das Fundament für einen europäischen Pfeiler enthalten, der diesen Namen verdient. Bauen müssen ihn aber immer noch die Europäer selber. Dazu sind politische Entscheidungsmechanismen wichtiger als gemischte Brigaden oder gemeinsame Rüstungsprojekte. Dass aber die Zusammenarbeit in der Nato einfacher wird, wenn der amerikanische Präsident einen einzigen europäischen anrufen kann statt deren viele, ist keineswegs garantiert: Gleichgewicht kann zur Blockierung führen.

## Europas Spielraum

Dagegen hat gerade das Ungleichgewicht die Nato immer wieder zu praktikablen Lösungen genötigt – gewiss stets mit dem Schönheitsfehler, dass sie als «amerikanisches Diktat» angeprangert werden konnten, zum Beispiel von der «alten» Linken. Aber auch so blieb beträchtlicher Spielraum für die Europäer, um neue eigene Wege auszukundschaften, etwa im Umgang mit dem «alten» oder mit dem «neuen» Osten. Die Tatsache, militärisch von den USA abhängig zu sein, hat eine gewisse politische Eigenständigkeit nicht verunmöglicht – doch diese wurde nicht genutzt, um einen Milosevic am Aufkommen zu hindern.

Einen Rückschlag bedeutet der Jugoslawien-Krieg für das in Europa verbundene Anliegen, militärisch von den USA abhängig zu sein, hat eine gewisse politische Eigenständigkeit nicht verunmöglicht – doch diese wurde nicht genutzt, um einen Milosevic am Aufkommen zu hindern. Dieses «Sicherheits-Establishment» arbeitet laufend an neuen, zur «Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln» einsetzbaren Strategien sowie Rüstungsgütern. Die Amerikaner drängen die Europäer, dabei mitzutun – und sie nur als Klienten.

# Das Gespenst, das Europa heimsuchte

**KOMMUNISMUS** Die europäische Politik zwischen den beiden Weltkriegen und die Weltpolitik nach dem Zweiten waren wesentlich geprägt von der Abwehr gegen sich ausbreitenden Kommunismus.

Im Rückblick mag es scheinen, als hätte die Weltrevolution keine Chance gehabt. Doch überzeugte Kommunisten traten so vehement als historische Vollstrecker auf, dass sie ernst zu nehmen waren.



Am 11. November 1917 verkündete Lenin den Sieg der Revolution, am 23. Oktober 1956 stürzte sein Nachfolger Stalin – drei Jahre vorher gestorben – als Denkmal beim Volksaufstand in Budapest.



**«E**in Gespenst geht um in Europa – das Gespenst des Kommunismus.» Als Karl Marx und Friedrich Engels 1848 in London ihr Kommunistisches Manifest mit diesen Worten einleiteten, war die als Parteigründerin auftretende Gruppe von «Kommunisten verschiedener Länder» tatsächlich kaum mehr als ein Gespenst. Die Heilige Allianz von Papst, Zar und konservativen Politikern, von der sich jene Kommunisten ver-

### BAUSTEINE DES 20. JAHRHUNDERTS

fühlten, war mehr mit der Abwehr bürgerlicher Revolutionen beschäftigt, als dass sie schon die proletarische Revolution hätte heraufzusehen sehen, zu der das Manifest aufrief.

Anderthalb Jahrhunderte später, als ab 1899 die kommunistischen Herrschaften im Osten Europas in sich zusammenbrachen, da hätte man meinen können, es sei tatsächlich nichts als ein Gespenst verschwunden: Ohne dass es zum Entscheidungskampf gekommen wäre, hatte sich die Bedrohung aufgelöst, die in den vorangegangenen Jahrzehnten zu einem guten Teil die europäische und auch die weltweite Politik bestimmt hatte. Die Kraft, die vom Manifest von 1848 ausging, hatte in der Zwischenzeit so gewaltige und verheerende Auswirkungen, dass sie nicht als blosses Gespenst abgetan werden kann.

### Historische Notwendigkeit

Wenn die deutschen Denker Marx und Engels in der Mitte des 19. Jahrhunderts als Verkünder eines Gespensts auftraten, dann meinten sie damit durchaus nicht etwas Irrreal-Pflüchtiges, sondern sie sahen sich als Vorboten einer zwingenden geschichtlichen Notwendigkeit: Sie nahmen nicht nur den Triumph der Bourgeoisie vorweg, sondern auch deren Untergang. Die kapitalbesitzende Klasse, damals noch um politische Vorherrschaft ringend, wurde bereits als Schöpferin einer globalisierten Wirtschaft gesehen, deren Kräfte sie einem Zauberkrieg gleich nicht mehr beherrschen könne. Mit immer heftigeren Krisen, so sagte das Manifest voraus, werde der angehaufte Mehrwert immer wieder vermehrt.

Zugleich aber hat die Bourgeoisie nach dieser Sicht das Instrument geschaffen, das ihrer

Herrschaft das Ende bereiten wird: die ausgebeutete, besitzlose Masse des Proletariats. Es muss nur noch von seiner Vorhut, der Kommunistischen Partei eben, in seine historische Rolle geführt werden: mit der Diktatur des Proletariats für den Übergang zur klassenlosen Gesellschaft zu sorgen, in der jeder nach seinen Fähigkeiten gibt und nach seinen Bedürfnissen erhält, in der die Produktionsmittel allen gemeinsam gehören und der Staat absterbt, weil es ihn nicht mehr braucht. So verführerisch die Utopie, so gefährlich der Weg dazu: Wie die Diktatur aussehen und was ihr Ende herbeiführen sollte, hat Marx nie verraten.

### Millionen von Opfern

Um so gründlicher besorgten seine Vollstrecker das Geschäft der Diktatur: Lenin und Stalin in der Sowjetunion, Mao Zedong in China. Die Zahlen ihrer Opfer gehen in die Dutzende von Millionen – die Toten von Bürgerkriegen und Hungersnöten, von Zwangsarbeit und Hinrichtungen zusammen gerechnet, wie es 1997 ein «Schwarzbuch» französischer Intellektueller tat. Gerade viele westliche Akademiker waren lange blind geworden gegenüber der Unmenschlichkeit, mit der die russische Revolution angeblich den «Proletariern aller Länder» den Weg in eine strahlende Zukunft öffnete.

Anders als von Marx vorausgesehen, waren es nicht die hochentwickelten Industriestaaten, in denen sich der Untergang der Bourgeoisie vollzog. Vielmehr erblickte der russische Revolutionär Vladimir Iljanow (Kampfname Lenin) im Zusammenbruch des Zarenreichs im Ersten Weltkrieg die Chance, die bürgerliche Phase zu überspringen und direkt vom Feudalismus zum Sozialismus zu gelangen, der angeblichen Vorstufe zum Kommunismus. 1917 aus dem Schweizer Exil nach St. Petersburg geeilt, gelang es ihm mit relativ wenigen Getreuen, die Macht an sich zu reißen und mit Hilfe örtlicher «Räte» (Sowjets) und der aus dem Boden gestampften Roten Armee übers ganze Land auszu dehnen.

### Stalin und seine Bewunderer

Lenins Nachfolger Josef Dschugaschwilli (Stalin) verhärtete ab 1924 die Machtausübung mit hemmungsloser Brutalität, die echte und vermeintliche Widersacher ebenso zermalmte wie ganze Gesellschaftsschichten und Volksschichten. Auf dem Rücken der Unterdrückten trieb sein Regime die Industrialisierung des Landes

und die Erschließung Sibiriens voran – und westliche Bewunderer vermeinten immer noch den Aufbau des Sozialismus zu erkennen, wo längst keine Machtpolitik waltete. Selbst diese erhielt ihre Rechtfertigung, begann doch in Westeuropa der Faschismus aufzukeimen, noch ohne auf entschiedenen Widerstand bürgerlicher Demokraten oder der angelsächsischen Mächte zu stoßen.

Die Entlarvung der Diktatur als Selbstzweck folgte in mehreren Wellen, oft begleitet von Versuchen marxistischer Theoretiker oder reformkommunistischer Praktiker, das utopische Ideal zu retten und von den Schönheitsfehlern des «real existierenden Sozialismus» zu befreien. Wer sich von den stalinistischen Schauprozessen der dreißiger Jahre nicht abschrecken liess, dem öffnete vielleicht der Hitler-Stalin-Pakt

von 1939 die Augen. Und wer auch diese Allianz der Diktatoren als Zeitgewinn zur Kriegsvorbereitung gelten liess, erschrak womöglich über die Rücksichtslosigkeit, mit der die Sowjetunion nach dem Zweiten Weltkrieg den «befreiten» Ländern Ostmitteleuropas ihr Modell aufzwang, oder danach über die Niederwalzung der Volksaufstände in Ostdeutschland 1953, Ungarn 1956, der Tschechoslowakei 1968.

### Unterschiedliche Sackgassen

Den mörderischen Exzessen der Diktatur, nicht aber ihrem Machtmonopol schwer der sowjetische Parteichef Nikita Chruschtschow 1956 ab: Er denunzierte vor versammelter Parteiprominenz schwere Verbrechen seines drei Jahre zuvor gestorbenen Vorgängers Stalin – ohne aber dessen Rolle als Retter des

«sozialistischen Vaterlands» im Krieg in Zweifel zu ziehen. Milder Rede, die bald weltweit bekannt wurde, war das Tor geöffnet zu «unterschiedlichen Wegen» in den Kommunismus. Der schon 1948 vollzogene Bruch des Jugoslawen Tito mit Stalin war damit nachträglich gerechtfertigt. Westeuropäische Genossen erlangten den «Eurokommunismus», der versprach, demokratische Regeln beizubehalten, auch wenn dergleichen durch Wahlen die Macht erlangen wäre.

Umgekehrt verstand sich die 1949 siegreiche chinesische Revolution noch lange als einziger «Hort des richtigen Weges»; in gewissem Sinn tun es ihre Machthaber noch heute. Sie haben immer wieder sowjetische «Abweichungen» angeprangert, seien es Lockerungen nach innen oder Versuche zur «friedlichen Koexi-

stenz» mit dem Westen. Andererseits gab es auch in Peking Reformstöße, und sei es nur, um Regimekritiker aus der Reserve zu locken und nachher um so härter zu schlagen, zuletzt bei der studentischen Demokratiebewegung von 1989. Und nach aussen trat an die Stelle des weltrevolutionären Eifers das Wettstreiten mit Moskau im Machtedreieck mit Washington. Heute sieht sich China einerseits als Bastion gegen amerikanische Welthegemonie, andererseits sucht es den Anschluss an die Weltwirtschaft und lässt privaten Unternehmertum zu, ohne dessen politische Auswirkungen in Kauf nehmen zu wollen, die nach Marx unvermeidlich sind.

### Ein Ende namens Wende

Die Sowjetunion hat den wirtschaftlich zaghafteren, politisch mutigeren Versuch zur Lockerung und Öffnung mit ihrer Existenz bezahlt: Die Mitte der achtziger Jahre von Parteichef Michail Gorbatschow eingeleitete Politik der Perestroika (Umbau) erlaubte nicht nur die Wende von 1989 mit der Abdankung der ostmitteleuropäischen Kommunisten, sondern führte 1991 zur Auflösung des Sowjetreichs. Als Reaktion auf den «stalinistischen» Putschversuch besannen sich Russland und die übrigen Sowjetrepubliken auf ihr (zuvor theoretisches) Sezessionsrecht. In unterschiedlichem Masse üben aber geläuterte oder noch bekennende Kommunisten in den nunmehr unabhängigen Staaten weiterhin beträchtliche Macht aus. Nur die Weltrevolution führen sie nicht mehr im Munde und wohl auch nicht im Kopf, bedeutete doch «Kommunist» schon längst eher «Karrierist» als Revolutionär.

Entsprechend mühelos schafften es ostmitteleuropäische Parteikader, sich «sozialdemokratisch» neu zu formieren und erfolgreich im demokratischen Kräftepiel zu etablieren. Im Westen taten es ihnen die Eurokommunisten gleich; 1998 wurde in Italien der Linksdemokrat Massimo D'Alma als erster ehemaliger Kommunist zum Regierungschef. Gleich den – zu Sowjetzeiten als «Kapitalistenknechte» verfeimten – Sozialdemokraten haben die «gewendeten» Kommunisten die bürgerliche Wirtschaftsordnung akzeptiert und helfen mit, deren soziale Härten reformerisch abzufedern. Die kommunistische Utopie aber ist heimatlos geworden, sieht man von den gespenstisch Unentwegten ab, denen das unverdrossen stalinistische Nordkorea oder das einst weltrevolutionäre Kuba Heilerwartungen bieten.

## Braucht der Westen neue Gespenster?

Als die Sowjetunion zusammengebrochen war, schockierte der amerikanische Politologe Francis Fukuyama die Historikerwelt mit der Feststellung, nunmehr sei das «Ende der Geschichte» gekommen. Er meinte die Geschichte als Auseinandersetzung widerstrebender Kräfte im Sinne des deutschen Philosophen Hegel, auf den sich wiederum Marx gestützt hatte.

Nach Hegel bricht sich der «Weltgeist» in Widerstreit der geschichtlichen Kräfte Bahn; bei Marx bestimmt das materielle Sein das Bewusstsein im Klassenkampf, bis die klassenlose Gesellschaft verwirklicht ist. Fukuyama stellte nun die These auf, mit dem Ende des Weltkommunismus habe sich die liberale, marktwirtschaftliche Demokratie als Modell durchgesetzt; es werde gleichsam nur noch Nachhülfen gegeben, bis sie überall verwirklicht sei.

Dieses Wunschbild – für andere ein Schreckbild ungehenerter kapitalistischer Globalisierung – weckte natürlich Widerspruch. Am bekanntesten wurden damit der Amerikaner Samuel Huntington und seine Propgnose vom «Zusammenprall der Kulturen»: Er sieht namentlich

den Islam und fernöstliche Atonialistiken als Herausforderungen des Westens. Verkürzt ist daraus die Mahnung geworden, sich gegen den islamischen Fundamentalismus zu wappnen wiefrüher gegen den Kommunismus.

Die USA, die einst gegen Kommunisten in Korea und Vietnam und in Europa mit der Nato die Bereitschaft dazu schufen, haben mit Luftangriffen auf vermutete Terroristenbasen in Libyen, Sudan und Afghanistan insähtlich so etwas wie einen Feldzug gegen den militanten Islamismus eingeleitet. Selbst dem Golfkrieg, der 1991 die irakische Eroberung Kuwails rückgängig machte, haftet in der islamischen Welt der Ruch eines neuen Kreuzzugs an.

Es wäre allerdings ein fataler Irrtum, nur im Islamismus oder gar im Islam an sich den neuen «Hauptgegner des Westens» zu sehen. Das westliche Gedankengut, das sich in Demokratie, Menschenrechten und Marktwirtschaft verwirklicht, hat seine gefährlichsten Gegner stets im eignen Lager gefunden: im Gruppenegoismus, der sich vor allem ethnisch definiert und vom Nationalismus in den Faschismus geführt hat. In ihrer Intole-

ranz gehören religiöse Fundamentalismen ebenfalls zu diesem Geschichtsstrang.

Zum Kampf gegen denartige Auswüchse gehört auch die militärische Abwehr, und nehme sie so tragische Formen an wie das Dauerbombardement Jugoslawiens. Vor allem aber gehört es zu diesem Kampf, eine bessere Alternative anzubieten. Das war schon bei der Abwehr des Kommunismus so: Die soziale Marktwirtschaft war ihre beste Waffe.

Wenn die kommunistische Bedrohung gewichen ist, gerät das Beiwort «sozial» in Gefahr. Angeblich um die globale Konkurrenzfähigkeit zu sichern, werden soziale Ausgaben und Regelungen angegriffen. Gerade die Brutalität der reinen Marktwirtschaft aber öffnet Tür und Tor für Heilspropheten, die den Verlierern im Wettbewerb Trost und Rettung in ethnischem oder religiösem Wahn verheissen.

Diese neuen Gespenster brauchen nicht erfinden zu werden, um die Demokraten wach zu halten – sie sind real genug als Ansporn, frei nach Churchill immer wieder neu zu beweisen, dass alle anderen Staatsformen schlechter sind.

DANIEL GOLDSTEIN

# Wie sich Weltlichkeit über die Welt verbreitete

**BILANZ** | Das zweite Jahrtausend nach christlicher Zeitrechnung endet, wie es begonnen hat: mit Säkularisierung und Globalisierung. Inzwischen hat sich über die Welt eine Kultur – inbegriffen

Unkultur – ausgebreitet, deren wesentliche Wurzeln im christlich geprägten Europa stecken, die sich aber immer weiter von ihrem religiösen Urgrund entfernt hat. Gegenbewegungen brechen auf.



Europa, ausgehendes 20. Jahrhundert: In Bosnien dient das Zivilisationssymbol Automobil zum Schutz vor Heckenschützen, in Kroatien sucht ein Kämpfer vor dem kriegsversehrten Kreuz neue Kraft.



KEYSSTONE

DANIEL GOLDSTEIN

**V**erweltlichung tief in frommen Mittelalter? Weitergreifung von einem Europa aus, das kaum über seinen Rand hinausah? Die These, die «Megatrends» Säkularisierung und Globalisierung hätten mit dem Jahrtausend eingesetzt, ist gewagt – aber sie lässt sich begründen.

