

# Eurokolleg

## 42 (1999)

### Der Kirchturm und sein Horizont Identität und Grenzen Europas

Von Michael Dauderstädt

- Europas flexible Grenzen und künstliche Identität
- Die Identität der EU – eine Geschichte von Erweiterungen und Vertiefungen
- Die erste Identität der EU: Club der Nationen
- Identität ohne Bürger
- Europäische Identitäten – ein Mehrebenenmodell
- Gemeinsame Ziele – unterschiedliche Erfolge
- Der richtige Raum zur Durchsetzung gemeinsamer Interessen
- Identität und Erweiterung: bürgerfern und weltoffen
- Kirche, Festung, Rathaus, Supermarkt: andere Identitäten, andere Grenzen
- Europa ohne Ende

#### Zusammenfassung:

1. Europa ist mehr und gleichzeitig weniger als die Europäische Union (EU). Geographisch größer und in seinen kulturellen und politischen Assoziationen diffuser, fällt es – was rechtliche und institutionelle Ausformung, Gemeinsamkeit der Ziele und Handlungsfähigkeit betrifft – weit hinter die EU zurück. In den Augen vieler Nachbarländer hat deshalb die EU schon Europa ersetzt. Mittel- und Osteuropas „Rückkehr nach Europa“ reduziert und konzentriert sich auf den Wunsch nach einem baldigen EU-Beitritt.

2. Religionen und Imperien haben den Europabegriff benutzt, um ihre Herr-

schaft zu legitimieren und zu sichern. Ihr Aufstieg und Fall hat Europa mit Bruchlinien durchzogen, die zwar noch immer nachwirken, aber kaum zu einer heute noch sinnvollen Abgrenzung Europas dienen können. Europa baut auf dem Reichtum seiner vielfältigen Traditionen auf, zu denen auch das scheinbar Fremde unverzichtbares beigetragen hat, um Europas „exzentrische Identität“ zu formen.

3. Die viel kürzere Geschichte der EU hat die ursprüngliche Wirtschaftsgemeinschaft der sechs bis zur Unkenntlichkeit verändert. Die keynesianisch-korporatistische Veranstaltung der ka-

rolingischen Vaterländer ist einem global geöffneten, einheitlichen Markt von fünfzehn reformbedürftigen Wohlfahrtsstaaten gewichen, von denen sich elf auf das Wagnis der gemeinsamen Währung eingelassen haben. Auch wenn die neuen Säulen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Innen- und Justizpolitik noch schwächer sind als der Binnenmarkt, so prägen sie zunehmend das Europaverständnis der Bürger, die die Freizügigkeit im Schengenland genießen.

4. Dieses Europagefühl bleibt aber schwach im Vergleich zur vorherrschenden nationalen Identität. Die Interessen und Sichtweisen der Bürger setzen sich auch nur indirekt und gebrochen auf der europäischen Ebene durch. Abgesehen vom bekannten „Demokratiedefizit“ mangelt es an einer europäischen Zivilgesellschaft, die zwischen Bürgern und Superstaat vermittelt. Auch die Mitgliedstaaten weisen unterschiedliche europapolitische Orientierungen auf, die mehrfach zu einer zeitlich und räumlich differenzierten Integration geführt haben.

5. Die EU ist vom Vertragstext her primär eine Zweckgemeinschaft, die sich über gemeinsame, vor allem wirtschaftliche Ziele definiert. Das ebenso fundamentale Interesse an Frieden, Demokratie und Sicherheit in Europa findet sich weniger im Wortlaut der Abkommen, prägt aber den Geist der Integration. Bei der Erreichung dieser Ziele kann die EU

jedoch nur einen Teilerfolg reklamieren. Sie hat Frieden und Freiheit erhalten - wenn auch nicht als Hauptakteur. Wirtschaftlich jedoch fielen ihre Leistungen im internationalen Vergleich ab. Bei der Verteilung dieses schwachen Wachstums blieben die ärmeren Regionen ebenso auf der Strecke wie die Lohnabhängigen.

6. Erweiterung und EU-Beitritt erfreuen sich bei den Bürgern der Altmitglieder und Kandidaten nur einer halbherzigen Zustimmung. Auf beiden Seiten sind die zu erwartenden Wirkungen noch unklar. Die öffentliche Abwägung der Kosten und Nutzen hat erst begonnen. Ein konsensfähiges Erweiterungsprojekt bedarf wahrscheinlich einer Reihe von flankierenden Maßnahmen (z. B. stärkere Regionalpolitik) sowie Ausnahme- und Übergangsregelungen. Die Identität der erweiterten EU wird sich mit Sicherheit spürbar von ihrer Vorgängerin abheben.

7. Europa trägt inzwischen viele Hüte: Hort des Friedens und der Demokratie, außenpolitischer Akteur und Binnenmarkt, Euroland und Schengenland. Jede dieser Identitäten legt andere Grenzen für den Raum nahe, der notwendig und geeignet ist, um sie auszufüllen. Letztlich bestimmen sich die Grenzen danach, inwieweit die Bürger die durch diese Grenzen umrissenen Ziele und Interessen teilen. Europa endet nicht an einer geographischen Linie, sondern in den Köpfen der Menschen.

## Europa ≠ Europäische Union

Europa ist mehr als die Europäische Union (EU) - in vielerlei Hinsicht. Nicht nur deckt die EU geographisch Europa nicht ab. Der Begriff „Europa“ enthält auch eine Fülle historischer und kultureller Dimensionen, die über die EU hinausgehen. Umgekehrt gilt jedoch, daß sich die EU als Teil Europas versteht, wie schon ihr Name ausdrückt. Der Art.49 des Amsterdamer Vertrags über die Erweiterung der Union bestimmt: „Jeder europäische Staat, der die in Art.6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“

Europa ist aber auch weniger als die EU. Schon jetzt erstreckt sich die EU über die heute gebräuchlichen geographischen Grenzen Europas hinaus. Spanien und Frankreich besitzen überseeische Gebiete, die sie als Teil ihres Territoriums betrachten. Aber auch inhaltlich fordert die Union von einem Mitgliedsland mehr. Der oben im Erweiterungsartikel erwähnte Art.6, Absatz 1 erklärt, daß „**die Union ... auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit**“ beruht und daß „diese Grundsätze ... allen

Mitgliedstaaten gemeinsam“ sind. Darüber hinaus hat die Union allen Beitrittskandidaten mit ihren Kopenhagener Kriterien umfangreiche Aufnahmebedingungen gestellt, die ausdrücken, welche Integrationstiefe die Union gegenwärtig erreicht hat. Dieser Rechtsbestand charakterisiert die Union weit präziser und umfangreicher als die vielfältigen und schillernden historischen und kulturellen Schattierungen des Europa-Begriffs.