Den Jahrtausendwechsel hatte die Welt – entgegen den nur spärlich belegten Heil- und Unheilprognosen – unverändert über-

## BAUSTEINE DES 20. JAHRHUNDERTS

standen. In dieser Erfahrung kann man mit genug Phantasie eine Triebkraft dafür sehen, dass das elfte Jahrhundert Europa ein doppeltes Aufbaumen brachte. Mit Kaiser Heinrich IV. lehnte sich die weltliche gegen die geistliche Macht auf, musste sich aber mit dem Gang nach Canossa 1077 beugen. Und kurz zuvor hatte in Spanien die Reconquista begonnen, die Rückeroberung der Halbinsel von den muslimischen Invasoren.

### Ausgreifen aufs Fremde

Sogleich griff Europa über seine geografischen Grenzen hinaus, auch darin – wie mit den säkularisierten Anwendungen – an griechisch-römische Tradition anknüpfend, aber nunmehr im Namen des Christentums: 1099 eroberten seine Heere im ersten Kreuzzug Jerusalem und vertrieben an 70 000 Muslimen und Juden einen Massenmord, dem im Lauf des Jahrtausends viele weitere folgten sollten.

Zu Beginn dieses «europäischen Millenniums» prägte Unkenntnis das Verhältnis zum «Rest der Welt». Der aufstrebende Islam wurde fast nur als Bedrohung wahrgenommen; dass ohne ihn ein Grossteil der antiken Überlieferung verloren gegangen wäre, wird noch heute kaum registriert. Dass China in der Sung-Dynastie gerade daran war, Schiesspulver und Buchdruck zu erfinden, wussten allenfalls arabische Reisende. Europa erfuhr erst im 13. Jahrhundert durch Marco Polo von den Wundern des Reichs der Mitte.

Ganz zu schweigen vom Neuen Reich der Maya, das um unsere erste Jahrtausendwende herum auf der Halbinsel Yucatan entstand. Welche Hochkulturen in der «neuen Welt» geherrscht hatten, nahmen Europas Abgesandte

höchstens dann zur Kenntnis, als sie die dortigen «Wilden» für sich entdeckte und unterworfen hatten – getrieben von Wissensdurst, Goldgier und Missionsdrang.

### Die Wende zur Neuzeit

Die «grossen Entdeckungen» markierten zur Jahrtausendmitte den Übergang zur Neuzeit – eine später von der Geschichtswissenschaft vorgenommene Einteilung, die nicht auf den Zufall des Halb-Millenniums abstellt, sondern auf tatsächlich einschneidende Entwicklungen in Europas Verhältnis zur Welt und zu sich selbst. Wie sich die Globalisierung nun anschiebt, tatsächlich globales Ausmass anzunehmen, so griff die Säkularisierung weit über den Streit zwischen Kaiser und Papst um die Vorranghaftigkeit hinaus.

Man kann im Rückblick auch die Reformation, obwohl sie ja an sich die Religion betraf, als ein Element der Verweltlichung sehen: Individuelle Einsicht tritt an die Stelle antimiskalischer Vermittlung; anstatt Ergebnisse ins Schicksal verlagert die «protestantische Ethik» im weltlichen Erlang die Beweis der Gnade Gottes zu suchen.

Renaissance und Aufklärung führen den individualistischen, vernunftbetonten Ansatz weiter. Sie bilden die Grundlage für die moderne Wissenschaft wie für die bürgerlichen Revolutionen. Der antike Staatsbürger aufersteht gegen Ende des 18. Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten von Amerika (mit «selbstverständlicher» Ausnahme der Frauen und der Sklaven) und dann im Frankreich der Citoyens – und sogleich wird in den Revolutionen auch die Gefahr der demagogischen Verführung in der modernen Demokratie offenkundig.

### Die Staaten und die Macher

Als Rahmen, in dem sich bürgerliche Aspirationen und monarchistische Ansprüche reiben, hat sich der Nationalstaat etabliert. Ihm «gehört» das 19. Jahrhundert, das mit den napoleonischen Kriegen blutig beginnt und auch danach in Europas internen Auseinandersetzungen und seinen kolonialen Eroberungszügen von Gewalt geprägt ist.

Dennoch erscheint es, mit den Augen des 20. Jahrhunderts betrachtet, als relativ friedliche Zeit, die gar mit den Gründerjahren in übermütigen Fortschrittsglauben ausklingt: Die kapitalistische Weltwirtschaft verspricht allgemeinen Wohlstand nach jenem Rezept, das viel später Neoliberaler als «trickle down» bezeichnen –

von Tisch der Reichen sollen allmählich genug Brosamen rieseln.

### Jahrhundert der Verheissung

Entsprechend optimistisch fallen die meisten Prognosen aus, die beim vorigen Jahrhundertwechsel dem staunenden Publikum vorgelegt und jetzt zum allgemeinen Amüsement wieder ausgetragen worden sind. In irgendeiner Form sind die meisten technischen Wunderwerke des 20. Jahrhunderts vorausgesagt worden, sei es Fernsehen oder Mobiltelefon, Raumfahrt oder Organverpflanzung – freilich auch der Treibhauseffekt. Dem Computer, obwohl in technischen Grundzügen schon entworfen, scheint niemand die vielfältigen Anwendungen und die Durchdringung der Gesellschaft vorherzusehen zu haben, und als der Historiker und Utopist H. G. Wells 1913 erstmals die Atombombe «erdachte», beschrieb er sie als Ding der Unmöglichkeit.

### Jahrhundert der Kriege

Das Wirklichkeit gewordene atomare Schrecknis gibt uns heute eine gewisse Zuversicht, die Gefahr eines weiteren Weltkriegs könne bebannet werden. Doch schon ohne die «ultimative» Waffe gab es zur letzten Jahrhundertwende viele Stimmen, die glaubten, die Kriegstechnik sei so weit fortgeschritten, dass niemand mehr sie entfesseln werde – zu offensichtlich seien die immensen Schäden, die in einem künftigen Kriege beide Seiten trafen.

Entgegen den pazifistischen, wohl auch von Wunschdenken getragenen Prognosen hat das 20. Jahrhundert mehr Kriegesopfer zu beklagen als alle vorangegangenen Epochen zusammen – je nach Zählung hundert oder mehr Millionen Getötete in mindestens 250 Kriegen. Obwohl die beiden Weltkriege Ansätze zur Weltregulierung zur Folge hatten – Völkerbund und Vereinte Nationen –, ist die friedliche Konfliktregelung weltweit noch lange nicht die Norm, weder zwischen noch in den Staaten. Westeuropa indessen hat diese Norm weitgehend verwirklicht und ist daran, sich nach Osten auszuweiten – immerhin ein Anfang.

### Kampf der Ideologien

So mörderisch sich die Menschheit im ablaufenden Jahrhundert gebärdet hat – sie ist doch von anderthalb auf sechs Milliarden Mitglieder angeschwollen. Nicht alle sind menschenwürdig ernährt, untergebracht und ausgebildet – aber alle könnten es sein, würden die Ressourcen unseres Planeten weise genutzt.

Die Auseinandersetzung darüber, nach welchen Prinzipien die Welt (samt ihren Bewohnern) «bewirtschaftet» werden solle, hat der Kapitalismus für sich entschieden. Umso deutlicher tritt heute wieder sein hässliches Gesicht zu Tage, das im 19. Jahrhundert Karl Marx schonungslos gezeichnet hatte.

Im 20. Jahrhundert wurde aus Marxens Vision, dank «vergesellschafteter» Produktionsmittel

«jeden nach seinen Bedürfnissen» zu versorgen, die hässliche Visage des Sowjetkommunismus. Das Ringen Amerikas und Russlands um Weltherrschaft, das sein Zeitgenosse de Tocqueville vorausgesehen hatte, nahm die uns bekannten ideologischen Züge an.

### Neue Bruchlinien

Es endete vor unseren erstaunten Augen mit der Implosion des Sowjetreichs. Daraus zog der amerikanische Politikologe Francis Fukuyama sogleich seinen vielbeachteten Schluss, das «Ende der Geschichte» sei gekommen – Geschichte im Sinne der Dialektik nach Hegel und Marx, also des Widerstreits von Prinzipien (und sie tragenden Klassen), bis sich der Weltgeist Durchbruch verschaffe.

Demnach wäre der demokratische und marktwirtschaftliche Liberalismus die definitive Ausprägung des Weltgeists, und seine allgemeine Durchsetzung könnte nur nur mehr oder weniger harmonisch verlaufen. Dieser Vision, an Friedenspropheten vor hundert Jahren gemahndet, entstand sofort Konkurrenz. Am meisten Beachtung fand Fukuyamas Kollege Samuel Huntington mit seinem «clash of civilizations», dem drohenden Zusammenprall der Weltkulturen – handfest zu spüren bereits am rabiaten Auftreten islamistischer Extremisten, aber auch sichtbar in der Betonung «asiatischer Werte», mit der sich fernöstliche Machthaber demokratische Zumutungen abzuweisen pflegen.

### Kriegstreibende Nationalisten

Seit der Finanzkrise von 1998 in ihren Ländern tun sie es weniger laut – eigentlich paradox, hat doch gerade diese Krise die Verletzlichkeit des Weltkapitalismus aufgezeigt. Und jüngst belegen die Querelen um die weitere Liberalisierung des Welthandels – auch ohne die Anfechtung durch eine neue «neue Linke» auf den Strassen des WTO-Tagungsorts Seattle –, dass «der Markt» nicht ein alleis akzeptierter Regelungsmechanismus der Wirtschaft ist, sondern ein Spielball von Interessen. Dass aus Handelskriegen militärischer werden, ist trotzdem weniger zu befürchten, als es Marx voraus sagte.

Die Kriege, die uns ins 21. Jahrhundert begleiten oder in diesem neu auszubrechen drohen, nähren sich viel mehr aus dem im 19. so hoch gepflegten Urgrund des Nationalismus. Wieder und wieder misslingt es Volksgruppen, sich entweder friedlich voneinander abzugrenzen oder ebenso friedlich einen gemeinsamen Le-

bensraum zu teilen. Und meist misslingt es dort, wo Machthaber oder Machtstörer es verstehen, von Armutgeschlagene Menschen mit weltlichen Parolen aufzupeitschen. Diesen Verführern den Boden zu entziehen, braucht es wirtschaftlichen Fortschritt ebenso wie ethischen.

### Das ethische Defizit

Schon vor hundert Jahren fiel manchen Prognostikern auf, dass es der Menschheit viel besser gelingen war, sich die Erde technisch und ökonomisch untertan zu machen, als den «alten Adam» mit seiner (genetisch bedingten?) Rauflust zu zivilisieren. Der Rationalismus, dem die Naturwissenschaft ihren Höhenflug verdankt, scheint vor der Aufgabe zu versagen, das menschliche Zusammenleben und dessen Einklang mit der Natur zu regeln. Entweder denkt der Intellekt nicht langfristigen, oder er verschliesst sich der Intuition, die ihren Teil zur vollen Menschwerdung beizutragen hätte.

Jede-falls sind heute viele Menschen auf der Suche nach spiritueller Gegengewicht oder gar Ersatz für die Ratio, welche die Menschheit an den Rand der Selbst- und Weltzerstörung gebracht habe. Verunsicherte sitzen Schlarlatanen der Esoterik auf, oder sie suchen, tiefer schürfend, nach Wegen zur «Einsicht» – und finden sie zum Beispiel an den Anfängen des zweiten Jahrtausends bei Hilkegaard von Bingen. Dem intellektuellen IQ wird der emotionale EQ beigelegt, die Berner Philosophin Carola Meier-Seethaler redet der «emotionalen Vernunft» das Wort.

### Zu den Rechten die Pflichten

Auch aus solchen Quellen darf der «Weltethos» gespeist werden, mit dem der Theologe Hans Küng der Säkularisierung entgegentritt, um den gemeinsamen Kern der Weltreligionen zu finden. Zu den Versuchen, das moralische Defizit der Menschheit wertzumachen, gehört ebenfalls die «Erklärung der Menschenpflichten», welche der Inter Action Council ehemaliger Regierungschefs 1997 den Menschenrechten zur Seite gestellt hat.

Die Weltbevölkerung soll also zur Weltgesellschaft zusammengeschweisst werden, der ein gemeinsamer Kompass den Weg zum menschen- wie naturgerechten Fortschritt weist. Sollte dies tatsächlich gelingen, so wäre das neue Jahrtausend in der Tat eine neue Epoche, und nicht nur ein Zufall der Zeitrechnung.

## Bausteine des 20. Jahrhunderts – die Themen

- 3. 5. 99 Amerikanisierung
- 10. 5. 99 Medizin
- 17. 5. 99 Luftfahrt
- 24. 5. 99 Nationalsozialismus
- 7. 6. 99 Kommunismus
- 14. 6. 99 Demographie
- 21. 6. 99 Comics
- 28. 6. 99 Tourismus
- 5. 7. 99 Forschen und Entdecken
- 12. 7. 99 Abstrakte Kunst
- 19. 7. 99 Terrorismus
- 26. 7. 99 Computer
- 2. 8. 99 Psychoanalyse
- 9. 8. 99 Fernsehen
- 18. 8. 99 Automobil
- 23. 8. 99 Umweltschutz
- 30. 8. 99 Rockmusik
- 6. 9. 99 Fussball
- 13. 9. 99 Film
- 20. 9. 99 Uhren
- 27. 9. 99 Leistungssport
- 4. 10. 99 Sexuelle Revolution
- 11. 10. 99 Drogen
- 18. 10. 99 Raumfahrt
- 1. 11. 99 Gentechnik
- 8. 11. 99 Globalisierung
- 15. 11. 99 Frauenrechte
- 22. 11. 99 Krieg
- 29. 11. 99 Telefon
- 6. 12. 99 Kolonialismus
- 13. 12. 99 Kernspaltung
- 20. 12. 99 Religion
- 27. 12. 99 Architektur
- 10. 1. 00 Literatur
- 17. 1. 00 Bilanz

# «Europa machen» – ein Spiel mit vielen Bällen

**EU-REFORM** / Zuerst war es nur eine Rede des «Privatmanns» Joschka Fischer – inmert eines Jahres ist daraus ein ganzer Strauss von mehr oder weniger offiziellen Vorschlägen geworden, wie mit

der Europäischen Union mehr Staat zu machen sei. Zwar wollen alle eine besser funktionierende EU, aber was ihr an nationalen Finanzen und Kompetenzen abgetreten werden soll, bleibt umstritten.

DANIEL GOLDSTEIN

**G**ebt Europa, was Europas ist! So weit sind sich alle jene EU-Spitzenpolitiker einig, die sich seit gut einem Jahr zu Reformperspektiven der Union geäußert haben. Doch sobald gefragt wird, was Europa zukunfts und wie es zu handhaben sei, gehen die Meinungen weit auseinander. Bisher liegt erst eine Abfolge von Reden vor (siehe Kasten), kaum je mit direktem Bezug auf Vorredner. Von diesem Herbst an soll eine Debatte daraus werden: Belgien, das bis Ende Jahr den EU-Vorsitz führt, will an einem Gipfeltreffen die ersten Pläne setzen lassen für die nächste Reformkonferenz ab 2004.

Viele Reformen schwebt vor, diesmal eine breitere Öffentlichkeit mitreden zu lassen, statt dass wie bisher Regierungsvorredner Vertragsänderungen ausklobeln. Letzmalis war dies im Dezember in Nizza der Fall, als die Regierungschefs jenes Minimum an Neuerungen beschlossen, das sie fürs Funktionieren einer erweiterten Union unerlässlich fanden. Namentlich wurden die Stimmengewichte im Ministerrat und die Mandatszahlen im Parlament für die bisherigen 15 Mitglieder neu festgelegt und gleich auch für jene zehn Länder Osteuropas sowie Zypern und Malta, die gegenwärtig über den Beitritt verhandeln.

### Nizzas Not, Irlands Nein

Praktisch auf der Strecke blieb dabei der – vom Parlament unterstützte – Vorschlag der EU-Kommission, jene Bereiche auszuweisen, in denen die Stimmzahlen überhaupt eine Rolle spielen, also einerseits dem bisher bestmöglichen mitentscheidenden Parlament abschließende Befugnisse zu geben, andererseits im Ministerrat vermehrt abzustimmen, statt in vielen wichtigen Fragen Einstimmigkeit zu benötigen. Noch nicht definitiv geregelt ist auch, wie die Kommission – das Vorschlags- und Verwaltungsorgan in Brüssel – vor der Aufhebung bewahrt werden soll. Zurzeit hat sie mindestens ein Mitglied pro Land, insgesamt 20 Kommissare und Kommissare, und noch mehr sollen es nicht werden, auch wenn die Union mehr Länder zählt.

Das undurchsichtige Resultat von Nizza hat beim irischen Volk dem einzigen, das sich dazu äußern kann – keine Gnade gefunden, wohl weniger wegen der Beschlüsse an sich als aus allgemeinem Unbehagen gegenüber «Brüssel» und aus der Befürchtung, wegen der Unterstützung armer Ostländer werde weniger für die grüne Insel abfallen. Man will versuchen, mit Aufklärung und Zusicherungen die Tür für einen zweiten Anlauf gründlicher zu stimmen, ohne das Paket von Nizza neu zu schütten.

### Demokratischer, dezentraler

Das irische Nein hat jene Stimmen verstärkt, die eine Demokratisierung der EU fordern, nicht nur bei der Art des Reformprozesses, sondern auch bei seinem Resultat. Entsprechende Vorschläge finden sich in fast allen Reden, auch wenn sich der französische Außenminister Védrine gegen den Vorwurf verwahrt hat, der – heute tonangebende – EU-Ministerrat sei undemokratisch. Schließlich gehört jeder Landesvertreter einer Regierung an, die aus einem gewählten nationalen Parlament hervorgegangen sei.

Das Verhältnis von nationaler zu europäischer Politik steht im Mittelpunkt aller Reformvorschläge, und alle plädieren für klare Abgrenzung durch einen Kompetenzkatalog. Zugrunde liegt das Prinzip der Subsidiarität, das bisher in der EU mehr beschworen als praktiziert wurde; es bedeutet, dass Entschlüsse so tief unten wie möglich und so hoch oben wie nötig gefällt werden. Was in der Praxis heisst, ist eine der grossen Fragen, in wie weit ein Katalog gemeinschaftlicher Bereiche ist es nicht genau. Zu stark ist heutige Politik nicht nur zwischen den Sachgebieten vernetzt,

sondern auch zwischen Regionen, Nationen, Unionen.

### Monnets Vernachlässigt

Zwar sind alle für die Beschränkung der EU auf Wesentliches, aber sobald jemand konkret wird, gibt's Protest. So aus Frankreich gegen die Idee der deutschen Sozialdemokraten, gewisse Aufgaben, etwa in der Agrarpolitik, auf die nationale Ebene zurückzulagern. Als Frankreich mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 seine Grenzen (auch) für deutsche Industriegüter öffnete, empfand es Agrarverbände als gerechtes Gegengewicht, und daran hat sich bis heute nichts geändert – ausser dass Frankreich nicht mehr hilfsbedürftig ist.

Die bisherigen Ausbauschritte der heutigen Europäischen Union entsprachen alle mehr oder weniger der Methode Jean Monnets, der 1952 erster Kommissionspräsident der neu gegründeten Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) wurde. Der Franzose bemühte sich, pragmatisch jene Bereiche zu «vergemeinschaftlichen», für die jeweils Zustimmung zu erlangen war. So kam es zu EWG und gleichzeitig zur bisherigen 15 Mitglieder neu festgelegt und gleich auch für jene zehn Länder Osteuropas sowie Zypern und Malta, die gegenwärtig über den Beitritt verhandeln.

### Föderierte Nationalstaaten

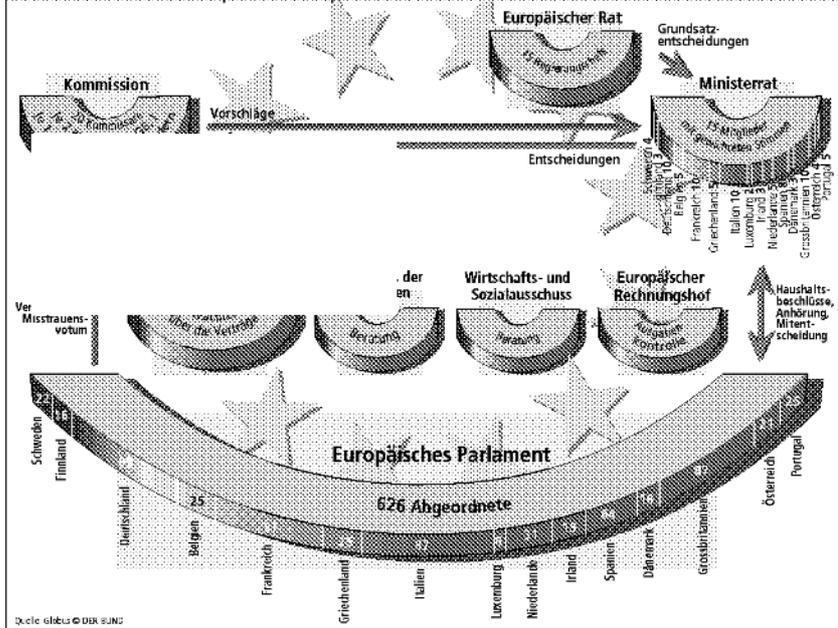
Auf die Methode Monnets nahm der deutsche Ausschussminister Joschka Fischer Bezug, als er im Mai 2000 in Berlin als Privatperson die aktuelle Debatte initiierte, er definierte die Methode als «schrittweise Integration ohne Blaupause für den Endzustand». Für seine Skizze der Blaupause griff er auf den französischen Montanunion-Initianten Robert Schuman zurück, der schon vor 50 Jahren den Übergang zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation gefordert habe – also eine gemeinsame, einem gemeinsamen Parlament verantwortliche Regierung.

Fischer anerkannte ausdrücklich die Realität der Nationalstaaten und griff einen jüngeren französischen Vorschlag auf. Der frühere EU-Kommissionspräsident Jacques Delors hatte eine «Moderation der Nationalstaaten» angeregt, mit der wiederum die sechs Gründungsmitglieder der Montanunion und der EWG benannt sollten (Frankreich, Deutschland, Italien, Benelux). Neben dem Zeitwort «Moderation» hat Privatmann Fischer damit gleich ein zweites in die Debatte geworfen: «Gravitationszentrum» – eine Staatengruppe, die sich innerhalb der EU eng zusammen schliesst. Zwar gibt es das schon von Fall zu Fall, etwa beim Euro und beim Schengenrum, und in Nizza wurde demartige Zusammenarbeit ausdrücklich erleichtert. Aber Fischer meint nicht solche unterschiedlich zusammengesetzten Interessengemeinschaften, sondern eine Pionierföderation mit eigener Verfassung.

### Wie viel (Europa-)Staat?

Den Streitpunkt «Föderalismus» griff als erster der französische Linksnationalist Jean-Pierre Chevènement auf, wobei er Fischer vorwarf, die Deutschen hätten wegen des Nationalismus immer noch ein gestörtes Verhältnis zu ihrer Nation. In einem von Le Monde- und Die Zeit-arrangierten Streitgespräch einem der wenigen echten Debattemomente bis jetzt – kamen sich die beiden dann recht nah. Der Franzose will Europa als «Ding, für das die Juristen keinen Namen haben», vor allem zu dessen Taten zusehen, er verlangt ein soziales Gegenmodell zur vorherrschenden Globalisierung. Fischer bekannte, er habe ein anderes Wort für «Föderation» gesucht, aber in der Übersetzung

### Institutionen und Zusammenspiel in der Europäischen Union



Quelle: Globus © DER BUND

komme «immer fédération oder federation heraus».

Die soziale Orientierung machte diesen Mal der französische Premierminister Jospin zum Kern seines Europabildes. Die Union müsse nicht nur ihre eigenen Bürger vor den Auswirkungen der Globalisierung schützen, sondern auch zu den weltweit nötigen Regulierungen beitragen. Ihm hält auf deutscher Seite vor allem CDU-Altkanzler Schäuble ein europäisches «weniger Staat, mehr Wettbewerb» entgegen, allerdings genickt durch Finanzausgleich.

### Paris, Berlin und wer noch?

Jospin stand europapolitisch im Schatten seines Rivalen Präsident Chirac, der schon im Juni 2000 in Berlin das Thema europäische Verfassung aufgegriffen hatte. Diese solle keine Neugründung bedeuten, sondern die Zusammenfassung, Vereinfachung und angebahnte Weiterentwicklung der bestehenden Verträge, mit denen die Nationalstaaten einen Teil ihrer Souveränität gemeinsam ausüben. Für eine derartige Verfassung ist auch der tschechische Präsident Havel, seit ihm Mitarbeiter einen Koffer mit allen Verträgen ins Büro schleppen. An einer «Kerngruppe» mit Deutschland und Frankreich fand Chirac Gefallen, aber nicht als organisiertem Kern, sondern einfach durch Teilnahme an allen sektoriellen Vertiefungen, besonders in der Wirtschafts- und der Sicherheitspolitik.

Bisher sind die Diskussionsbälle vor allem zwischen Frankreich und Deutschland hin und her geflogen, zuletzt wieder, als die Sozialdemokraten des zuvor wenig beteiligten Bundeskanzlers Schröder einen Leitartikel für ihren Parteitag im November verlegten. Neben der bereits erwähnten «Renationalisierung» bet Agrar- und Strukturpolitik stiess in Paris auch die «Herabstufung» auf Kritik, welche die SPD dem EU-Ministerrat zudeckert. Er soll zur zweiten Parlamentskammer, die Kommission zur Regierung werden.

### «Union von Minderheiten»

Den EU-Kommissionspräsidenten Prodi wird das gefreut haben, der italienische Ex-Premier hatte sein Birtessler Amt mit dem Anspruch angetreten, die Kommission sei jetzt schon eine Art Regierung. Das stiess selbst in jenen Hauptstädten auf Missfallen, die

der EU eine künftige Regierung zubilligen. Prodi macht die «Nationalstaater» darauf aufmerksam, dass jedes Land in der EU Mitglied einer «Union von Minderheiten» sei. Von Föderation will er lieber nicht reden, auch wenn ihr eine Kerngruppe nahe kommen könne. Aus dem heutigen italienischen Regierungslager gibt es kaum europapolitische Bemerknisse.

Fischers Vorschläge und die Echoes darauf riefen auch den britischen Premierminister Blair auf den Plan; er legte seine Ideen letzten Herbst im nationalbewussten Kandidatenland Polen vor. Ohne – wie die britischen Konservativen – auf dem «Föderalismus» herumzuhaken, hielt er ihm entgegen: «Europa wird eine einzigartige Kombination von Interregionalität und Supranationalität bleiben.» Das Funktionieren dieses Mechanismus zwischen und über den Regierungen will Blair so stärken, dass Europa «eine Supermacht» aber kein Superstaat wird. Er tritt dem alten Verdacht entgegen, Britanien beteilige sich nur an der Integration, um bremsen zu können – aber er wendet sich gegen einen «harten Kern», der schneller vorangeht.

### Benelux-Visionen

«Europaschere» Töne sind aus den getreuen Gründungsmitgliedern im Benelux zu hören. Der belgische Premierminister Guy Verhofstadt postuliert «eine Geamtvision des Endzwecks der europäischen Konstruktion», die sonst zum Stillstand verdammt sei. Er glaubt auch, den Völkern müsse eine solche Vision – vor allem mit politisch-inhaltlichen Präzisen – entgegen werden, weil andernfalls der Widerstand gegen die Erweiterung wachse. Und würde in der erweiterten Union vor allem «interregional» gearbeitet, so drohe ein «Direktorium» der grossen Staaten. Also plädiert Verhofstadt für stärkere Gemeinschaftsorgane. Namentlich müsse die Kommission auch für die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik zuständig werden und für jene Bereiche, in denen nur ein Teil der Mitglieder zusammenarbeiten.

Der luxemburgische Regierungschef Claude Juncker stellt zwar fest, dass es weder das europäische Volk noch die europäische Nation gibt. Aber zugleich: «Die Währungsunion bedeutet

das Ende der Nationalökonomie», also brauche es gemeinsame Wirtschafts- und Sozialpolitik. Je griffiger die Union agiere, auch nach aussen, desto mehr werde die Zustimmung der Europäer zu Europa wachsen. Auch Aussenpolitik kann identitätsstiftend sein. Juncker warnt davor, «die Öffentlichkeit mit komplizierten institutionellen Vorstößen zu strapazieren. Wenn die Politik stimmt, ergeben sich die institutionellen Instrumente von ihrer Umsetzung fast von selbst.»

### Gefährliche Debatte?

Ist eine Verfassungsdebatte nicht nur strapazios, sondern sogar gefährlich? Der deutsche Sozialdemokrat Günter Verheugen, in der EU-Kommission für die Beitrittsverhandlungen zuständig, sieht – ganz im Gegensatz zum ebenfalls um die Erweiterung besorgten Belgier Verhofstadt – in der Debatte eine Gefahr wegen der grossen Meinungsverschiedenheiten. «Wer jetzt einen festen Bauplan auf den Tisch legt, sprengt den ganzen Laden in die Luft.» Für Ex-Bundeskanzler Helmut Schmidt ist die Verfassungsdebatte «oberflächlich», will niemand sagen wolle, was mit Frankreichs und Grossbritanniens Vetorecht in Uno-Sicherheitsrat und ihrer Verfügung über Atomwaffen geschehen solle: «Die EU ist nicht reif für eine Verfassung, die heute auch nicht erforderlich ist.»

Ob «Verfassung» oder nicht auch Schmidt fordert eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedern sowie die Stärkung aller EU Organe. Ohne Debatte ist das nicht zu machen, zumal alle nach Demokratisierung rufen. Das Gebilde, das am Ende der Reform steht – wenn sich denn angepackt wird und gelingt –, wird nach herkömmlichem Staatsrecht so wenig zu fassen sein wie die heutige EU. Weder Föderation noch Konföderation, weder Staatenbund noch Bundesstaat ist eine angemessene Bezeichnung. Vielmehr wird «Europa» neben der geographischen, kulturellen und politischen Bedeutung auch zum staatsrechtlichen Begriff, ganz nach dem Anspruch der EWG-Gründerjahre: «Faïre l'Europe».

RZT-Foto und Internet  
Das irische Nein hat jene Stimmen verstärkt, die eine Demokratisierung der EU fordern, nicht nur bei der Art des Reformprozesses, sondern auch bei seinem Resultat. Entsprechende Vorschläge finden sich in fast allen Reden, auch wenn sich der französische Außenminister Védrine gegen den Vorwurf verwahrt hat, der – heute tonangebende – EU-Ministerrat sei undemokratisch. Schließlich gehört jeder Landesvertreter einer Regierung an, die aus einem gewählten nationalen Parlament hervorgegangen sei.

## Organ-Chirurgie

**VORSCHLÄGE** / Die wichtigsten institutionellen Ideen der Debatte bisher:

- Joschka Fischer, Mai 2000: Europäische Regierung, entweder aus den nationalen Regierungen oder aus der EU-Kommission hervorgehend, eventuell mit direkt gewählten Präsidenten; Parlament mit zwei Kammern, die erste direkt gewählt (aus Mitgliedern der nationalen Parlamente), die zweite nach dem Muster des US-Senats oder des deutschen Bundesrats.
- Jacques Chirac, Juni 2000: «Anpassung» bei Exekutiv und Parlament zugunsten von Effizienz und demokratischer Kontrolle; in Form einer Verfassung, von einem Komitee der Weisen oder einem Konvent ausgearbeitet und den Regierungen sowie den Völkern vorgelegt.
- Tony Blair, Oktober 2000: Präsidentschaft im Ministerrat nicht mehr halbjährlich wechseln, sondern für längere Zeit von zwei oder drei Ländern zusammen ausüben; zweite Parlamentskammer aus Vertretern der nationalen Parlamente überwacht die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik sowie die Einhaltung des Kompetenzkatalogs.
- Gerhard Schröder, Mai 2001 (im SPD-Leitartikel): Ausbau der Kommission zur starken Exekutive, Umformung des Ministerrats zur Staatenkammer (im Parlament, das die Budgethoheit erhält).
- Lionel Jospin, Mai 2001: Stärkung des Ministerrats durch permanente Zusammensetzung aus «einer Art Vizepremierministern», in den nationalen Regierungen für Europa-Angelegenheiten zuständig; die stärkste Fraktion im Parlament stellt den Präsidenten der Kommission, der mit den Regierungschefs zusammen den Europäischen Rat bildet; dieser legt ein mehrjähriges Legislativprogramm vor. (dg)

# Wo zieht die EU Europas Grenzen?

DANIEL GOLDSTEIN

Wie weit soll Europa seinen Zaun machen? Dass die Europäische Union und Europa praktisch deckungsgleich werden und der EU damit die Definitionsmacht zukommt, kann nach dem jetzt anstehenden Erweiterungsschritt nicht mehr ernsthaft angezweifelt werden. Beim einen oder andern der zehn Länder, deren Beitritt für 2004 vorgesehen ist, kann es in der Kopenhagener Schlussrunde oder bei der Volksabstimmung im nächsten Jahr noch zu Pannen kommen. Und dass das Beitrittsjahr 2007 für die Nachzügler Bulgarien und Rumänien einzuhalten ist, ist noch nicht sicher.

Im Grossen und Ganzen aber – von Sonderfällen wie der Schweiz abgesehen – wird demnächst eine Linie erreicht, die den Anschein des vorläufig Definitiven macht: West- und Osteuropa, wie man zu Zeiten der rivalisierenden Militärbündnisse sagte, sind dann vereint und gehören – ausgenommen etwas zahlreichere Sonderfälle als bei der EU – der Nato an. Ebenfalls auf westlicher Seite finden sich die baltischen Staaten, die sich der postsowjetischen Gemeinschaft Unabhängiger Staaten um Russland garnie angeschlossen haben.