Trotz dieser Inkongruenzen werden Europa und EU oft identifiziert. Vor allem für die Länder Mittel- und Osteuropas bedeutete eine Rück-

kehr nach Europa alsbald den Beitritt zur EU. Dabei haben sie Europa nie verlassen, und Norwegen oder die Schweiz würden einen EU-Beitritt kaum als „Rückkehr nach Europa“ sehen. Trotzdem wurden Beitrittsansprüche und Aufnahmewünsche oder -verpflichtungen unter Berufung auf „Europa“ begründet. Aber was ist dieses Europa eigentlich? Wäre es nur Geographie, so wäre eine Rückkehr sinnlos. Wäre es die Gemeinschaft der Demokratien und Marktwirtschaften, so könnte jedes Land der Erde dort hin kommen. Europa ist offenbar mehr und weniger zugleich.

*Europa ist gleichzeitig mehr und weniger als die EU.*

## Europas flexible Grenzen

Schon die Geographie Europas ist künstlich. Politik und Geschichte haben das geographische Verständnis von Europa geformt. Die heute üblichen Grenzen dieser westlichen Halbinsel der eurasischen Landmasse, das Mittelmeer im Süden sowie der Ural und die Wolga im Osten, sind jüngeren Datums, politisch-kulturell geprägt und in Einzelheiten strittig.

- **Mittelmeer - Brücke und Grenze:** Erst die islamische Eroberung Nordafrikas durch die Araber trennte diese Region von Europa ab, mit dem es fast ein Jahrtausend unter römischer Herrschaft verbunden war. Selbst diese Trennung blieb nicht unbestritten. Spanien, Frankreich und Italien haben später – mit zeitweiligem Erfolg – versucht, sich Teile der Südküste des Mittelmeers wieder anzueignen. Noch bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) saßen die Abgeordneten Algeriens im französischen Parlament, als es die Römischen Verträge ratifizierte.

**Europas „exzentrische“ Identität ist der ungeeignete Diener vieler und widersprüchlicher Interessen.**

- **Unklare Abgrenzung im Osten:** Selbst den Geographen ist die Grenze Europas nach Osten ein Greuel. Die Grenzziehung veränderte sich im Lauf der Geschichte. Norman Davies berichtet in seiner Geschichte Europas von einer Enzyklopädie aus dem 14. Jahrhundert, die den Don als die Ostgrenze Europas betrachtet. Erst 1833 war der Ural als Ostgrenze weithin akzeptiert. Auch in dieser Frage gehen politische Trennungen

den geographischen voraus. Die Spaltung des römischen Reiches, der Aufstieg des osmanischen Reiches, die Ausdehnung des russischen Imperiums über Sibirien bis Alaska und zuletzt der Eisenerne Vorhang zogen Grenzen und förderten Sichtweisen, die Europa auf seinen westlichen Teil reduzieren wollten.

Wenn sich schon die scheinbar objektiven geographischen Grenzen bei näherer Betrachtung als historisch und politisch gemacht entpuppen, so gilt dies erst recht für die kulturelle, politische Identität Europas und die dadurch bestimmten Grenzen. Dabei lassen sich vor allem in der Geschichte die kulturellen und politischen Grenzziehungen kaum trennen. Sie resultierten meist aus Kriegen und Konflikten, in denen es um territoriale Kontrolle, aber auch oft um die Zugehörigkeit zu einer Religion und Kultur ging. „Europa“ wurde zitiert, weil und wenn es von außen, durch andere Mächte, Religionen und Kulturen bedroht schien.

Von den Karolingern bis Hitler **haben die Mächtigen in Westeuropa ihren Herrschaftsbereich als „Europa“ definiert** und alles davon Östliche als anders, asiatisch, feindlich und barbarisch eingestuft. Aber es gab auch die umgekehrte Sichtweise. Der russische Zar Alexander führte die Koalition europäischer Mächte gegen Napoleon mit den Worten „Europa, das sind wir.“ an. Ähnlich galt der islamische Sü-

den oder Südosten als das gefährliche Andere, gegen das Europa bei Tours und Poitiers, vor Wien und in Lepanto zu verteidigen war. Letztere Einschätzung hat nach dem Zusammenbruch des Kommunismus eine Wiederbelebung erfahren, wozu die antiwestliche Haltung einiger islamistischer Gruppen und der Bedarf an neuen Gegnern seitens westlicher Vertreter wie des amerikanischen Sozialwissenschaftlers Huntington oder des ehemaligen NATO-Generalsekretärs Claes beigetragen haben.

Dabei haben Historiker nachgewiesen, daß diese scheinbar so von außen bedrohte europäische Identität ohne diese Nachbarn gar nicht vorstellbar wäre. Europas Identität stammt von außen, ist – wie Remi Brague schreibt – „exzentrisch“. Schon die mythische Figur der von Zeus in Stiergestalt geraubten Europa stammt aus Nordafrika. Das Erbe der hellenischen Welt erreichte Westeuropa auch und vor allem über die Araber.

## Europas künstliche Identität

*Geschichte begründet Trennlinien und regionale Identitäten, schreibt sie aber nicht auf ewig fest.*

Die eigene Identität positiv statt durch Abgrenzung zu definieren, ist nicht einfacher. Der Europabegriff hat viele religiöse, kulturelle und politische Dimensionen, die sich auch im Laufe der Geschichte ständig verändert haben und weiter verändern. „Europa“ als Idee ist relativ neu und erreichte seine tiefere Bedeutung erst Anfang des 18. Jahrhunderts. Sie löste den früher vorherrschenden Begriff der „Christenheit“ ab. Die christliche Dimension ist auch heute kaum wegzudenken, auch wenn sie – wie andere historische Wurzeln der jüdischen, griechischen und römischen Kultur – keinen exklusiven Anspruch mehr erheben kann. Später traten andere Aspekte wie der des Abendlandes, der Aufklärung, der westlichen Zivilisation usw. hinzu, die ebenso wie das Christentum auch eine über Europa hinaus reichende Bedeutung haben.