## Bis nach Asien hinein?

Offen bleibt, ob sich im Westen Russlands die derzeitigen GUS-Partner Weissrussland, Moldawien und Ukraine längerfristig eher nach Moskau oder nach Brüssel orientieren. Suchen sie den Anschluss an die EU und erfüllen sie die 1993 ebenfalls an einem Kopenhagener Gipfel aufgestellten demokratischen und marktwirtschaftlichen Kriterien, so wird sich die Union ihnen nicht verschliessen. Allerdings dürfte die

**Wand** SERIE  
EU-ERWEITERUNG  
Internet: dossier.esund.ch

EU zurzeit froh sein, dass die Erfüllung der Kriterien weit weg ist – die Union wird am jetzigen Wachstum noch geraume Zeit zu bräusen haben, und vor der Tür stehen auch die westbalkanischen Länder, deren Eingliederung vorrangig ist, um den Frieden zu sichern.

Das Beissen am Wachstum betrifft vor allem die Finanzen und die Institutionen. Der politische Hintergrund dieser Fragen führt letztlich zum Grundproblem, was denn Europa sei, und ob es auch jene Länder umfassen könne, die sich geografisch bis nach Asien erstrecken: Russland und die Türkei. Der Europarat hat die Frage mit Ja beantwortet, wobei der Wunsch der Vater des Gedankens war: Der Wunsch, die aufgenommene Länder – auch jene des Südkaukasus und Zentralasiens – verbieten sich fortan möglichst europäisch.

## Europäische Ideale

«Europäisch» heisst hier: demokratisch, menschenrechtlich und auf friedliche Streitschlichtung verpflichtet. Auf diese Ideale hat Westeuropa kein Patent, es muss sich selberständig um ihre Einhaltung bemühen und es hat ein Interesse daran, dass sie sich möglichst weit über Europa hinaus ausbreiten. Als relativ unverbindliche Organisationen können Europarat und OSZE eher ein Auge zudrücken, wenn es um geografische Zugehörigkeit oder politische Übereinstimmung geht.

Die EU stellt hier höhere Ansprüche, weil auch die Mitgliedstaaten höhere Ansprüche an die Union haben. In-zuzeit schwindend demokratischer Weise bestimmen alle darüber mit, welche Regeln wiederum für alle zu gelten haben. Diese Regeln umfassen

Zehn Kandidaten sind dabei, wenn die EU heute und morgen an ihrem Kopenhagener Gipfel die Verhandlungen zu ihrer bisher grössten Erweiterung abzuschliessen sucht. Die Union wird immer mehr zum Synonym für Europa, und sie steht vor der schwierigen Frage, den Kontinent politisch zu definieren. «Pièce de résistance» ist dabei die Türkei, die auf Verhandlungen drängt.



Im Europa ohne Schlagbäume machten sich anno 1950 deutsche und französische Jugendliche auf. Wo soll es enden? ARCHIVKUNST

weite Aspekte staatlichen Handelns; in welchem Ausmass die «neue» EU selber staatliche Formen annehmen soll, versucht zurzeit ein Konvent festzulegen; gegen den Ausdruck «Verfassung» sträubt sich dort kaum noch jemand.

## Geld und Zusammenhalt

Zunächst geht es dabei um die Funktionsfähigkeit – es ist schwer vorstellbar, dass die heute noch stark von nationalstaatlicher Vertretung geprägten Institutionen mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten noch innertützlicher Frist griffige Beschlüsse fassen könnten. Der Sprung über den nationalen Schatten ist auch beim Geld nötig, jedenfalls bei den «Geberländern», aus denen mehr Mittel in die Union

fließen als umgekehrt. Allerdings umfasst das heutige EU Budget von rund 100 Milliarden Euro im Jahr nur wenige Prozente der gesamten Staatsausgaben, und auch die Aufstockung wegen der Erweiterung wird daran nichts Grundstätzliches ändern.

Allerdings wird sich bald weisen, dass mehr Unionsmittel nötig sind, um die durchschnittliche Wirtschaftskraft heranzuführen, besonders wenn auch noch Bulgarien und Rumänien dazukommen, und wenn es darum geht, auch die Euro-Zone auszuweiten. Solcher Finanzausgleich aber setzt voraus, dass die Unionsbürger ein Zusammengehörigkeitsgefühl haben, das den verlangten Opfern entspricht, und dass die Empfänger den An-

passungsdruck aushalten, der mit den Zahlungen einhergeht.

## Wer ist Europäer?

Die EU braucht also ein Stück von jener Solidarität, die Bürgerinnen und Bürger jedes Nationalstaats füreinander aufbringen – eine Art erweiterten Familiensinn. Er erleichtert bei Wanderungsbewegungen die gegenseitige Gewöhnung. Der Zusammenhalt kann nicht verordnet werden, er soll kein europäischer Nationalismus sein, aber er muss auf der Überzeugung beruhen, das «gemeinsame Haus Europa» zu bewohnen. Das führt zur schwierigen Frage, wer denn Europäer sei.

Für Russen ist es in der Regel selbstverständlich, sich als Europäer zu fühlen; gleichzeitig aber

sehen sie in ihrem Russentum nicht nur einen Bestandteil der europäischen Gesamtheit, sondern etwas Besonderes. Unter anderem deswegen dürfte der Union ein russisches Beitrittsgesuch, das sie institutionell wie finanziell arg strapazierte, auch auf Dauer erspart bleiben. Etwas weniger strapaziös, dafür schon seit 1963 mit der Assoziation anerkannt, ist der türkische Beitrittswunsch.

## Christlicher Klub?

Mehr aus geostrategischen als aus europapolitischen Überlegungen hat die Union 1999 der Türkei den Status eines Kandidatenlands zuerkannt. Jetzt geht es darum, ob ihr schon ein Datum für den Beginn von Verhandlungen genannt werden soll – und jetzt erst wird

auch grundsätzlich debattiert. Den Anstoss dazu hat Konventionspräsident Giscard d'Estaing gegeben – mit dem Urteil, die Aufnahme der Türkei wäre «das Ende der Europäischen Union». Zur Begründung führte er an, das Land sei «nicht europäisch», liege geografisch grösstenteils ausserhalb Europas, und dann könnte ja auch Marokko kommen.

Vorweggenommen wurde diese Meinung bei deutschen Christlichdemokraten, namentlich der CSU. Vom Parteiparolen ist es nur ein kleiner Schritt zur Vermutung, die EU solle als «christlicher Klub» abgeschottet werden (auch wenn sie barmherzig Bosnien und Albanien aufnähme). Genau deswegen haben sich besonders in Frankreich viele Stimmen gegen die Ausgrenzung der Türken erhoben; sie verwiesen auf die Bemühungen seit Atatürk, aus der Türkei einen laizistischen Nationalstaat nach französischem Muster zu machen.

## Übersteigter Nationalismus

Nur hat die Türkei dabei vielfach den europäischen Kern der französischen Revolution verfehlt: Ihr Laizismus bedeutete Verdrängung der Religion, und ihr Nationalismus bedeutete Unterdrückung der Minderheiten, besonders der Kurden. In letzter Zeit hat sich das gebessert: Um den Anforderungen der EU gerecht zu werden, hat schon die letzte Regierung Reformen wie die Abschaffung der Todesstrafe und die Duldung der kurdischen Sprache eingeleitet. Und unter dem Eindruck des Wahlergebnisses hat das Militär den Regierungsantritt der gemässigten Islamisten zugelassen.

Gerade die islamische Partei der Gerechtigkeit und der Entwicklung (AKP) will nun den Beweis antreten, dass auch ein muslimisches Land europatuglich sein kann. Das würde bedeuten, dass die EU muslimisch politisiert wie eine OSZE christlich, ohne deswegen die Rückeroberung des Staates durch die Kirche oder Moschee zu betreiben. Sie dabei zu unterstützen, hat die EU alles Interesse, ohne ihr deswegen gleich die Beitrittsströme öffnen zu müssen. Denn der Aufnahme der Türkei steht nicht ihr Religion entgegen, sondern ihr Nationalverstand, das nach wie vor in einer Weise absolut ist, die sich nicht mit Europa verträgt.

## Gute Nachbarschaft

Das mythologisierte Türkentum verhindert die Einsicht, dass das Osmanische Reich im Ersten Weltkrieg Völkermord an den Armeniern verübt hat, dass sie es heute den Kurden verumgibt, friedlich Autonomie anzustreben, und dass in Nordzypem die Hilfe an ihre von den Griechen bedrängten Landsleute missbraucht, um Kolonialismus mit forcierter Einwanderung zu treiben. Nur schon im Interesse guter Nachbarschaft muss die Türkei diese Schattenseiten überpringen; die dunklen Seiten so weit aufzuhehlen, dass ein EU Beitritt sinnvoll wird, ist eine Jahrhundertaufgabe.

Trefflich hat sich die EU mit dem Kandidatenstatus in die Lage manövriert, die Türkei vor den Kopf zu stossen, wenn der Beitritt auf die allzu lange Bank geschoben wird. Und sie ist US-Druck ausgesetzt, subito dem Nato-staat Türkei entgegenzukommen, weil dieser als Aufmarschgebiet gegen Irak gebraucht wird und überhaupt ein unentbehrlicher Vorposten gegen die islamistische Gefahr sei. Setzt man statt Vorposten Brücke zur islamischen Welt, so wird klar, dass der Türkei mit privilegierten Beziehungen besser gedient ist als mit einer «Eroberung» durch die EU. Ankara müsste nur selber zu diesem Schluss kommen, statt seinen Stolz in den Beitritt zu legen.

BEITRITT MIT ODER OHNE WIEDERVEREINIGUNG DER INSEL?

## Warten aufs Zypern-Wunder

Das zyprische Wunder hat bis zum Vorabend des EU-Gipfels nicht stattgefunden. In der Hoffnung, der bevorstehende EU Beitritt Zyperns könne die seit Jahren festgefahrenen Verhandlungen deblockieren, hatte Uno Vermittler de Soto am 10. November einen detaillierten Plan für die Wiedervereinigung der seit 1974 geteilten Insel vorgelegt. Zwar wies ihm keine Seite ganz zurück, aber die Regierung der Griechen und noch weit mehr jene der Türken verlangte zahlreiche Änderungen am Plan, der die Handschrift eines Schweizer Experten trägt und einen Bundesstaat mit weitgehender Autonomie der beiden Teile vorsieht.

Die gemeinsame Republik, die 1960 mit der Unabhängigkeit von Grossbritannien vereinbart worden war, kam nie zum Tragen. Im Gegenteil: Mit dem Militärputsch von 1967 in Griechenland verstärkten sich die Bestrebungen, die mehrheitlich von Griechen bewohnte Insel dem «Mutterland» anzuschliessen; die Türken wurden immer mehr drangsaliert, und 1974 griffen auch in Nikosia Putschisten nach der Macht.

Teilung zementiert  
Die Türkei damals wie bis vor kurzem unter Ministerpräsident Ecevit – reagierte mit einem Einmarsch zum Schutz ihrer Landsleute. Daraus wurde bald die eigentliche Erhebung eines überproportionalen Anteils der Insel; es folgte die gegenseitige Vertreibung von Bewohnern auf der «falschen» Seite der fortan von der Uno überwachten Demarkationslinie. Mit der forcierten Einwanderung vom Festland füllten die Türken «ihren» Teil auf, und im Schutz von 30 000 türkischen Soldaten etablierte der bis heute im Norden regierende Rauf Denktaş seine «Türkische Republik Nordzypem», die von Ankara anerkannt wird.

International gilt die Regierung im Süden der ebenfalls geteilten Hauptstadt Nikosia weiterhin als

jenere der ganzen Insel, obwohl sie seit der Teilung nur noch von den Griechen gestellt wird. Diese Regierung verhandelt seit 1998 mit der EU über den Beitritt; ihr Angebot, auch Vertreter der Inseltürken in die Delegation aufzunehmen, scheiterte: Denktaş bestand, wie bei der Uno Vermittlung für die Wiedervereinigung, auf gleichberechtigter Anerkennung seiner Nordrepublik.

## Auch für den Norden verhandelt

Der Beitritt, der nun vorausichtlich in Kopenhagen besiegelt wird, gilt formell für die ganze Insel. Allerdings wird der Norden erst dann die Rechte und Pflichten der Mitgliedschaft übernehmen können, wenn die Teilung überwunden ist. Die EU hat für diesen Fall besondere Wirtschaftshilfe in Aussicht gestellt, denn der türkische Inselteil ist verarmt, während der griechische Süden prosperiert.

Der Uno-Plan ist diese Woche nach den Bemerkungen der bei-

den Seiten nochmals angepasst worden; er sieht im Prinzip die Gleichberechtigung beider Seiten vor, auch mit abwechselnder Präsidentschaft. Die Türken müssten die Verkleinerung ihres Gebiets, die Rückkehr eines Teils der Griechen in den Norden und eines Teils der Einwanderer in die Türkei akzeptieren. Während sich der 78-jährige, herzkrankte Denktaş sträubt, wächst bei den Inseltürken der Druck, zugunsten einer Zukunft in der EU einzulassen.

Hoffnungen machen sich die Uno und die EU auch darauf, die neue Regierung in Ankara werde sich diesem Druck anschliessen. Sie hat in der Tat den Vermittlungsplan begrüsst und droht nicht mehr, wie noch Ecevit, mit der Annexion des Nordens, sollte der Süden «allein» der EU beitreten. Allerdings erwartet die Türkei, dass ihr Einlenken mit Fortschritten zum eigenen EU-Beitritt belohnt wird. Wenn nicht, steht es in Frage.

Daniel Goldstein

# Europa ist gemacht. Wie bitte?

*Nach der Erweiterung ist nicht mehr zu bestreiten, dass die EU «Europa» bedeutet. Sie mag an den Rändern noch etwas wachsen, und ihre Institutionen bleiben ein Bauplatz. Aber die Definition Europas wird nicht mehr auf Papier gesetzt, sondern in der Praxis.*

DANIEL GOLDSTEIN

«Nous faisons l'Europe.» Diese Antwort konnte erlangen, wer in den ersten Jahrzehnten der Europäischen Gemeinschaften einen Brüsseler Beamtenfrage, womit er sich beschäftige, Schlicht und dennoch pathetisch: Man «mache Europa», baute es auf, fühle sich an einer historischen Mission beteiligt – und hatte für die Schweiz, die da nicht mittun wollte, je nach Gemütslage Mitleid oder leichte Verachtung übrig.

Heute ist die Schweiz eher fürs Rosinenpicken berüchtigt (ob

**MONAT SERIE**  
**DIE EUROPÄISCHE UNION WÄCHST**  
Am 1. Mai treten zehn Länder der EU bei. Wie gehen sie, wie gehen die bisherigen Mitglieder damit um? <http://www.eubund.ch/serien>

woll es die EU nun mit der Zinsbesteuerung in umgekehrter Richtung ebenfalls versucht), der EU-Kuchen ist auf jene 80 000 Seiten Gesetzestexte angewachsen, die ab 1. Mai auch für die zehn Neumitglieder gelten werden. Dort und bei den bisherigen Mitgliedern werden Kosten und Nutzen der EU aufgerechnet, macht man sich Sorgen über die Funktionsfähigkeit oder Bürgernähe der komplizierten Maschinerie – die Frage aber, was denn Europa (aus)mache, ist in den Hintergrund gerückt.

### «Nie wieder Krieg»

«Nie wieder Krieg» war der Grundgedanke, mit dem sich nach dem Zweiten Weltkrieg die Gründerväter der europäischen Integration ans Werk machten. Hinter Staatsmännern wie Schuman, Adenauer oder De Gasperi stand der Inspirator Jean Monnet, der während des Kriegs mit dem Nachschub der Alliierten befasst gewesen war. Sein Ansatz war die konkrete Zusammenarbeit in Einzelbereichen, institutionell so geregelt, dass sie zum Kerneines breiter gefassten politischen Zusammenhanges werden konnte.

Das um Kriegsverhütung ging, war es folgerichtig, als Erstes die Grundlage der Waffenschniedern zu «Vereinigten», die Kohle- und Stahlindustrie Frankreichs, (West-)Deutschlands, Italiens und die Benelux-Länder gründeten die Montanunion, die als erste Europäische Gemeinschaft 1952 in Luxemburg ihre Arbeit aufnahm. Monnet wurde der erste Vorsitzende ihrer Hohen Behörde, Vorläuferin der heutigen EU-Kommission.

### Gebreuste Gemeinsamkeit

Diese Brüsseler Kommission wird zwar von den Mitgliedsländern beschied, doch sollen hier nicht nationale Vertreter um Kompromisse ringen, sondern europäisch Gesinnte das Gemeinwohl verfolgen – mit Vorlagen und mit der Ausführung, wenn diese zum Gesetz erhoben sind. Die Kompromissarbeit der Gesetzgebung besorgen Regierungsvertreter im Ministerrat, mit zunehmender Mitwirkung des seit 1979 direkt gewählten EU-Parlamentes.

Zwar war der Ansatz mit dem Bergbau wirtschaftlicher Natur, aber es entsprach nicht den ursprünglichen Absichten, dass «Europa» auf so lange Zeit hinaus einseitig wirtschaftlich ausgerichtet sein sollte. Vielmehr rief die Kriegsverhütung nach einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft – doch die scheiterte 1954 am französischen Parlament. Zu kühl war der Gedanke, nur neun Jahre nach Kriegsende Deutschland die Hand zum Waffenbruderschaft zu reichen. So waren die nächsten Schritte wiederum ökonomisch angelegt. Die Gründung der

Atom(energie)gemeinschaft und der Wirtschaftsgemeinschaft 1967 mit den Römischen Verträgen.

### Primat der Wirtschaftspolitik

Dadurch sind die Europäischen Gemeinschaften – 1967 institutionell zusammengelegt und 1993 zur Union aufgewertet – mit der «Erb-sünde» behaftet, das Wirtschaftliche übermächtig zu gewinnen. Zu dem war ihr erstes halbes Jahrhundert eine Zeit, in der sich Europas Regierungen nicht nur fürs gute Funktionieren der «freien» Wirtschaft verantwortlich fühlten, sondern auch deren Unzulänglichkeiten korrigieren wollten.

In der EU entstand eine Mischung aus französischer «planifizierte» und deutscher «sozialer» Marktwirtschaft, die nun zunehmend durch neoliberales «weniger Staat» angefochten wird. Da die Grenzöffnung für (deutsche) Industriegüter durch die gemeinsame Stützung (französischer) Agrarproduktion erkauft werden wollte, ist die EU innerhalb ihres ökonomischen Schwerpunkts auch noch agrarlastig, was sowohl das Budget als auch die Gesetzgebung überfrachtet (irgendwo in den 80 000 Seiten soll auch die legendäre Krümmung der Gurken vorkommen).

### Hoch bedauertes Puder

Inhaltlich hies die EU-Politik allmählich ausgeweitet, meist an Berührungspunkten mit der Ökonomie. So kamen etwa Forschung, Soziales, Justiz und Polizei, neuerdings Verteidigung dazu; mehr schlecht als recht gelang es, die Entscheidungsmechanismen so anzupassen, dass sie überhaupt noch funktionieren konnten und der Bezug zum Bürger (dank der Parlamentswahl) nicht ganz im Indirekten verloren ging.

Diese Vertiefung erfolgte im Wechselspiel mit den geographischen Erweiterungen (siehe Karte). Hatte es, wie jetzt mit der neuen Verfassung, so kam oft der Mythos auf, in der jeweils vorangegangenen, kleineren Besetzung hätte man sich schon einigen können – wieso hatte man es dann nicht getan? Eher war es so, dass nur die Angst vor der Lähmung nach der Erweiterung überhaupt zu institutionellen Fortschritten führte.

Zehn Nationalinteressen

Immer dabei war die Spannung zwischen «nationalen» Gemeinheitsgründung und «intergovernmentaler» Zusammenarbeit, beides angelegt in den Gründungsverträgen. Eine Verschiebung zugunsten des Supranationalen war zwar in der Präambel mit der Formel einer «immer engeren Vereinigung» angedeutet, doch hat sich das Nationale zäher behauptet, als die Gründer väter wohl erwarteten.

Dafür sorgte zunächst Frankreich unter General de Gaulle, in dessen «Europa der Vaterländer» keines überstimmt werden durfte, jedenfalls kein grosses. In seine Fussstapfen trat just jenes Grossbritannien, das er draussen haben wollte, weil es sonst ein trojanisches Pferd der USA wäre. Dem Vorbild des nationalen Egoismus folgen bei Bedarf auch andere Länder, etwa zum Schutz des Finanzplatzes sogar das sonst europäisch mustergültige Luxemburg.

### Wie hast du mit Amerika?

De Gaulles Befürchtungen haben die Briten spätestens dann bestätigt, als sie an Amerikas Seite in den Irak-Krieg zogen. Applaus und (in unterschiedlichem Ausmass) Unterstützung erhielten sie aus Spanien, Italien und Osteuropa – US-Verteidigungsminister Rumsfeld fand dafür mit dem «neuen Europa» eine Formel, deren Wirkung er nicht ahnen konnte. Zwischen «altem» und «neuem» Europa, und um diese Trennung zu widerlegen, ist eine Debatte in Gang gekommen, die weit über den Irak-Krieg hinausreicht und intellektuelle mobilisiert hätte kaum je seit den Gründerjahren der Union.

Am prägnantesten haben die Philosophen Jacques Derrida und Jürgen Habermas gemeinsam versucht, eine europäische Identität

zu definieren – auch in Abgrenzung zu Amerika. Demnach wollen Europäer die Religion aus der Politik halten, sie haben relativ viel Vertrauen in den (solidarischen) Staat und wenig in den Markt sowie den technischen Fortschritt, und sie schrecken vor Gewaltanwendung im Innern (Todesstrafe) wie in der Aussenpolitik zurück; lieber ist ihnen Uno-«Weltinnenpolitik».

### Neoliberaler Union?

Erst in der Konkretisierung zeigt sich, ob mehr die Europäer eint als das Bekenntnis zu Demokratie und Menschenrechten. Frieden und Freiheit – wie es heute weltweit zum guten Ton gehört, auch wenn nicht alle darunter dasselbe verstehen. Doch was der Franzose Derrida und der Deutsche Habermas vorzuschlagen, bleibt schon innerhalb der Europäischen Union umstritten, besonders in ihren neuen Grenzen. Die heidsamärlige amerikanische Form von Marktwirtschaft und Aussenpolitik hat ihre Freunde – bei den gegenwärtigen Regierungen in London, Madrid und Rom sowie in manchen Beitrittsländern.

Linke Globalisierungskritiker wiederum wittern im Konventsvorschlag einer EU-Verfassung den Versuch, die Nationalstaaten in ein neoliberales Korsett zu zwingen. Der Entwurf an sich gibt wenig Anlass zu solchem Argwohn: Er bedeutet die Fortsetzung der bisherigen Politik mit verbesserten Mitteln, lies Institutionen. Gewiss bedingt die Union Marköffnung, zumindest nach innen, aber wie stark die Staaten die Marktkräfte stimulieren und korrigieren, das regeln – zunehmend gemeinsame – Entscheidungen, nicht Verfassungsbestimmungen.

### Geblühete Konsenskultur

Staatliche Gestaltungsmöglichkeiten nehmen in einer handlungsfähigen Union zu, nicht ab. Wie schäfer es diese Einsicht hat, sich zu verbreiten, zeigt auch der Verfassungsstreit mit dem Widerwillen Spaniens und Polens, relativem Stimmengewicht (genauer:

Blockademöglichkeiten) preiszugeben. Ob die Gestaltung wirklich stattfindet, hängt nicht nur von den institutionellen Mechanismen ab, sondern mehr noch von den Politikern, die darin agieren. Trotz den störanfälligen Institutionen hat sich in der bisherigen EU eine Konsenskultur entwickelt, die immer wieder Kompromisse ermöglicht, allerdings auch ungeschöne wie die Aufweichung des Euro-Stabilitätspakts. Die Ausdehnung dieser Kultur auf die Neumitglieder wird ihre Zeit brauchen, die neue Verfassung kann dabei helfen, sie ist aber weder unentbehrlich noch unfehlbar.

### Herausforderung für Politiker

Was für ein Europa dabei entsteht, ist mehr eine Frage der Praxis als der grossen Entwürfe. Heutige und kommende Politikergenerationen sind herausgefordert, so europäisch zu agieren, dass sie dem Erbe der Gründerväter gerecht werden. Zwar erkannte schon Jean Monnet, dass nur Institutionen dem Unternehmen Dauer verleihen können – aber sie lassen sich nicht ein für alle Mal festlegen, sondern bedürfen dauernder Pflege.

Auch die geografische Ausdehnung der Europäischen Union lässt sich nicht «wesensmässig» endgültig begrenzen. Dass die jetzigen Beitrittsländer dazugehören dürfen, wurde nie ernsthaft bestritten, auch wenn es Bedenken gab und gibt, etwa wegen der «Überschwemmung» durch Arbeitsuchende oder des «Imports» von Korruption und Mafia. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs war die «Rückkehr» des europäischen Ostens eine Selbstverständlichkeit. Dass sich die EU damit Zeit liess – nach eigenen Massstäben nicht übermässig viel – wurde ihr in den Kandidatenländern schon übelgenommen.

### Austrahlende Wirkung

Vielleicht wäre beiden Seiten mit der schnellen Aufnahme in eine neue Mitgliedskategorie gedient gewesen – ohne Übernahme aller 80 000 Gesetzeseiten. Man

hat sich für den Vollbeitritt entschieden, nun müssen Union und Neumitglieder dafür sorgen, dass er nicht zur Enttäuschung wird. Sonst könnten autoritäre Nationalisten Auftrieb erlangen. Dass ihr Einfluss in den Beitrittsländern zurückging, ist auch der Aussicht auf EU-Mitgliedschaft zu verdanken. Damit hat die Union vorauswirkend zur Stabilisierung der Demokratie beigetragen – eines der Erweiterungsziele wie einst in Südeuropa. Auch das Gründungsziel «nie wieder Krieg» rückt an den Rändern wieder ins Blickfeld.

Kann und soll diese Wirkung ausgedehnt werden, auf den Balkan, die Türkei und die ehemalige Sowjetunion (übers Baltikum hinaus)? Für den Balkan und – mit dem offiziellen Kandidatenstatus – die Türkei hat die EU diese Frage grundsätzlich schon positiv beantwortet. Damit weist sie auch die Vorstellung zurück, sie wolle ein christlicher Verein sein. Selbst die CDU/CSU will ihre Bedenken gegen den Beitritt der Türkei nicht religiös verstanden wissen, sondern als Rücksicht auf die Aufnahmefähigkeit der EU.

### Zugang, aber nicht zum Kern?

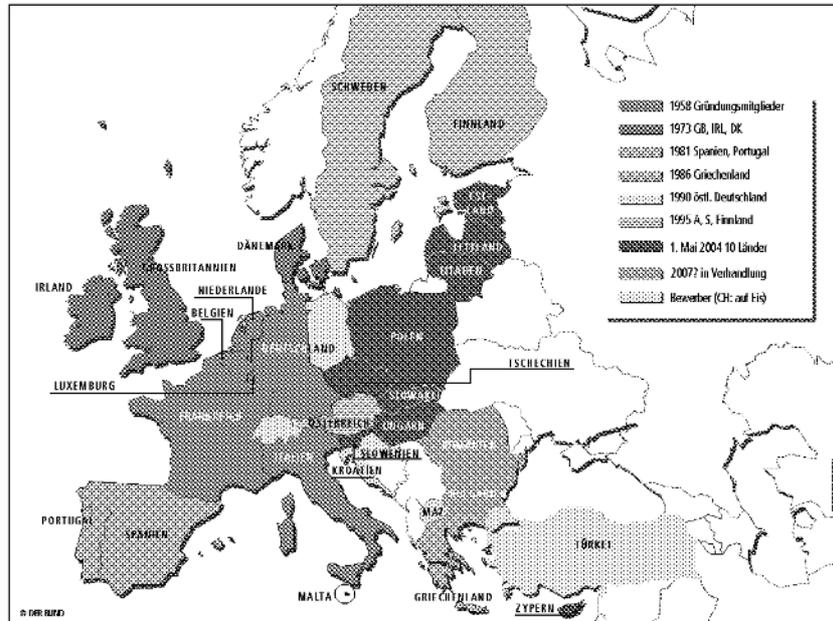
Aufgeschlossen hiesie in diesem Fall nicht aufgehoben: Wenn die EU bei der Integration und wirtschaftlichen Förderung der jetzt beitretenden Länder genügende Fortschritte gemacht hat, wird sie wieder aufnahmefähig – ob sie die Türkei offiziell hat warten lassen oder schon in langwierige Beitrittsverhandlungen eingetreten ist. Inzwischen hat sich die Union möglicherweise auch so entwickelt, dass Mitgliedschaften unterschiedlicher Intensität ohne Geschichtsverlust möglich sind.

Wegen der Schwierigkeiten mit der neuen Verfassung ist die Idee eines Kerneuropas aufgeraucht, das bei der «immer engeren Vereinigung» vorangeht. Konkret fassbar wurde es nicht: Welche Länder dazugehören und wie sich der Kern zum Ganzen verhielte, liess sich nur mit enormen Reibungsverlust festlegen. Wahrscheinlicher ist, dass vermehrt die bereits gereichte «vertiefte Zusammenarbeit» auf Teilgebieten verwirklicht wird, wie etwa beim Euro oder bei Schengen, wo (noch) nicht alle Mitgliedstaaten mitmachen.

### Grenzen der Solidarität

Ob bei diesen unterschiedlichen Kernen oder bei der Gesamt-EU: Die Zusammenlegung von Teilen des Staatswesens erfordert, dass die Bevölkerungen bereit sind, Grenzen zu öffnen, Geld und Entscheidungsgewalt zu teilen. Das fällt umso leichter, je näher man sich denken fühlt, die davon profitieren oder bei denen man Gegenrecht erhält. Der Versuch, «Europäer» ethnisch oder historisch-kulturell zu definieren, wird immer in Sackgassen führen. Hingegen ist es sinnvoll, die Aufnahme in die EU an Kriterien zu knüpfen – wie es 1993 in Kopplagen getan wurde: Menschenrechte, Demokratie und Marktwirtschaft.

Mit gesetzgeberischen Reformen richtet sich die Türkei an diesen Kriterien aus; sie muss ihre Rechtswirksamkeit ebenfalls daran messen lassen. Wenn die Union ein europäisches Gesellschaftsmodell mit Inhalten füllt, kann sie für spätere Bewerber auch die Kriterien anpassen. Den Vorgang, Institutionen aufzubauen und zu beleben, nennt heute kaum noch jemand «Europa machen», nicht einmal mehr auf Französisch. Mit dem Englischen überwiegt heute auch ein pragmatischerer Klang. Die EU ist volatil damit beschäftigt, Europa zu sein. Diese Aufgabe ist nicht weniger anspruchsvoll als das «Machen» – und sie sollte auch die Schweiz locken.



© DR. HUBER

# Kann die Union so Staat machen?

DANIEL GOLDSTEIN

Wenn es nach dem Willen ihrer Regierungschefs geht, erhält die Europäische Union erstmals eine Verfassung. Gut ein halbes Jahrhundert nach der Gründung ihres ersten Vorläufers (Montanunion) und nach einer langen Reihe weiterer Verträge werden diese in einem Grundgesetz zusammengefasst und vertieft. In Kraft tritt es nur, wenn alle 25 Mitgliedstaaten zustimmen, sei es durch ihre Parlamente oder – wie in erlichen Ländern vorgesehen – durchs Volk.

Gälte diese Prozedur einer Staatsgründung, so bliebe sie einmalig: Einstimmig bringen sich die Teilstaaten ins grosse Ganze ein, danach hat keiner mehr ein Veto-recht. Doch in der EU müssen auch sämtliche künftigen Änderungen der Verfassung einstimmig erfolgen, und nicht nur das. In der Gesetzgebung, ja in der laufenden Tätigkeit der Union ist ebenfalls öfters Einstimmigkeit vonnöten. Häufiger auch, als es der Konvent (aus Regierungen und Parlamenten) wollte, der die Verfassung entworfen hat. Die Regierungskonferenz, der das letzte Wort zukam, hat den Bereich der Mehrheitsentscheidungen gegenüber dem Entwurf wieder eingeschränkt – allerdings nicht bis aufs heutige Mass zurück.

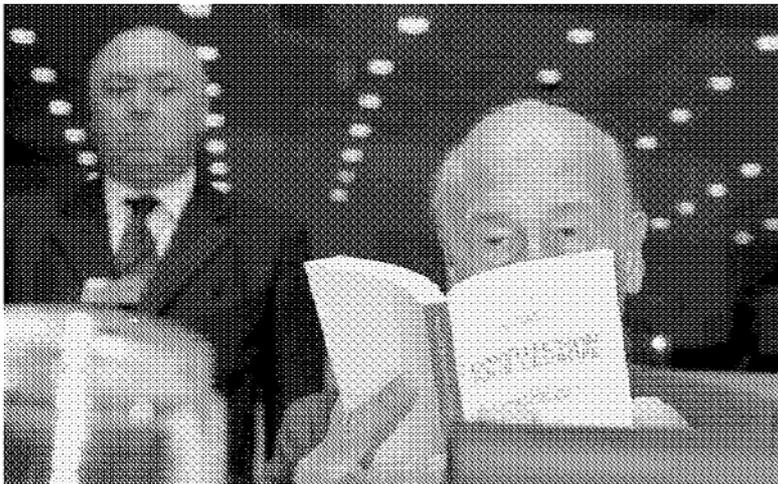
### Minister machen Gesetze

Die nationalen Regierungen spielen damit weiterhin jene Doppelrolle, die für die EU charakteristisch ist und ihrer Eigenständigkeit im Wege steht. Die Vertreter der Exekutiven amten im Ministerrat als Legislative. Sie haben in der Gesetzgebung der Union das entscheidende Wort. Allerdings lassen sie von Vertrag zu Vertrag das EU-Parlament stärker an der Legislation teilhaben, und die Verfassung weitet die Bereiche des Mitentscheidens weiter aus: Gegen das Parlament geht vielfach nichts. Gegen den Ministerrat aber geht nie etwas. Schon der Konvent hat (zur Enttäuschung seines Vorsitzenden Giscard d'Estaing) kein Zweikammersystem vorgeschlagen, bei dem Parlament und Ministerrat gleichberechtigt wären.