Die vielfältigen Einflüsse, die historisch zum Europabegriff beitrugen, haben die einzelnen Regionen Europas unterschiedlich geprägt. Sie bilden auch die Grundlage für Binneneinteilungen innerhalb Europas. Norman Davies zählt schon sechs bis sieben Bruchlinien innerhalb Europas von der Nordgrenze des Römischen Reiches (= Nordgrenze des Weinanbaus) über die katholisch-orthodoxe Trennlinie bis zum Eisernen Vorhang auf. Gerade die letzten beiden Trennlinien haben auch in die aktuelle Erweiterungsdebatte Eingang gefunden.

Für manche Beobachter trennen diese Nord-Süd-Achsen die europäischen Länder, die sich durch relativ frühe Industrialisierung und Modernisierung, durch die Entwicklung einer Bürgergesellschaft und daher auch alsbald einer Demokratie auszeichneten, von jenen ost- und südosteuropäischen Ländern, in denen -

bedingt durch die Einheit von Kirche und Staat sowie durch despotische Traditionen der Türken-, Mongolen- und Zarenherrschaft, zusätzlich verlängert durch die kommunistische Diktatur – diese Entwicklungen unterblieben oder sehr verspätet und verstümmelt erfolgten. So unterscheiden etwa die ungarischen Historiker István Bibó und Jenős Szücs **drei historische Regionen Europas: Westeuropa, Osteuropa und das dazwischen liegende östliche Mitteleuropa**. Andere isolieren vor allem den durch den osmanischen Einfluß geprägten Balkan mit seinen muslimischen Bevölkerungsanteilen in Bulgarien, Albanien, Bosnien und im Kosovo.

Die unterschiedlichen historischen Entwicklungsverläufe sind ebenso unbestreitbar wie die sich daraus ergebenden unterschiedlichen nationalen Verhältnisse in Wirtschaft, Politik, Gesellschaft und Kultur. Umstritten ist dagegen, wie sehr sie die künftige Entwicklung prägen werden und ob sie eine EU-Mitgliedschaft erschweren oder gar verhindern. Für die einen ist es eine meist von außen auferlegte Erblast, die die Länder schon immer abwerfen wollten und nun – am besten mit Hilfe der EU – endlich los werden. Für andere etablieren sie eine strukturelle Unfähigkeit, sich in absehbarer Zeit den Anforderungen einer EU-Mitgliedschaft anzupassen. Im Extremfall halten diese unbarmherzigen Zweifler schon den Beitritt Griechenlands, das zu jenem orthodox-osmanischen Traditionsraum gehört, auch wenn ihm der Kommunismus erspart blieb, für verfehlt oder zumindest verfrüht.

**Letztlich entscheidend ist dabei, inwieweit die Geschichte und die ererbten Strukturen das Verhalten und die Haltung der Menschen prägen.** Wenn sie sich nicht als Europäer füh-

len, oder jedenfalls nicht die Werte von Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit teilen, die, wenn nicht Europa, so doch die EU ausmachen, so werden sie auch nicht der EU beitreten wollen und gehören auch nicht zu ihr. Das trifft aber bisher nur auf Minderheiten zu. Die Mehrheit will zwar ihre nationale Identität wahren, aber ansonsten dem (west-)europäischen Weg folgen. Damit verbinden sie nicht nur die Hoffnung auf bürgerliche Freiheiten, sondern vor allem auf den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, dessen sich der Westen schon länger erfreut.

Diese Europaorientierung teilen aber nicht immer alle in Europa. Gerade am Rande gab und gibt es starke Außenorientierungen. Einige europäische Länder fühlten sich außerhalb Europas, wie z. B. Portugal vor 1974, oder noch stärker die eurasische Macht Rußland, deren Identität immer wieder schwankt. Auch das Empire und die transatlantische *special relationship* Großbritanniens trennten das Inselkönigreich vom Kontinent. Dessen Mittelmächte sahen dann diese Länder gern als Flügelmächte, gegen die sich das „eigentliche“ Europa behaupten müsse. Diese Sonderrollen wirken bis heute nach und beeinflussen den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses.

**Europas Identität und Grenzen sind offensichtlich umstritten, wandelbar und politischen Interessen und Konjunkturen unterworfen.** Sie eignen sich nur wenig als Grundlage der Selbstfindung und Erweiterung (oder Begrenzung) der EU, auch wenn die durch sie bedingten Einstellungen und Strukturen den Untergrund bilden, auf dem die EU gebaut wird und dessen Grundlage sie nur unter bestimmten, noch näher zu untersuchenden Risiken verlassen kann.

Dabei ist die EU nicht die erste und einzige europäische Integrationsinstitution. Ansätze in der Zwischenkriegszeit von Stresemann, Rathenau und Briand scheiterten an Depression und Faschismus. Nach dem Krieg entstanden zuerst der Europarat und die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), die später als OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) über Europa hinaus reichte. Neben der EU gab es andere regionale Verbünde (z. B. die European Free Trade Area – EFTA). Später umfaßte die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) schon vor dem Zusammenbruch des Kommunismus ganz Europa. Aber die EU weist die höchste Integrationstiefe auf und wird immer mehr mit Europa identifiziert.

*Europas Randmächte (Großbritannien, Rußland, Portugal) blickten nach außen.*

## Die Identität der EU – eine Geschichte von Erweiterungen...

Auch für die EU gilt: Identität entsteht immer auch durch Abgrenzung gegen andere. Die Vertragstexte, die die europäische Integration begründen, sprechen meist in diesem Sinn von der europäischen Identität. In der Präambel des Amsterdamer Vertrages taucht das Wort in einem Atemzug mit „Unabhängigkeit“ im Kontext der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Verteidigungspolitik auf. Im gleichen Sinne geht es der EU im Art.2 um die **„Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene“**. Daneben achtet die Union – in Art.6 (3) – die Identität ihrer Mitgliedstaaten.