Würde die EU zum Bundesstaat, dann könnte sie die Balance zwischen Gesamtvolk und Einzelstaaten nach dem Vorbild der USA (und dem späteren der Schweiz) durch das Miteinander von «National- und Ständerat» schaffen. So bliebe ihr das Rechnen und Feilschen um Stimmengewichte erspart, das die Verfassungsdebatte zuletzt beherrschte und beinahe zum Scheitern gebracht hätte. Doch dieser Brocken wurde nicht ohne Grund zum Prüfstein: Die Union bleibt

*Sie hat eine Währung, sie hat den Ansatz zu einer Armee, eine Flagge und eine Hymne hat sie ebenfalls – und nun soll sie auch noch eine Verfassung bekommen.*

*Etabliert sich die Europäische Union damit als Staat?*



Der Vater der EU Verfassung: Der frühere französische Staatspräsident Giscard d'Estaing präsiidierte den Verfassungskonvent.

eben ein Gebilde, in dem sich die Mitgliedstaaten, vertreten durch ihre Regierungen, immer wieder zusammenraufen müssen.

Deshalb das deutsche Begehren, die Spitzenposition bei der Bevölkerungszahl auch beim Gewicht im Ministerrat zu berücksichtigen; deshalb der Widerwillen Spaniens und Polens, die erst vor dreieinhalb Jahren in Nizza errungene Position als «Beinahe-Grossen» wieder aufzugeben.

### Anderthalb Kammern

Immerhin hat sich nun das System der doppelten Mehrheit durchgesetzt. Für die meisten Abstimmungen ist ein bestimmter Prozentsatz sowohl der Staaten als auch der vertretenen Bevölkerung nötig. Der Ministerrat ist damit quasi National- und Ständerat in einem. Nur braucht es für eine Sperrminderheit weniger kleine und mittlere Staaten als in der Schweiz/Kantonen.

«Der Souverän» ist in der Union eben nicht «das Volk», sondern es sind die Völker, in der Regel vertreten durch ihre Regierungen. Dazu kommt das EU-Parlament, ein Zwittler von Volks- und Völkervertretung. Die kleineren Länder sind überrepräsentiert, aber nicht in gleichem Mass wie im Ministerrat.

Der Wahlkampf fürs Parlament hat kürzlich gezeigt, dass den Völkern das nationale Heimd näher ist als der europäische Rock – oder dass die meisten Politiker das zumindest annehmen und auf den Versuch verzichten, sich mit EU-Themen zu profilieren.

### Suche nach Bürgern

Schon mit der 1979 eingeführten Direktwahl des Parlaments wurde das Pferd beim Schwanz aufgezäumt: Europäisches Bürgerbewusstsein entsteht nicht dadurch, dass man EU Abgeordnete wählen darf, selbst wenn diese zunehmende Kompetenzen erhalten. Vielmehr gibt es dieses Bewusstsein nur, so weit sich die Nationalbürger auch als EU-Bürger empfinden – etwa durch wachsende Mobilität, Sprachkenntnisse, Einsicht in den Nutzen der Union.

Die Verfassung gibt allen Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedsländer zusätzlich die Unionsbürgerschaft, das bedeutet über die bereits bestehende Freizügigkeit hinaus Wahlberechtigung ausserhalb des Heimatlands – aber beziehungsweise nur in Gemeinde- und EU-Angelegenheiten. Es bleibt den Staaten überlassen, ob sie diesen «Halfbürgern» auch nationale Wahlrechte

zugestehen wollen. Die viel beschworene Bürgemeiäre der EU-Institutionen soll auch dadurch gefördert werden, dass die Verfassung verständlicher und übersichtlicher ist als die bisherigen Verträge. Sie kann fast nicht anders, aber mit rund 450 Artikeln auf 250 Seiten ist sie weder handlich noch rein grundsätzlich. Gerade bei den Entscheidungsverfahren, unterschiedlich nach Kompetenzbereichen, ist sie sehr detailliert und schwer durchschaubar.

Immerhin gibt es einen grundsätzlich ersten Teil und einen Grundrechtokatalog mit je knapp 50 Artikeln, die sich durchaus für unionsbürgerlichen Unterricht eignen. Der Bürgerbeauftragte, eine Art Ombudsperson, soll aus seinem bisherigen Schattendasein heraustreten. Und neu ist eine Bürgerinitiative vorgesehen: Wird ein Anliegen mit einer Million Unterschriften vorgelegt, so muss die Kommission es aufgreifen.

### Der Präsident soll's richten

Letztlich aber wird die EU ihre Bürger aber nicht mit rührigen Bemühungen um Nähe gewinnen können, sondern nur mit überzeugender Politik. Damit sie mit 25 und mehr Mitgliedern überhaupt noch einigermassen funktionieren

kann, ist die jetzt beschlossene, zaghafte Ausweitung des Mehrheitsprinzips wohl das nötige Minimum. Weiter sollen längerwährende Präsidenten der Ministerrat führen – die halbjährliche Rotation hat bisher unetste Arbeitsweise mit sich gebracht. Der Europäische Rat der Regierungschefs gibt sich gar einen eigentlichen EU-Präsidenten, assistiert von einem Aussenminister.

Diese Figuren mögen auf dem internationalen Parkett brillieren – wenn sie es denn tun. EU-intern können sie aber Konkurrenz für die Kommission bedeuten. Zwar wird der Kommissionspräsident – auf Vorschlag des Rats – neu vom Parlament gewählt, aber die Regierungen haben sich bei der Ernennung der Kommissare mehr Mitsprache gesichert, als der Konvent vorgeschlagen hatte.

### Keine Unionsregierung

Die Kommission entwickelt sich nicht in Richtung EU-Regierung, sie bleibt im Wesentlichen Vorschlags- und Verwaltungsorgan. Immerhin wurde erkannt, dass sie mit einem Mitglied pro Land zu schwerfällig wird. Im Hinblick auf spätere Erweiterungen ist eine Verkleinerung vorgesehen. Das bedeutet den Abschied von der Vor-

stellung, jeder Mitgliedstaat sei immer in der Kommission vertreten. Dabei ist den Kommissaren das «Vertreten» längst verboten: Seit Anbeginn leisten sie einen Eid auf das Gesamtinteresse.

Damit diese Institutionen funktionieren, wird es weiterhin viel guten Willen brauchen – es braucht nicht einmal viel schlechten Willen, um sie zu blockieren. Dabei sind die Aufgaben gerade jetzt enorm: Integration der Neumitglieder, Heranführung der weiteren Kandidaten auf dem Balkan, bis hin zur Türkei; von den wirtschaftlichen Problemen und den weltpolitischen Herausforderungen ganz zu schweigen. Kommt die EU trotz (oder ohne) Verfassung schlecht damit zurecht, bieten sich zwei Auswege an: mehr europäischer Staat, oder weniger.

### Mehr oder weniger EU-Staat?

Mehr Staat – das setzt eine föderale Neugründung voraus, in der die Mitgliedstaaten nicht nur Souveränität gemeinsam ausüben; bis jetzt und auch mit der neuen Verfassung haben nur Themenbreite und Verbindlichkeit dieser Zusammenlegung zugenommen. Dagegen hätte ein Bundesstaat eigene Souveränität, verliehen durch eine «echte», von einer gewählten Versammlung erarbeitete Verfassung.

Weniger Staat würde bedeuten, dass sich die EU von ihrer politischen Zielsetzung der «immer engeren Union» verabschiedet und zu einer Art «Freihandelszone plus» zurückgestutzt wird. Diese schwebt wohl erlichen Verfassungsgegnern vor, ebenso Befürwortern zügiger künftiger Erweiterungen.

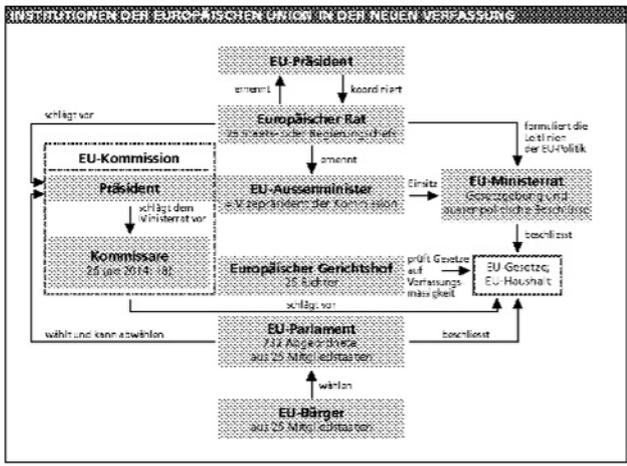
### Mit Kern zur Spaltung?

Zugleich mehr und weniger Staat ist ebenfalls möglich: vielleicht schneller, wenn die Verfassung nicht ratifiziert wird. Ein Kerneuropa könnte Anlauf zur chreizügigeren Föderation nehmen. Kernländer in so staatsbildenden Bereichen wie der Währung und den Wehrwesen.

Allerdings wären die Abgrenzung des Kerns und seine Verzahnung mit dem weiterbestehenden grossen EU Kreis so knifflig, dass eine andere Variante wahrscheinlicher ist: Die EU entwickelt sich als «Unstaat» mit oder ohne Verfassung weiter, von Krise zu Krise. Das wird nicht ausreichen, Europa ins weltpolitische Gleichgewicht zu den USA zu stellen, wie es manche erträumen. Aber die EU kann eine Kraft sein, welche die Geopolitik mit den eigenen Erfahrungen beeinflusst: weg vom Staatengerangel, hin zur Gemeinschaft.

## Prodi-Nachfolge: Schwierige Suche

Nach der Verabschiedung der Verfassung am späten Freitagabend (siehe «Bunde» vom Samstag) war die Laufbahn draussen: Der EU-Gipfel konnte sich nicht mehr auf einen Nachfolger von EU-Kommissionspräsident Romano Prodi einigen, der im Herbst zurücktritt. Der allseits genehme Luxemburger Regierungschef Juncker hat schon früh seinen Verzicht bekannt gegeben. Am Wochenende zogen sich auch die beiden Spitzenkandidaten zurück, Belgiens Regierungschef Verhofstadt und EU-Aussenkommissar Patten. Selbst ins Gespräch gebracht hat sich jedoch der EU-Aussenbeauftragte Solana. Er sei offen, in jeder Form «der EU zu dienen». (aus)



# Wie lässt sich Europa ausbügeln?

DANIEL GOLDSTEIN

«Das Stimmvolk hat Nein zur Verfassung gesagt, nicht Nein zu Europa.» So oder ähnlich trösteten sich viele Politiker in der Europäischen Union über die Ablehnung des Verfassungsentwurfs in Frankreich und den Niederlanden hinweg. Juristisch haben sie natürlich Recht: Der 300-seitige Entwurf, und nichts anderes, unterlag der Abstimmung. Aber politisch müssen sie sich fragen, ob es nicht eher umgekehrt war: Es könnte sehr wohl sein, dass für eine Mehrheit der Neinsager nicht der sperrige Text das Hauptobjekt der Ablehnung war, sondern das Europa, das sie hinter ihm sehen. Und dass sie damit nicht jenes Europa meinten, das die Verfassung verheißt, sondern jenes, das sie in ihrem Alltag erleben.

Für vieles, was in der Abstimmungspropaganda kritisiert wurde, böte die Verfassung sogar Ansätze zur Abhilfe: Bürgerferne der EU, Komplexität ihrer Verträge und Verfahren, Machtlosigkeit gegenüber der Globalisierung. Allerdings sahen besonders in Frankreich viele die EU gerade nichts als Rahmen, dank dem Europa auch in der stets enger verflochtenen Weltwirtschaft seine Chancen wahrnehmen kann, sondern als Instrument, das der Abwanderung von Arbeitsplätzen und dem Druck auf die LöhneVorschub leistet.

## Zwang zur Freiheit

Die EU basiert auf den «vier Freiheiten» des Grenzüberschritts (für Personen, Waren, Kapital und Dienstleistungen), sie setzt mit dem Stabilitätspakt für den Euro den Staatsausgaben enge Grenzen, und sie hat durch die letzte Erweiterung Länder aufgenommen, wo «weniger Staat» Trumpf ist und Fachkräfte billig zu haben sind. Was Westeuropäer am eigenen Leib erleben, können sie also sehr wohl der EU zuschreiben: Druck am Arbeitsplatz und ein Gefühl der Fremdheit im eigenen Land (wenn auch eher wegen ausser-europäischer Zuwanderer, aber die sieht man durch Schlupflöcher der «Festung Europa» einströmen). Dazu kommt, dass nationale Politiker gern mit dem Finger nach Brüssel zeigen: weil sie von der EU zu Sparmassnahmen und andern Grausamkeiten gezwungen würden, etwa zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen.

Diese «Zwangsmacht» freilich wird weniger von den «vaterlandslosen Technokraten» ausgeübt, die schon de Gaulle geisselte, als von den nationalen Politikern – wenn sie nicht zuhause Reden halten, sondern im Brüsseler Ratssaal ihre Kompromisse ausfeilschen. Und sie haben dafür gesorgt, dass die EU überhaupt erst in so viele Belange des nationalen Lebens hineinregieren kann. Sie taten das nicht, um ihre Völker auszutricksen, sondern im besten Fall aus der Grundeinsicht heraus, die hinter dem europäischen Einigungswerk steht: Frieden und Wohlstand werden am besten gefördert, wenn man gemeinsam gegen ihre Gefährdungen angeht.

## Im Sog des Sachzwangs

Vieles aber folgt der Brüsseler Alltag nicht direkt dieser Devisen, sondern mancherlei Sachzwängen, echten oder vermeintlichen, die sich aus europäischen Grundentscheidungen ergeben. Ist etwa der Handel mit Arzneien oder technischen Geräten frei, so braucht es Gewähr für ihre Sicherheit. Zunächst stellte man gemeinsame Normen auf, nun geht der Trend zur gegenseitigen Anerkennung der Zulassungen. Diese läbliche Abkehr vom Zentralismus ist andererseits problematisch, wenn etwa beim europäischen Haftbe-

*Am Donnerstag befassen sich die EU-Regierungschefs damit, wie es nach dem französischen und niederländischen Nein zur Verfassung weitergehen soll. Sollte die Ratifikation weiterlaufen, dann ins Leere: Die Regierungen müssen den Völkern zuerst vorschlagen, wohin die europäische Reise führen soll.*



Nach dem zweifachen Volksnein hat die ganze EU Ausbügeln nötig, nicht nur ihre Flagge (in der Fahnenfabrik Bern). HANSUEL TRACHSEL

fehl Zweifel aufkommen, ob die Rechtsstaatlichkeit wirklich in allen Mitgliedstaaten genügend gewahrt sei. Und mit den Erweiterungen wachsen solche Zweifel.

Alle bisherigen Ausbau- und Erweiterungsschritte folgten einer «europäischen Korrektheit», die sich aus der Gründungsgeschichte der – Europäischen Gemeinschaften seit dem Zweiten Weltkrieg ergab: Es ging darum, künftige Kriege unter (west)europäischen Ländern unmöglich zu machen und diese für den Kalten Krieg gegen die Sowjetmacht zu stählen, nach deren Ende die befreiten osteuropäischen Verwandten aufzunehmen – und die ganze Entwicklung unumkehrbar zu machen.

Wohin die europäische Integration letztlich führen sollte – Staatenbund, Bundesstaat oder Gebilde eigenen Gepräges –, blieb wohlweislich offen, denn die verschiedenen Vorstellungen wären kaum unter einen Hut zu bringen gewesen, schon gar nicht nach der Aufnahme Grossbritanniens. Doch stets schwebte, zumindest auf dem Kontinent, eine «finalité politique» über dem Ganzen, die Absicht, «Europa zu machen», in Vertrags-Präambeln vage vorgezeichnet durch die Formel der «immer engeren Vereinigung der Völker». Deren Zustimmung wurde stillschweigend vorausgesetzt und nur in Einzelfällen durch Referenden eingeholt. Dabei gab es Betriebsunfälle: das dänische Nein zum

Vertrag von Maastricht 1992, behoben durch die Möglichkeit, der Wirtschafts- und Währungsunion fernzubleiben, und das irische Nein zum Vertrag von Nizza 2001, wuderrufen nach unverbindlichen Beschwichtigungen.

## Explosiver Bauplan

Nach diesen Warnungen wurde die Verfassung – auch sie kein überstaatliches Grundgesetz, sondern ein Vertrag zwischen Staaten – erstmals nicht nur unter Regierungen ausgehandelt, sondern von einem Konvent vorbereitet, in dem auch die Parlamente vertreten waren. Dieser Versuch, die «Öffentlichkeit» einzubeziehen, genügte indes nicht, wie sich jetzt gezeigt hat. Der Begriff «Verfassung» sug-

gerierte eine Staatsbildung, die in Wirklichkeit nicht vorgesehen war. Auch künftige Änderungen hätten wiederum Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten erfordert, nicht bloss Volks- und Ständemehr. Doch in Frankreich und den Niederlanden bekamen viele den Eindruck, sie lieferten sich mit einem Ja zur Verfassung einem Europa aus, das sie unliebsam erfahren und kaum mitgestaltet hatten.

«Man verliebt sich nicht in eine Verfassung», stellte ein Senator in Belgien fest, wo man auf eine Volksabstimmung verzichtete. Und noch bevor der Verfassungskonvent tagte, hatte EU-Erweiterungskommissar Verheugen (heute für Industrie zuständig) gewarnt: «Wer jetzt einen festen Bau-

plan auf den Tisch legt, sprengt den ganzen Laden in die Luft.» Nun ist der Verfassungsentwurf zwar kein definitiver Bauplan für ein Europa, das bei seiner «politischen Finalität» angelangt wäre, aber immerhin der Versuch, den in vielen Einzelschritten erreichten Zustand systematisch zu erfassen und sinnvoll abzurufen.

Sprengt sein Scheitern, das der EU-Gipfel vom Donnerstag und Freitag ehrlicher Weise feststellen müsste, «den Laden in die Luft»? Nicht automatisch, aber eine Art Stabilitätspakt könnten die EU-Institutionen schon gebrauchen. Wie der wirtschaftliche, der den Euro vor Unterspülung durch ausufernde Defizite bewahren soll, müsste nun ein politischer Verhaltenskodex dafür sorgen, dass die EU mit 25 Mitgliedern funktionsfähig bleibt. Im Verfassungsentwurf wurden dafür die Entscheidungsmechanismen verbessert. Garantiert wäre Tatkraft auch damit nicht, aber einzelne Reformschritte könnten aus dem Entwurf übernommen werden, etwa die Bestellung eines ständigen Ratspräsidenten und eines Ausseministers.

## Euro ohne Unterbau

Das Beispiel des Euros zeigt, wie schwierig es ist, stückweise «Staat zu machen». Man hat es gewagt, mit der Währung ein Kernstück der Souveränität zusammenzulügen, ohne aber die Wirtschaft so stark gemeinsam zu regieren, wie das für einen Währungsraum sinnvoll wäre, und ohne entsprechenden Finanzausgleich. Das Unionsbudget ist für diese Funktion ohnehin zu klein. Und gemäss dem Mehrjahresplan, der dem Gipfel vorliegt, dürfte es bei etwa einem Prozent der Wirtschaftsleistung eingefroren werden. Die Zweifel an der Stabilität der ganzen EU, geweckt vom zweifachen Volksnein, haben sofort auf den Euro durchgeschlagen.

Kann die Union nun sich selbst und ihre Währung stabilisieren, ohne dass sie zur «immer engeren Vereinigung» unterwegs ist – oder fällt sie wie ein Velo im Stillstand um? Jedenfalls sind Überlegungen nötig, wie der erreichte Stand der Integration gewahrt werden kann, als wäre er definitiv. Von weiteren Fortschritten kann man derzeit höchstens träumen, doch man sollte die Sprengkraft von Diskussionen über einen «festen Bauplan» nicht scheuen.

## Welches Europa, für wen?

Mit was für einem Europa können alle leben, die jetzt drin sind, und wen wollen sie noch dabei haben? Auch die Angst vor den Türken dürfte zum Nein in Frankreich und den Niederlanden beigetragen haben. Andererseits können Erweiterungen dazu dienen, Vertiefungen zu erschweren; diese Absicht wird Grossbritannien immer wieder unterstellt. Ein Europa zu bauen, dessen Bürger sich frei bewegen, sicher sind und zuhause fühlen können – für diese Aufgabe sind Visionäre und Pragmatiker gleichermaßen gefordert.

Sie werden im Interesse der heutigen EU auch Wege finden müssen, den Völkern am Rande – auf dem Balkan, in der Türkei und in manchen einst sowjetischen Gebieten – zumindest Möglichkeiten zur Teilhabe zu bieten. Die geografische und inhaltliche Konsolidierung schliesst nicht aus, dass Gruppen von Mitgliedern einzelne Politikfelder in «verstärkter Zusammenarbeit» beackern, wie es schon die bestehenden Verträge ermöglichen. Auch aus solchen Bemühungen könnte ein «europäisches Modell» der Gestaltung der Wirtschaft und Sozialwesen hervorgehen, in das sich die Bürgerinnen und Bürger dereinst verliehen möchten.

# «Immer engere Union» im Engpass

DANIEL GOLDSTEIN

Sie ist 50 und mehr als ein bisschen müde: Die Europäische Union, als deren Geburtsurkunde die Römer Verträge vom 25. März 1957 gelten, begeht ihr halbes Jahrhundert feierlich mit einem Gipfeltreffen und einer Grundsatzklärung. Diese kann aber jenes Geschenk nicht ersetzen, das sie sich eigentlich machen wollte: die Verfassung, die am Volksmein in Frankreich und den Niederlanden gescheitert ist und nun in bescheidener Form aufstehen soll.

Von «immer engerem Zusammenschluss zwischen den Völkern» sprach der Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957, auf Französisch schon von «union». Doch heute will die Union nicht so recht enger werden: Die Verfassung sollte das gewachsene Institutionengeflecht vereinfachen, Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten verteilen und die Entscheidungsverfahren so regeln, dass Blockierungen vermieden werden können, wie sie mit derzeit 27 und dereinst noch mehr Mitgliedern drohen.

### Keimzelle Montanunion

Zwar heisst der immerhin schon von 16 Mitgliedstaaten ratifizierte Vertrag erstmals «Verfassung» – aber er ist ein Vertrag zwischen souveränen Staaten wie alle Gründungsurkunden und die Anpassungen, die seit 1957 vorgenommen wurden. Die Mitglieder geben sich dabei Institutionen und Verfahren, um in bestimmten Bereichen staatlichen Handelns gemeinsam zu walten. Keimzelle dieses Zusammenlegens war die seit 1952 funktionierende Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Montanunion.

Sie umfasste Frankreich, Italien, Deutschland und die Benelux-Länder. Die Montanunion entsprang wenige Jahre nach Kriegsende dem Gedanken, jeden künftigen Waffengang unter ihren Mitgliedern zu verunmöglichen, indem die Grundlagen der Waffenschmieden miteinander verschmolzen würden. Zuständig dafür war die Hohe Behörde. Ihrer Präsident, Jean Monnet, und die anderen Gründerväter dachten auch schon an Ausweitungen des «supranationalen» Bereichs, um Friedenssicherung und Wiederaufbau in Europa breiter abzustützen; bald war von der «politischen Finalität» des Unternehmens die Rede.

### Wirtschaft statt Armee

Doch der ehrgeizige nächste Schritt scheiterte, schon damals am «Verfassungsfeind» Frankreich: Die Nationalversammlung lehnte 1954 die Europäische Verteidigungsgemeinschaft ab. Mit ihr wäre zusammengelegt worden, was viele als die Krone der Souveränität ansehen: die Armeen.

Statt dessen arbeitete man weiter an den wirtschaftlichen Grundlagen und rief die EWG und die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) ins Leben; 1958 nahmen sie ihre Arbeit auf, die nunmehr drei Gemeinschaften wurden im Lauf der Jahre institutionell und dann dem Namen nach zur Europäischen Gemeinschaft verbunden, schliesslich zur Union. Die EU gab sich, auf separaten Schienen, auch eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik sowie Zusammenarbeit in Justiz und innerer Sicherheit.

### Hochkonjunktur für Gesetze

Der Aufbau fiel in eine Zeit starken wirtschaftlichen Wachstums, aber auch steigender Komplexität, die nach intensiver staatlicher Regelung rief, lange bevor Deregulierung zum vermeintlichen Patentrezept wurde, um die ins Stocken

*Vor 50 Jahren wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ins Leben gerufen, die Grundlage der Europäischen Union. Die EU verdankt ihre heutige Form vielen Schritten der Erweiterung und der Vertiefung. Beides scheint nun an Grenzen zu stossen.*



Sie unterschrieben am 25. März 1957 die Römer Verträge, von links: Spaak und Snyet d'Oppuers (B), Pineau und Faure (F), Adenauer und Hallstein (D), Segni und Martino (I), Bech und Schaus (L), Luns und Linthorst Homan (NL).

geratene europäische Wirtschaft zu beleben. Das Resultat sind die nunmehr rund 90 000 Seiten europäischer Gesetzestexte, die Neumitglieder zu übernehmen haben. Doch die schiere Menge täuscht: Das politische Zusammenwachsen hat nicht Schritt gehalten mit dem wirtschaftlichen und seinem regulatorischen Beiwerk.

Dafür, dass die (künftige) Union nicht «immer enger» wurde, sorgte zunächst General de Gaulle, der in Frankreich an die Macht kam, kaum waren die Europäischen Gemeinschaften zum Dreigestirn geworden. Ihm schwebte ein «Europa der Vaterländer» vor, das sich von der amerikanischen Schirmherrschaft im Kalten Krieg emanzipieren sollte, ohne auf ein supranationales Gleis zu geraten; die «vaterlandslosen Gesellen» in Brüssel waren ihm zutiefst suspekt. Und in den ursprünglich wenigen Fällen, in denen die Minister der Mitgliedstaaten mit Mehrheit

über die Vorschläge der «vaterlandslosen» Kommission entscheiden konnten, beharrte er auf dem «Recht» zum Veto.

### In de Gaulles Fussstapfen

Damit betrieb de Gaulle eigentlich das Geschäft der Briten, die den Gemeinschaften gerade wegen deren Entscheidungsgewalt ferngeblieben waren. Doch als sie 1961 reumütig an die Tür klopfen, liess er diese verschlossen, denn er befürchtete ein Trojanisches Pferd der USA. So wurde es 1973, bis mit Grossbritannien, Irland und Dänemark die erste Erweiterung zustande kam. Briten und Dänen erwiesen sich als gute Erben de Gaulles, indem sie allerhand Ausnahmeregeln erstritten.

Im Beitrittsjahr gab sich die EU mit dem Europäischen Rat der Regierungschefs ein neues oberstes Organ, in dem das «Europa der Vaterländer»-anklang. Eine leicht «supranationale» Kompensation bil-

dete 1979 die erste Volkswahl des EU-Parlaments, das aber noch vorwiegend konsultativ blieb.

### Die Kunst des Kompromisses

Seither hat sich immer wieder das Dilemma zwischen Erweiterung und Vertiefung gestellt: Man glaubte, die Union könne im grösseren Rahmen nur bestehen, wenn sie ihre Institutionen verstärkte, aber man schaffte bestenfalls etwas mehr Entscheidungskraft, bevor wieder neue Mitglieder am Ratsisch sass. Wer nachher bedauerte, die EU hätte vor ihrem territorialen Wachstum ihr Haus besser bestellen sollen, übersah, dass just das nicht gelungen war: Das Festhalten an vermeintlicher nationaler Eigenständigkeit ist in allen Mitgliedstaaten nicht weniger stark verwurzelt als in neuen.

Immerhin hat sich eine Konsenskultur entwickelt, die es immer wieder erlaubt, Krisen durchzustehen, wenn nötig mit nächtli-

chen Marathonsitzungen: Auf den Bruch will es letztlich niemand ankommen lassen. Wer beklagt, der Ministerrat treffe hinter verschlossenen Türen bürgerferne Entscheidungen, vergisst, dass auch die nationalen Regierungen aus Wahlen hervorgegangen sind. Überdies hat das EU-Parlament dank Vertragsrevisionen nun in manchen Bereichen gleich viel zu sagen wie der Ministerrat.

### Parlament als Übungsfeld

Allerdings schlagen die europäischen Parlamentswahlen weniger hohe Wellen als die nationalen, ja sie werden vor allem als Stimmungsbarmeter für die Politik in den einzelnen Staaten wahrgenommen. Dort spielt sich nach wie vor ab, was als «politisches Leben» gilt. Die EU-Wahl ist jeweils keine Richtungswahl in dem Sinn, dass danach eine parlamentarische Mehrheitskoalition den europäischen Ton angebe.

Das würde nur zur Blockade führen, denn der immer noch gewichtigere Ministerrat umfasst ja Vertreter unterschiedlicher nationaler Mehrheiten, die zu unterschiedlichen Zeiten neu bestimmt werden. Indessen ist das EU-Parlament geradezu vorbildlich im Finden überparteilicher Kompromisse, die meistens europafreundlicher ausfallen als das Feilschen der Nationen im Ministerrat oder bei Gipfeltreffen.

### Mehr Union – oder besser?

Die europäische Volksvertretung muss sogar aufpassen, dass sie den Völkern nicht davonleitet: Was an der EU nach «Superstaatsrecht» kommt schlecht an – sei es, dass die eine oder andere der 90 000 Gesetzeseiten tatsächlich Ärger macht, oder dass sie von Populisten geschwenkt wird, um Stimmung gegen Brüssel zu schüren. Es ist durchaus möglich, dass nur schon der Name «Verfassung» zu deren Ablehnung in Frankreich und den Niederlanden beigetragen hat: «Mehr EU» wollen viele nicht, auch wenn ihnen eine bessere durchaus recht wäre.

Will die EU bei den Völkern besser akzeptiert werden, muss sie ihnen sagen – besser: sie befragen –, wie sich die Union zu den Nationalstaaten verhält. Der Traum von «Vereinigten Staaten von Europa», den manche in der Gründerzeit hatten, ist auf absehbare Zeit ausgeträumt, wenn darunter ein Staatswesen nach dem Muster der USA verstanden wird. Die Nationalstaaten sind nicht dabei, in einem grossen Ganzen aufzugehen, und sei es föderalistisch mit viel Spielraum für die Gliedstaaten.

### Eingebundene Nationen

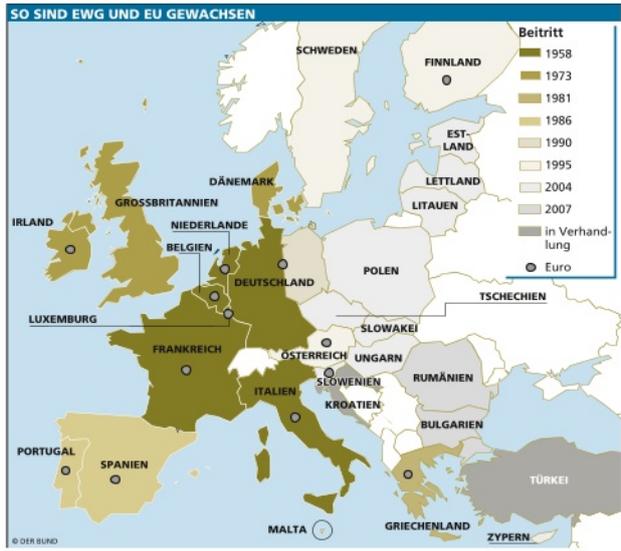
An der nationalen Quelle der Souveränität führt bis auf weiteres kein Weg vorbei, auch wenn die Einsicht gewachsen ist, dass Europa, um wirtschaftlich und sicherheitspolitisch in der heutigen Welt zu bestehen, auf vielen Gebieten den Fluss der Souveränitäten gemeinsam lenken muss. Das bedeutet mehr als ein «Europa der Vaterländer», es bedeutet gemeinsam gewährleistete Sicherheit (sowohl mit Recht als auch mit Macht) und es bedeutet eine zeitgemässe Form der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft.

Die Mechanismen, die die EU in einem halben Jahrhundert dazu entwickelt hat, sind besser als ihr Ruf, und wenn es gelingt, sie übersichtlicher und griffiger zu gestalten, so hat Europa eine Verfassung, auch wenn sie nicht so heisst. Damit wäre die EU erwachsen, ihre «politische Finalität» einestweilen erreicht, die anstehende Erweiterung zu verantworten: von Kroatien und später die südwestlichen Balkanstaaten; auch um die Türkei sowie Moldawien, die Ukraine und Weissrussland, sofern sie ihre nationalislamischen bzw. postsowjetischen Besonderheiten mit den Erfordernissen dieses Europa in Einklang bringen können.

### Leben in der Vielfalt

Die Regeln des Zusammenlebens der Völker, die die EU über Landesgrenzen hinaus entwickelt hat, müssen es recht im Innern der meist vielfältigen Kandidatenländer gelten – sogar ohne Beitritt. Nur eine Frage des Willens ist es, ob auch noch Norwegen, Island und die Schweiz beitreten.

Je nachdem, wie weit die EU in den kommenden Jahrzehnten ihre Grenzen steckt, wird sie das zweite halbe Jahrhundert mit etwas mehr oder etwas weniger Vielfalt zu bestehen haben. Sollte das Aufblühen europäischen Bürgersinns und Staatsbewusstseins weiter auf sich warten lassen, so lehrt der Blick zurück, dass das nicht an den Erweiterungen liegt.



MEILENSTEINE	
1951	Gründung Montanunion
1957	Gründung Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Euratom
1968	Zollunion verwirklicht
1979	Europäisches Währungssystem (EWS, Wechselkurse fest)
1986	Einheitliche Akte (Vertragsrevision: Binnenmarkt, Parlament gestärkt)
1990	Wirtschafts- und Währungsunion eingeleitet
1992	Vertrag von Maastricht (Europäische Union)
1995	Schengener Abkommen (Abbau der Grenzkontrollen)
1997	Vertrag von Amsterdam (Vertiefung EU-Verträge)
2001	Vertrag von Nizza (Revision der EU-Verträge wegen Erweiterung; Geschichte der Beitritte siehe Karte)
2002	Euro-Währung eingeführt
2004	Verfassungsvertrag
<b>Buchtipp:</b> Michael Ley/Klaus Lohmann: Projekt Europa. Erfolgsgeschichte oder Irrweg? Patmos-Verlag Düsseldorf 2007, 350 Seiten, Fr. 43.70 (kluge Mischung aus Historie und Analyse)	
<b>Internetipp:</b> www.ena.lu (Multimedia-Archiv)	

DANIEL GOLDSTEIN

# Reicht Europas mythische Kraft?

*Die Pioniere der europäischen Integration wollten «Staat machen». Herausgekommen ist ein Ding, für das es keinen Namen gibt – die EU ist weder Nation noch Föderation. Daran ändert auch der Vertrag von Lissabon nichts. Findet die Union wenigstens an einem Mythos Halt?*

Wenn alles gut geht, kann die Europäische Union (EU) diesen Herbst ihren Vertrag von Lissabon in Kraft setzen – den Ersatz für den Verfassungsentwurf, der 2005 am Volksnein Frankreichs und der Niederlande gescheitert ist. Kann sie mit dem «Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft» im Wortsinn «Staat machen»? Damit würde sie, auch wenn nun nicht mehr von «Verfassung» die Rede ist, jenen Prozess zum krönenden Abschluss bringen, der 1951 mit der Gründung der Montanunion begann und in den ersten Jahrzehnten von seinen Verfechtern gern mit «Europa machen» (faire l'Europe) umschrieben wurde.