Positiv gewendet ist die EU der Zusammenschluß ihrer Mitgliedstaaten, die gemeinsame Grundsätze teilen. Dazu gehören die eingangs erwähnten demokratischen Grundwerte (Art.6). Die neuen Artikel 7 und 8 sehen sogar ein Verfahren vor, mit dem die Union gegen Mitgliedstaaten vorgehen kann, die diese Grundsätze

mißachten. Doch im wesentlichen definiert sich die EU über ihre Ziele. Sie machen den Kern der jeweiligen Vertragspassagen (Präambel, Art.2 EU-Vertrag und EG-Vertrag) aus. Zur Durchsetzung dieser Ziele verfügt die Union über Institutionen und Organe, erläßt Verordnungen und verfolgt eine Fülle von Politiken. All dies macht den gemeinschaftlichen Rechtsbestand aus, den *acquis communautaire*, den alle Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten akzeptieren und anwenden müssen.

**Die EU begann als Wirtschaftsgemeinschaft**, deren Identität vorzugsweise durch den gemeinsamen Markt bestimmt war. Auch diese Identität war „exzentrisch“. Jean-Jacques Servan-Schreiber vermutete, daß es vor allem die amerikanischen Unternehmen in Europa seien, die diesen Markt ausnutzen und beherrschen wollten. Amerikanischer Einfluß in Form der Marshallplanhilfe war nicht nur verantwortlich für

*Die „exzentrische Identität“ der EWG war amerikanisch.*

Vorformen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa (OECD), sondern auch spürbar bei der Gestaltung der EWG.

Die heutige EU unterscheidet sich aber gewaltig von der EWG, die 1957 in Rom gegründet wurde. Sie ist das Produkt einer über vierzigjährigen Geschichte von Vertiefungen und Erweiterungen. **Die EU der 15 resultierte aus vier Erweiterungsrunden und dem Beitritt der DDR-Länder zur Bundesrepublik.** Jede dieser Erweiterungen differenzierte zwangsläufig die EG/EU. Sie wurde vielfältiger mit neuen Problemen, Möglichkeiten und Interessen.

Die Anzahl der Sprachen erhöhte sich, die Organe (Rat, Kommission, Parlament) wuchsen. Gleichzeitig fand aber auch eine Vertiefung der Union statt. Denn die Erweiterungsrunden brachten neue EU-Fonds oder Transferregelungen (z. B. Regionalfonds, Mittelmeerprogramm, Kohäsionsfonds, Ziel-6-Regionen), um den besonderen Bedürfnissen der Neumitglieder Rechnung zu tragen.

Ein Rückblick zeigt den weiten Weg, den die europäische Integration zurückgelegt hat:

- **1957:** Die **Gründungsmitglieder Frankreich, Italien, Belgien, Niederland, Luxemburg und (West-)Deutschland** umfaßten in etwa den Raum des alten Karolingerreiches. Die in Rom gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) hatte einen **überwiegend ökonomischen Charakter** und wurde ergänzt durch ihre Vorläuferin, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG). Die EGKS war das Modell der EWG: Frankreich sicherte sich die deutsche Kohle und Deutschland akzeptierte die französische Führung um der internationalen Anerkennung willen. Die EWG war im Kern ein Gemeinsamer Markt mit Zollunion. Die wichtigsten Politikfelder waren die Handels-, Agrar- und Wettbewerbspolitik. Das politische Ziel der EWG war die Sicherung des Friedens zwischen den Mitgliedern durch die Einbindung Westdeutschlands, das auf diese Weise aus der Isolierung und Stigmatisierung nach dem Krieg ausbrechen konnte. Wirtschaftlich erreichte Deutschland Vorteile für seine starke Industrie, mußte aber Zugeständnisse zugunsten

der französischen Landwirtschaft und der überseeischen Gebiete Frankreichs und Belgiens (Assoziierungspolitik) machen. Während die Benelux-Länder und Deutschland eigentlich eine Einbeziehung Großbritanniens begrüßt hätten, schätzte Frankreich seine Führungsrolle in der Sechsergemeinschaft. 1965 fusionierten die Sechs die drei Gemeinschaften (EGKS, EWG, EAG) zu den Europäischen Gemeinschaften (EG).

- **1973:** Nach langen Auseinandersetzungen traten **Großbritannien, Irland und Dänemark** der EG bei. Die Gemeinschaft gewann

dadurch eine **stärker atlantische, ja globale Ausrichtung.**

Die Entwicklungspolitik nahm an Bedeutung zu. Die Regionalpolitik wurde mit der Etablierung des Europäischen Regionalfonds im Jahre

1975 zu einem wichtigen Politikbereich der EG.

- **1981:** Mit **Griechenland** trat ein armes, relativ unterentwickeltes Land der EG bei. Die Aufnahme wurde politisch dadurch gerechtfertigt, daß man eine junge Demokratie stabilisieren müsse, womit in Zeiten des Kalten Krieges vor allem die fortgesetzte Westintegration gemeint war. Nach innen verstärkte der Beitritt Griechenlands weiter die **Notwendigkeit, den regionalen Ausgleich innerhalb der EG zu fördern.** Die Ergebnisse waren jedoch mangelhaft. Das jährliche Wachstum des griechischen Pro-Kopf-Einkommens belief sich in den Jahren nach dem EG-Beitritt auf durchschnittlich unter ein Prozent, während es in den Jahrzehnten davor bei ca. drei bis vier Prozent gelegen hatte. Trotz hoher Transfers, die im Zuge des Beitritts der iberischen Länder noch aufgestockt wurden, oder auch wegen der durch sie genährten Konsumhaltung blieb das Land immer weiter zurück. Manche sahen darin eine Bestätigung ihrer Auffassung, daß südosteuropäische Gesellschaften mit ihrem oben erwähnten strukturellen Erbe nicht für eine EU-Mitgliedschaft geeignet seien. Andere unterstrichen spezifische und temporäre Faktoren wie die ungünstige Weltkonjunktur zum Beitrittszeitpunkt oder den ausgeprägten Klientelismus des Papandreou-Regimes. Nach außen erschwerte die griechische Mitgliedschaft eine gemeinsame Au-

**Die derzeitige Identität der EU ist ein im Laufe von viereinhalb Erweiterungen und mehreren Vertiefungen erreichtes Durchgangsstadium.**

*Jede Erweiterung veränderte die EU nach innen und im Außenverhältnis.*

ßenpolitik, vor allem gegenüber der Türkei, aber auch gegenüber Mazedonien.