Das Wenn, von dem das Gelingen noch abhängt, hat viel mit der Staatlichkeit des künftigen Gebildes namens «Europäische Union» zu tun, und es ist mehrteilig. Im Oktober werden die Iren nochmals über den Vertrag abstimmen, den sie bereits einmal abgelehnt haben. Das Nein hatte wohl weniger mit dem konkreten Inhalt des dreihundertseitigen Vertragswerks zu tun als mit einer diffusen Abneigung dagegen, dass «Brüssel in alles reinredet» – und nach erhaltener Zusicherung, dem setzte gerade auch der Vertrag Schranken, dürfte das Volk diesmal gnädiger sein. Das gleiche Manöver ist schon einmal geglückt: mit dem Vertrag von Nizza, der 2000 die Struktur der Institutionen festlegte – zu schwerfällig für die heutigen 27 – und später noch mehr Mitgliedstaaten.

### Verfassung, die keine gewesen wäre

Grundsätzlicher Art ist das zweite Wenn, das vom deutschen Verfassungsgericht ausgeht. Dieses verlangte Mitte Jahr vom Parlament Begleitgesetze, um sicherzustellen, dass ohne nationale (deutsche) Zustimmung keine weiteren Zuständigkeiten an die Union verlagert werden. Damit müsste der «mantelbare Kern der Verfassungsidentität des deutschen Grundgesetzes gewahrt» werden, forderten die Richter in Karlsruhe. In der letzten Sitzung vor der Neuwahl vom 27. September hat der Bundestag die entsprechenden Gesetze verabschiedet. Soll der europäische Zeitplan eingehalten werden, müssen auch noch die europaskeptischen Präsidenten Tschiens und Polens, Klaus und Kaczynski, ihre Rückzugsgefechte abblasen und die ausstehenden Unterschriften leisten.

Im Prinzip rannte das deutsche Verfassungsgericht offene Türen ein, jedenfalls wenn man «Zuständigkeiten» grundsätzlich versteht: Der Vertrag von Lissabon legt klarer als bisher fest, was in der Union zu entscheiden sei, was national und was gemeinsam. Und Änderungen des Vertrags bedürfen weiterhin der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten. Gerade das ist ein wesentlicher Unterschied zu einer Verfassung, die diesen Namen wirklich verdient. Es wäre auch im Entwurf von 2004 nicht anders gewesen, der zwar von einem eigens einberufenen Konvent mit Vertretern auch der nationalen Parlamente stammte, aber letztlich von den Regierungen bereinigt und unterschrieben wurde. Der irreführende Name «Verfassung» dürfte zum Nein der Franzosen und der Niederländer beigetragen haben.

### Das Volk ist deutsch usw.

Neben den Präzisionen zur Kompetenzübertragung an die Union hatten die Karlsruher Richter Grundsätzliches im Sinn: Sie beanspruchen, auch künftige Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs über die Anwendung der Verträge auf ihre Vereinbarkeit mit dem deutschen Grundgesetz zu überprüfen. Denn souverän seien die Einzelstaaten, nicht die Union. Diese habe zwar ein Parlament, aber es sei nach «nationalen Kontingenten»

gewählt, abweichend vom Prinzip «Ein Mensch, eine Stimme» (nämlich zur Begünstigung kleinerer Mitgliedstaaten), und mithin sei es «kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes».

Man kann diesen Richterspruch als nüchterne Bestandaufnahme sehen: In der Tat müsste sich das «europäische Volk», um als solches überhaupt zu existieren, zu erst einmal konstituieren, sich also per Verfassung zum staatstragenden Souverän erklären. Das hätte auch die Mogelpackung des Verfassungsentwurfs nicht geleistet. Aber wenn Berufungen aufs Volk aus Deutschland kommen, werden andere

Europäer hellhörig: Klingen da etwa «völkische» Gedanken an, von einem gott- oder naturgegebenen Volk, wie es die Nationalsozialisten überhöhten? Dies sei den hohen Richtern nicht unterstellt – aber bei ihnen und wohl bei den meisten, die sich auch im übrigen Europa staatsrechtliche Gedanken machen, herrscht offenbar die Meinung vor, der Urgrund jeglicher Politik sei nun einmal der Nationalstaat, wie er sich im 19. Jahrhundert herausgebildet hat.

### Gemeinsame Geburt

Demnach gibt es Völker, die quasi von Geburt (lat. natio, im Sinn von «Gebürtig-

keit») welche sind, meist mit gemeinsamer Sprache und oft Religion. Um die Volksangehörigen in einen gemeinsamen Staat zu locken oder zu zwingen oder aber um einen solchen Staat aus einem imperialen «Völkerkerker» herauszulösen, wurden mit Vorliebe historische Mythen erfunden, wiederbelebt, gepflegt. Besonders dringlich erschien dies dort, wo einem Volk die Gemeinsamkeit von Geburt fehlte und es zur historisch begründeten Willensnation geformt werden musste – etwa die Schweiz der Eidgenossen, Tellen und Winkelriede. Könnte die schweizerische Lektion für Europa heissen, wer mit einer Vielfalt von

«Gebürtigen» (einen) Staat machen wolle, müsse für tragfähige Mythen sorgen?

Die junge Dame, die einst von Zeus in Stiergestalt entführt wurde, ist zwar zur Namenspatronin geworden, doch als Gründungsmythos einer Willenslosigkeit Europa eignet sie sich in ihrer Willenslosigkeit schlecht. Europäische Gemeinsamkeiten sucht und findet man viel eher in der Kultur, aber man täte ihr – gewissermaßen wie Zeus – Gewalt an, wenn man sie zum Rechtfertigungsgrund eines staatlichen Gebildes machen wollte. Es bleiben die im engeren Sinne staatsbildenden Errungenschaften der Moderne, die man zur Begründung eines gemeinsamen europäischen Staatswesens heranziehen kann: Rechtsstaat, Trennung von Kirche und Staat, friedliche Streit-schlichtung zwischen Staaten. Europa hat darauf weder ein Monopol noch gar den Anspruch lupenreiner Verwirklichung, aber es kann sich rühmen, diese Ideale in die Welt gesetzt zu haben.

### Pragmatismus nach dem Krieg

Im Zeichen solcher Ideale stand auch der Neubeginn nach dem Zweiten Weltkrieg, nach dieser Götterdämmerung mythischer Nationalismen. Nicht Mythen waren nun angesagt, sondern Pragmatismus, und unter der ideellen und dann auch administrativen Führung des Franzosen Jean Monnet setzte man dort an, wo künftige nationale Kriegsrüstung zu verhindern war: bei Kohle und Stahl, die in der Montanunion gemeinsam verwaltet wurden. Dahinter steckte schon die «finalité politique», die Ausrichtung auf einen politischen (End-)Zweck, die bis heute durch europäische Debatten geistert. Der damalige französische Außenminister Robert Schuman strebte damit bereits den «Übergang zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation» an – als hätte er geahnt, woran die deutschen Richter dereinst die fehlende Staatlichkeit der EU festmachen würden.

Schumans Bestreben erlitt umgehend einen argen Dämpfer, als die Montanunion-Mitglieder Frankreich, Deutschland, Italien und Benelux (Belgien, Niederlande, Luxemburg) den grossen Schritt zur Verteidigungsgemeinschaft wagen wollten: Das französische Parlament lehnte es 1954 ab, gleich das vermeintliche Kernstück der nationalen Souveränität, die Streitkräfte, zu «vergemeinschaften». Seit her zögern die Europamacher, den politischen Zweck allzu klar werden zu lassen, und halten sich an die Methode Monnet, durch Zusammenlegung weiterer Politikbereiche unauf lösliche Bande zu knüpfen und die Schaffung passender Institutionen zu erzwingen. Von «immer engerer Verbindung» (union) der Völker sprechen die Gründungsverträge, auch jener von Rom 1957, mit dem die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft entstand, also der Kern der heutigen EU.

### Politisches Nebeneinander

Von «Völkern» also reden die Verträge, nicht von einem (europäischen) Volk. Somit ist bei den Erneuerungen auch nicht dieses zu den Urnen gerufen, sondern es sind einzelne Völker, bei denen die nationale Verfassung Abstimmungen vorsieht oder ermöglicht. Zu den Wahlen ins EU-Parlament sind zwar jeweils alle aufgerufen, zuletzt in Juni – aber soweit es einen Wahlkampf gibt, spielt er sich im nationalen politischen Rahmen ab. Und die Wahl wird, bei tieferer Beteiligung als jeweils national, weniger als europäische Weichenstellung angesehen denn als Populärtest der Landesparteien. So hat bisher schwerlich so etwas wie ein europäischer Verfassungspatriotismus ohne Verfassung entstehen können. «In eine Verfassung verliebt man sich nicht», sagte ein belgischer Senator, als es um den Entwurf dafür ging.

Wie schwer sich Verfassungspatriotismus einstellt, hat sich in der Bundesrepublik Deutschland gezeigt, die das Wort



Mythische Figur: Europa als Reichskönigin (Heinrich Bünting: «Itinerarium Sacrae Scripturae», 1588).

DHJM BERLIN



Nüchterner Pragmatismus statt mythenbefrachteter Nationalismus: Europäische Regierungschefs bei der Unterzeichnung der Römer Verträge 1957. ARCHIVKEYSTONE

präge. Das Gefühl «Wir sind wieder verwurzelt wohl eher im Wirtschaftswunder als im Stolz auf die Demokratie. Das richtige Deutschland blieb das ganze, auch als die Wiedervereinigung in weiter Ferne schien. Als sie dann plötzlich da war, bemühten sich die Deutschen zwar weiterhin darum, zugleich gute Europäer zu sein, aber zur schieren Grösse gesellte sich zunehmend das Gefühl, einmal müsse in der EU Schluss sein mit der deutschen Zahlmeister-Rolle, die – eingestanden oder nicht – auch den Charakter einer Wiedergutmachung für den Krieg hatte. Ohnehin schwimmt Deutschland heute weniger im Geld und braucht viel davon, um seinen Osten aufblühen zu lassen oder wenigstens durchzuschleppen.

**Mythos Friedenssicherung**

Die Solidarität und Opferbereitschaft – ein positiver Aspekt des Nationalgefühls – ist dort nach wie vor stärker, wo gemeinsame «Gebürtigkeit» empfunden wird. Unter europäischen Partnern ist diese Empfindung zwar nicht inexistent, aber deutlich schwächer entwickelt. Die gemeinsame «Neugeburt» nach dem Zweiten Weltkrieg wäre indessen ein tauglicher Ansatz oder eben Mythos, um die Europäische Union stärker in der «Volksseele» zu verankern. Genau zur Friedenssicherung wurde die EU schliesslich aufgebaut – und sie hat auch einen wesentlichen Anteil daran. Sogar, wenn auch leider erst nach den jüngsten Balkankriegen, in Südosteuropa mit seinen Beitrittsperspektiven.

Wie jeder Mythos ruft auch dieser seine Kritiker auf den Plan, die nicht nach dem Zweckfragen (und diesen womöglich missbilligen), sondern den Wahrheitsgehalt bestreiten. Im Falle der europäischen Integration: Nicht diese habe den Frieden gesichert, sondern das Patt zwischen den USA und der Sowjetunion, in dessen Schatten die EU überhaupt erst habe gedeihen können. Daran ist etwas – nur musste Europa

diese Chance auch noch nutzen. Dass eigene Kraft dahintersteckt, hat es nach dem Ende des Kalten Kriegs bewiesen: Es nahm die ehemaligen «Satelliten» der Sowjetunion auf, und es nähert sich einer eigenständigen Rolle in der Weltpolitik. Dies freilich gegen den Widerstand nationaler Regungen seiner grösseren Mitglieder und mit unterschiedlicher Lust, sich von den USA abzunabeln (die dabei genüsslich zwischen «altem» und «neuem» Europa unterscheiden können).

**Bauplan als Sprengsatz?**

Gerade die Zwänge globaler Politik und Wirtschaft sind ein kräftiges und oft gebrauchtes Argument für mehr europäische Entscheidungskraft. Doch als zur Jahrtausendwende die Debatte um eine europäische Verfassung in Gang kam, scheuten sich die meisten Politiker, Schumans Idee einer Föderation aufzugreifen. Er habe ein anderes Wort gesucht, bekannte der damalige deutsche Aussenminister Joschka Fischer, der die Debatte mit einer Rede «als Privatperson» im Mai 2000 ansties – aber in der Übersetzung sei doch immer «fédération» oder «federation» heraus-

gekommen. Am ehesten noch wurden die Ideen des Grünen von seinen sozialdemokratischen Koalitionspartnern aufgegriffen, die ein Jahr später eine Art parlamentarische Regierungssystem für die EU forderten – obwohl ihr Vertreter in der EU-Kommission, Verheugen, gewarnt hatte, einen Bauplan fürs fertige Europa vorzulegen, wäre Sprengstoff fürs Bestehende.

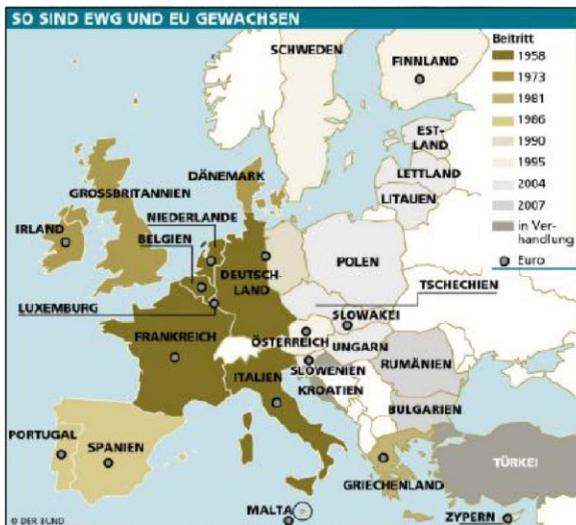
Zu den Warnern gehörte auch der luxemburgische Premier Juncker, der festhielt, «dass es weder das europäische Volk noch die europäische Nation gibt» – weshalb es keinen grossen institutionellen Wurf brauche, sondern praktische gemeinsame Politik, welche die Institutionen dann schon nach sich zöge. Also ganz nach der Methode Monnet. Die Marschrichtung gaben schliesslich der französische Präsident und der britische Premier vor: Chirac mit dem Ruf nach einem Verfassungskonvent und Blair mit dem Ziel, die Kompetenzen klarer abzugrenzen und der jeweiligen Präsidentschaft längere Dauer zu verleihen als das geltende Halbjahr, vor allem mit Blick auf die Aussenpolitik. Gemäss dem «Verfassungersatz» von Lissabon soll der Präsident für zwei-

einhalb Jahre gewählt und von einer Art Aussenminister flankiert werden.

**Das Ding und die Schweiz**

Blair hielt damals auch fest: «Europa wird eine einzigartige Kombination von Intergouvernementalem und Supranationalem bleiben.» Oder, wie es der französische Linksnationalist Chevènement in einer Debatte mit Fischer sagte, «ein Ding, für das die Juristen keinen Namen haben». Wenn es funktioniert, sollten all jene damit leben können, für die der Staat nach klassischem Muster nicht das Mass aller Dinge ist, das entweder für die klassische Nation reserviert bleiben oder aber Europa übergestülpt werden soll. Funktioniert dieses Ding auf Dauer nicht, so droht der EU die Erosion – es sei denn, eine europäische Aufwallung von unten her sorge doch noch dafür, dem Mythos der Friedenssicherung das dafür nötige Mass an Staatlichkeit folgen zu lassen.

Spätestens dann würde sich für die Schweiz die Frage des Mittuns mit neuer Dringlichkeit stellen; Überlegungen, ob sie nicht schon zuvor von innen mithelfen sollte, der Erosion zu wehren, sind aber nicht verboten. Schliesslich sind Wohlstand und Prosperität der Schweiz untrennbar mit Wohlstand und Prosperität der Europäischen Union verbunden», wie der frühere deutsche Botschafter Andreas von Stechow in seinen vor Kurzem veröffentlichten «Betrachtungen» schreibt («Kleiner Bund» vom 31. 7.). Überlegungen der Nützlichkeit in Ehren – aber es geht immerhin darum, ob man helfen will, «Europa zu machen», mit oder ohne «Staat». Wenn die Schweiz dereinst der EU nur beiträgt, weil sie damit besser zu fahren glaubt denn als Aussenseiterin, dann sollte sie es bleiben lassen: Halbherzige Mitgliedstaaten hat die Union schon genug.



Zur Schweizer Europapolitik: europaserie.derbund.ch