- **1986:** Der Beitritt **Spaniens und Portugals** vollendete die Süderweiterung (von Malta und Zypern einmal abgesehen). Nach innen betonte er den **neuen Charakter der EG als einer Entwicklungsgemeinschaft**. Dabei hoben sich die Modernisierungs- und Wachstumserfolge vor allem Portugals von den Schwächen Griechenlands deutlich ab. Nach außen intensivierten sich die Beziehungen der EG zu Lateinamerika und zum Mittelmeerraum. Gleichzeitig begann die EG mit der Initiative des „Einheitlichen Binnenmarktes“, der gerade die Neumitglieder vor große Herausforderungen stellte. Für die Bewältigung der Anpassungsprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion erhielten sie zusätzlich Mittel aus dem neuen Kohäsionsfonds.
- **1990:** Die **deutsche Vereinigung** war der erste gewaltige Schock in der Folge des Zusammenbruchs des kommunistischen Ostblocks. Nach innen stellte der „Beitritt“ der DDR-Länder zur Bundesrepublik und damit zur EG die bisherige Machtbalance in Frage. Westdeutschland war trotz seines hohen Wirtschaftspotentials bevölkerungsmäßig in der gleichen Liga wie Frankreich, Italien und Großbritannien gewesen. Das vereinigte Deutschland läßt alle anderen EU-Mitglieder deutlich hinter sich. **Der erste Beitritt einer postkommunistischen Transformationsgesellschaft beleuchtete auch schlagartig die Anpassungsprobleme.** Die Schocktherapie einer sofortigen Übernahme der westdeutschen Wirtschaftsordnung bei aller-

dings überhöhtem Wechselkurs und enormen Transferzahlungen führte zu einem flächendeckenden Zusammenbruch der Unternehmen und massiver Arbeitslosigkeit. In der Folge erholte sich die reformkommunistische Nachfolgepartei der alten Regierungspartei SED und nahm in der politischen Landschaft der Neuen Bundesländer eine beachtliche Rolle ein, die der anderer reformkommunistischer Parteien in Mittel- und Osteuropa vergleichbar ist.

- **1995:** Der Beitritt **Österreichs, Schwedens und Finnlands** war durch das Ende des Kalten Krieges, das ihre Neutralität obsolet machte, ebenso bedingt wie durch den Wunsch, die passive Rolle im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gegen eine aktive als EU-Mitglied zu tauschen. Der EWR sollte den für 1992 geplanten EU-Binnenmarkt auf die EFTA-Mitglieder ausdehnen. Die Regierungen der skandinavischen Staaten und der beiden Alpenländer bevorzugten bald einen Beitritt, der ihnen Einfluß auf die Gestaltung des Binnenmarkts einräumte. Allerdings ergaben die Referenden in der Schweiz und Norwegen keine ausreichende Mehrheit. Mit den drei neuen Mitgliedern **verschob sich das Zentrum der EU weiter nach Nordosten**. Sie verstärkten außerdem die Gruppe der Nettobeitragszahler und relativ reichen Länder. Im Außenverhältnis der EU intensivierten sich durch die Neumitglieder die Beziehungen zu Osteuropa, vor allem zum Baltikum und den österreichischen „Erbländen“. Als eher „neutrale“ Länder schwächen sie in der Sicherheitspolitik die atlantische Anbindung der Union.

*Erweiterung und Vertiefung schließen sich nicht aus.*

## ... und eine Geschichte von Vertiefungen

Trotz dieser Erweiterung und Differenzierung gelang es der EU gleichzeitig, die Integration weiter zu vertiefen. Viele Neumitglieder mußten beim Beitritt dieses jeweils höhere Integrationsniveau erklimmen, das sie beim Aufnahmeantrag noch gar nicht absehen konnten. Die wichtigsten Vertiefungsschritte erfolgten eher spät in der Geschichte der EU. Die ersten Jahrzehnte waren durch die Umsetzung der Römischen Verträge und die noch bescheidenen Veränderungen nach der ersten Erweiterung (z. B. Regionalfonds) gekennzeichnet. Mitte der 60er Jahre stockte die Integration aus politischen,

Mitte der 70er Jahre aus wirtschaftlichen Gründen (nationale Alleingänge in der Ölkrise). Nicht immer nahmen alle Mitgliedstaaten an integrationsvertiefenden Politiken teil, so am Schengen-Abkommen oder am Europäischen Währungssystem. **Ab 1985 beschleunigte sich der Vertiefungsprozeß:**

- **1986** beschloß die EG die „**Einheitliche Europäische Akte**“ mit dem Ziel, einen einheitlichen Binnenmarkt zu schaffen. Die Akte war der erste große Schritt hin zur Union. Sie setzte die Reformen in Gang, die

als „Europa '92“ bekannt wurden und den Abbau aller noch vorhandenen technischen, fiskalischen und sonstigen Handelsbarrieren vorsahen. Hintergrund dieses Vorhabens war auch der stärker empfundene weltwirtschaftliche Wettlauf mit den USA und Japan, in dem die EG relativ zurückfiel. Das Binnenmarktprojekt löste einen Schub an Investitionen und Unternehmenszusammenschlüssen in Europa aus. Der folgende sechsjährige Wirtschaftsaufschwung endete erst mit der Krise nach der deutschen Einigung.

Mit „**Europa '92**“ besetzte die EG erstmals den Europa-Begriff selbst – bezeichnenderweise in einem Kontext internationaler Konkurrenz. Darüber hinaus schuf die Akte eine Grundlage für die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) und bereitete damit die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vor. Auch in der Umwelt- und Sozialpolitik wurde die Rolle der EG verstärkt.

- **1992** wurde in **Maastricht** der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union unterzeichnet. Er sah einen Zeitplan zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion mit einheitlicher Währung vor, der nicht nur in seinen Terminen, sondern auch von weit mehr Mitgliedstaaten als erwartet eingehalten wurde. Die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Innen- und Rechtspolitik werden seit Maastricht in den beiden neuen Säulen der Integration stärker koordiniert. Als bescheidenes Gegengewicht zum Vertiefungsfortschritt etablierte der Vertrag das Subsidiaritätsprinzip.
- **1997** unterzeichneten die Mitgliedstaaten den Vertrag von **Amsterdam**. Die bei Beginn der Regierungskonferenz ins Auge gefaßten institutionellen Reformen sollten die Wirtschafts- und Währungsunion durch eine politische Union ergänzen und die Union erweiterungsfähiger machen. Auch wenn dieses Ziel wegen der mangelnden Reform von Rat und Kommission nur halb erreicht wurde, so haben sich doch die Einflußmöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten auf die Entscheidungsprozesse der Union zugunsten des Europäischen Parlaments und von Mehrheitsentscheidungen verringert. Schengen und die Sozialcharta konnten auf alle Mitgliedstaaten ausgedehnt werden. Andererseits haben Mitgliedstaaten auch die Mög-

lichkeit erhalten, weitere Vertiefungsschritte („verstärkte Zusammenarbeit“) relativ selbstständig einzuleiten.

- **1999** begann die entscheidende Phase der **Währungsunion**. Elf Mitgliedstaaten, die die im Vertrag von Maastricht (Art. 121) festgelegten Konvergenzkriterien erfüllt haben, führten den Euro – wenn auch noch nicht als Zahlungsmittel – ein. Die Europäische Zentralbank übernahm die geldpolitischen Kompetenzen von den nationalen Zentralbanken des gesamten Eurolands.

**Der Vertiefungsprozeß geht weiter.** Im Jahr 2002 wird der Euro Zahlungsmittel. Eine weitere Regierungskonferenz soll die institutionellen Reformen beschleunigen, um die Union auch nach der nächsten Erweiterungsrunde handlungsfähig zu halten. Um die Jahrhundertwende bietet die Union trotz ihrer Vielfalt ein erstaunlich homogenes Bild, dessen Stabilität aber nicht überschätzt werden darf. Die Akzeptanz teils schmerzhafter Reformen im Zuge der Währungsunion und die Konvergenz wirtschafts- und sozialpolitischer Grundhaltungen auf einem liberalen Nenner ist beeindruckend. Auch in der Außenpolitik zeigten die Mitgliedstaaten selbst angesichts der schwierigen Krise im Kosovo weitgehende Einigkeit. Bei aller Zähigkeit der Verhandlungen erzielt die Union auch immer die notwendigen Kompromisse für den jeweils gerade unabdingbaren Mindestfortschritt, wenn auch kaum darüber hinaus – so z.B. beim Berliner Gipfel zur Agenda 2000.

Diese relative Stabilität, hinter der sich allerdings auch Risiken verbergen, auf die noch einzugehen ist, macht sicher auch die Attraktivität der Union in den Augen der Beitrittskandidaten aus. Sie zu bewahren, muß im Interesse aller, der alten wie der zukünftigen Mitglieder liegen. Die hohen Anforderungen, die die Union auf ihrem Gipfel in Kopenhagen 1993 für Beitrittsländer formuliert hat, dienen nicht zuletzt dazu, dieses Ziel zu erreichen. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wettbewerbsfähigkeit sowie Übernahme des *acquis* und der Unionsziele seitens der Neumitglieder sind die Minimalvoraussetzungen, um die Union handlungsfähig zu erhalten. Umgekehrt muß die Union auch nach den Fortschritten in Amsterdam und Berlin sich noch weiter reformieren, um die Erweiterung zu verkraften.

*Seit 1985 treibt die wirtschaftliche Integration die politische Integration.*

## Die erste Identität der EU: Club der Nationen

Im Prozeß der Erweiterungen und Vertiefungen hat sich die gegenwärtige Identität der Union als einer supranationalen Institution herausgebildet, die u.a. über ihre eigenen Organe (Parlament, Gerichtshof, Rat, Kommission), ihre Fahne, ihre Hymne, ihre Pässe und demnächst auch ihre eigene Währung verfügt. **Sie ist aber weder ein Staat, noch hat sie eine Verfassung**, obwohl sie schon eine Unionsbürgerschaft kennt, deren Grundrechte bald in einer Charta erfaßt werden sollen. Letztlich ist die Union eine intergouvernementale Veranstaltung, deren Souveränität bei den Mitgliedstaaten liegt, deren Regierungen im Rat alle Entscheidungen – wenn auch mit unterschiedlicher Einflußmöglichkeit – gemeinsam fällen und deren Parlamente alle grundlegenden Verträge und deren Änderungen ratifizieren müssen. Dabei unterstreichen die verschiedenen Mitgliedstaaten diesen Charakter eines „Europa der Staaten“, „der Nationen“ oder „der Vaterländer“ in unterschiedlichem Maß – je nach mehr föderaler oder mehr intergouvernementaler Grundorientierung in der Europapolitik.

In diesem Sinn bildet die Union einen „**Club der Mitgliedstaaten**“, der seine Regeln definiert und entscheidet, wer noch weiter in den Club aufgenommen werden soll. Als Club ist sie somit auch exklusiv, was nicht heißt, daß es nicht auch Länder gibt, die ihm nicht beitreten wollen (z. B. Schweiz, Norwegen, zeitweilig Malta). Aber wer dem Club beitreten will, muß die Bedingungen an die Mitgliedschaft erfüllen. Von den Beitrittskriterien her, wie sie die EU in Kopenhagen formuliert hat, ist sie ein Club demokratischer, rechtsstaatlicher, marktwirtschaftlicher, europäischer Länder, deren Wirtschaft ein bestimmtes Leistungsniveau aufweist und die den umfangreichen Besitzstand an Clubregeln (= *acquis communautaire*) akzeptieren.

Entsprechend definiert sich **die Identität der Union durch die Identität der Mitgliedstaaten**. Die Beitrittskriterien fordern Eigenschaften von Staaten oder Volkswirtschaften. Aber diese sind – wie die Union selbst – wiederum zusammengesetzt aus einzelnen Elementen, aus Staatsbürgern, Gebietskörperschaften,

Regionen, Unternehmen, Konsumenten, Arbeitnehmern, gesellschaftlichen Organisationen und Institutionen. Die nationale Identität dieser Länder ist eine ähnlich schwer faßbare Qualität wie die Europas oder der Union. Sie hat sich mit der Geschichte verändert, ist politisch und kulturell geprägt, auch teilweise künstlich geschaffen und zerfällt bei näherem Hinsehen in Teilidentitäten. Die Mitgliedschaft in der Union selbst ist inzwischen für die Mitglieder wahrscheinlich schon Teil ihrer Identität, die sich über die Lernprozesse im Zuge der Integration ihrer Länder verändert und entwickelt hat.

**Dabei verstehen sich die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße als Europäer.** Die Dauer der Mitgliedschaft, also des schon durchlaufenen Lernprozesses, spielt dabei ebenso eine Rolle wie andere nationale Grunddispositionen. Die Länder der letzten Erweiterungsrunde betonen noch stärker ihre Eigenständigkeit. Aber auch unter den älteren Mitgliedern haben Dänemark und Großbritannien schon immer jede Vertiefung und Föderalisierung der Union mit Skepsis betrachtet und Ausnahmeregelungen im nationalen Interesse in Anspruch genommen. Sie traten auch der Währungsunion nicht bei. Ihre Skepsis macht sich auch außenpolitisch bemerkbar, z. B. beim Abstimmungsverhalten in der UN-Vollversammlung.

Während Deutschland, Italien und die Beneluxländer meist wie der EU-Durchschnitt abstimmen, weichen Griechenland oder Großbritannien häufiger davon ab. Alle Staaten wachen eifersüchtig

über ihre nationalen Vorteile, vor allem bei den Finanzen der Union, zu denen jeder so wenig wie möglich beitragen, aber so viel wie möglich herausholen will.

Die Ansprüche an Mitglieder und Beitrittskriterien entpuppen sich daher auch als weniger klar definiert als es zunächst erscheint. Was macht ein Land zur Demokratie? Wann sind die Menschenrechte gewährleistet? Wann ist es ein Rechtsstaat? Wann ist es eine Marktwirtschaft, und gar eine, die den Wettbewerb im Binnenmarkt standhält? Genügt es, daß die Verfassung und das gesetzliche Regelwerk den formalen Kriterien entsprechen und die formalen Proze-

*Die Europäisierung der nationalen Identitäten ist ein langsamer Lernprozeß.*

Die Kopenhagener Kriterien definieren die Identität der EU als die eines Clubs demokratischer und marktwirtschaftlicher Nationalstaaten.

duren eingehalten werden (z. B. Wahlen)? Dies traf auch auf die Slowakei unter dem autoritären Regime Meciar zu. Müssen nicht nur staatliche Stellen, sondern die Gesellschaft insgesamt die Menschenrechte respektieren? Was ist mit einem Land, indem eine Minderheit zwar nicht vom Staat, aber von Extremisten aus den Reihen der Mehrheit in einem Maß verfolgt wird, der viele Mitglieder der Minderheit zur Flucht veranlaßt? Und was ist, wenn eine Minderheit mehr Rechte verlangt, als die Regierung

zugestehen bereit und nach internationalen Normen zu gewähren verpflichtet ist, wie z. B. einen eigenen Staat (Korsen, Basken, Kurden), und darüber ein Konflikt ausbricht? Gibt es überhaupt nicht wettbewerbsfähige Volkswirtschaften? Viele Ökonomen halten Wettbewerbsfähigkeit für eine Qualität, die sinnvoll nur Unternehmen zugesprochen werden kann. Wie weit muß ein Kandidat hinter der europäischen Einigung stehen - so zurückhaltend wie Dänemark oder so stark wie Luxemburg?

## Identität ohne Bürger

Letztlich muß die Suche nach der Identität sozialer Großeinheiten auf die sie konstituierenden Individuen zurückkommen. Die Einwohner und Bürger Europas sind die Träger all der vielfältigen Kollektividentitäten, die sich über ihnen auftürmen. Sie sind Europäer, Deutsche, Bayern, Münchener, Katholiken, Sozialdemokraten, Arbeiter, Fans von *Inter Mailand* usw.. Die Stärke und Kohärenz der kollektiven Identitäten hängt u.a. davon ab, welchen Rang die in ihnen versammelten Individuen ihren jeweiligen Partialidentitäten einräumen. Je mehr sich die Individuen als Europäer, Deutsche oder Katholiken fühlen, desto stärker sind Europa, Deutschland oder die Kirche. Soweit die Identitäten konkurrieren, können sie sich gegenseitig schwächen – bis hin zum Zerfall von Nationalstaaten, wenn ethnische, regionale oder religiöse Identitäten nationalstaatliche überwiegen (z. B. Tschechoslowakei, Jugoslawien, als Gefahr in Bosnien).

In der Union läuft der Prozeß umgekehrt. Über den Nationalstaaten und ihren Identitäten wächst (oder schrumpft) die europäische Identität. **Im Bewußtsein der Bürger rangiert die Selbstdefinition als Europäer (1995: 16%) deutlich hinter der nationalen (61%) oder regionalen (22%) Identität.** Bei Umfragen bezeichnen etwa jeweils fünf bis sechs Prozent ihre Identität als „nur europäisch“ oder „europäisch und national“, während über vierzig Prozent sie als „national und europäisch“ angeben und noch etwas mehr Befragte als nur „national“. Europa ist für das Alltagsbewußtsein der meisten EU-Einwohner nur in geringem Maß spürbar. Die Wahlbeteiligung bei den Wahlen fürs Europäische Parlament ist niedrig. Aber das muß nicht überraschen.

Im Vergleich zum Bürger eines Nationalstaats fehlen dem Europäer einige spezifische Eigenschaften: Trotz Paß gibt es nur eine rudimentäre europäische Staatsbürgerschaft, da es auch keine Verfassung gibt. Die Unterschiedlichkeit des nationalen Staatsbürgerrechts macht deren Einführung auch nicht leicht. Ist man Europäer als Kind von Europäern (deutsches Modell: *jus sanguinis*) oder, weil man in Europa geboren ist (französisches Modell: *jus solis*)? Es gibt zwar ein Wahlrecht, aber das Europäische Parlament ist nicht der höchste Souverän Europas. Eine Direktwahl des Präsidenten der EU-Kommission war zwar im Gespräch, steht aber nicht auf der Tagesordnung. Die Macht geht also weniger vom Volke als von den Regierungen aus, die allerdings national vom Volk gewählt sind. Der EU-Bürger zahlt auch direkt keine Steuern an die EU, was ihn wahrscheinlich freut, aber auch den Wunsch nach Kontrolle mindert.

Die Verbundenheit mit der EU oder die subjektive Bürgerschaft (Selbstwahrnehmung als Bürger der EU, einer Nation oder Region) variieren stark zwischen den Mitgliedsländern. Während die Werte zugunsten von Europa in Luxemburg und Italien relativ hoch ausfallen, liegen sie in den drei neuen Mitgliedstaaten Österreich, Schweden und Finnland sowie bei den Dänen und Briten eher niedrig. Auch im Zeitablauf wandelt sich die Zuneigung der Bürger zur EU. **Seit 1990 ist eine deutliche Abkühlung zu beobachten**, die sowohl die affektive als auch die utilitaristische Haltung zur Union betrifft (vgl. Tabelle 1).

*Ein europäisches Staatsbürgerrecht hätte erhebliche Probleme mit den nationalen Rechts-traditionen.*

**Tabelle 1: EU-Mitgliedschaft im Spiegel der öffentlichen Meinung**

Indikator \ Jahr	1990	1994	1995	1996	1997	1998
Gute Sache (D)	73%	61%	51%	39%	36%	41%
Gute Sache (EU)	70%	58%	53%	48%	46%	51%
Nutzt meinem Land (D)	61%	50%	40%	38%	34%	36%
Nutzt meinem Land (EU)	59%	48%	44%	45%	41%	46%

Quelle: Eurobarometer verschiedene Ausgaben

**Offensichtlich besteht zwischen den europapolitischen Haltungen der Bürger der Mitgliedsländer und denen ihrer Regierungen und Staaten eine deutliche Kluft.** Eine direkte Umsetzung der Mehrheitsmeinung würde einen Austritt aus der EU nahelegen, auch wenn bei einem Referendum wahrscheinlich nicht alle Bürger ihre negative Bewertung in ein Votum für den Austritt umsetzen würden. Nur in Schweden und vielleicht in Österreich hätte ein Austrittsreferendum derzeit Aussichten auf Erfolg. Aber auch in diesen Ländern dürfte mit längerer Mitgliedschaft bei aller Skepsis ein Austritt immer unvorstellbarer werden. Immerhin wären jedoch in drei Ländern (Schweden, Großbritannien und Finnland) mehr Befragte erleichtert als traurig, wenn sich die EU auflösen würde.

**Die Kluft zwischen der Europaskepsis der Bürger und dem integrativen Pragmatismus der Eliten hält sich dank des europapolitischen Vakuums im Parteienspektrum der Mitgliedstaaten.**

Auch bei einzelnen Politiken haben Regierungen gegen den Mehrheitswunsch ihrer Bevölkerung gehandelt, z. B. bei der Einführung des Euro, den die Mehrheit der Deutschen nicht gegen die DM eintauschen wollten. Nur bei Referenden wie vor einem Beitritt oder zum Maastrichter Vertrag konnten sich die Mehrheiten durchsetzen. In Norwegen lehnten sie dabei den Beitritt, in Dänemark im ersten Anlauf den Vertrag ab. **Aber meistens scheitert die Europaskepsis am Pragmatismus der Eliten, die den Integrationsprozeß fortsetzen wollen.** Zurecht können diese aber darauf verweisen, daß die Haltung der Wähler eher wankelmütig ist. Nicht nur befürworteten sie in der Vergangenheit (siehe die Werte für 1990 in der obigen Tabelle) die EU mehrheitlich, sie akzeptieren mit Verzögerung auch neue Realitäten wie den Euro.

*In den 90er Jahren ließ die Europa-begeisterung der Bürger stark nach.*

## Europäische Identitäten – ein Mehrebenenmodell

Der Konflikt zwischen Bürgern und regierenden Eliten und die durch sie vertretenen nationalen Positionen wird teils überbrückt, teils abgepolstert durch sub-nationale Kollektive, die die spezifischen Interessen, Haltungen oder Werte ihrer Mitglieder organisieren und vertreten. So kann sich die Haltung einzelner Regionen deutlich vom nationalen Durchschnitt unterscheiden. Schottland war z. B. pro-europäischer als England, weil es sich davon eine Stärkung der eigenen Identität gegen die großbritische erhoffte. Die verschiedenen Interessengruppen und politischen Parteien haben zwar ihre jeweiligen unterschiedlichen Positionen zur

Integration. Aber ein Grund, warum sich euroskeptische Bürgerhaltungen kaum bis auf Regierungsebene durchgesetzt haben, liegt in der Schwäche politischer Parteien, die sich im nationalen Kontext gegen Europa aussprechen.

Die großen Parteien Europas organisieren sich überwiegend immer noch längs anderer Frontlinien, nämlich konservativ gegen sozialdemokratisch. Bei beiden politisch-ideologischen Strömungen überwiegt (noch?) die pro-europäische Haltung, wodurch sie Euroskeptiker in die extreme Rechte oder Linke abdrängt. **Bei den Parteien der Mitte spiegeln die europapoli-**

*Einen europäischen Korporatismus gibt es (noch?) nicht.*

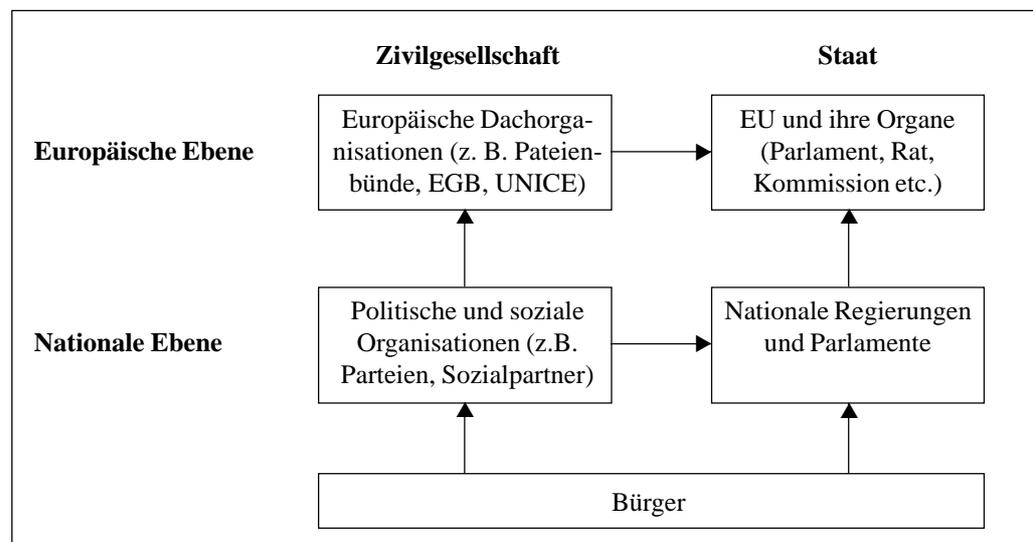
**tischen Präferenzen weniger die Position im Links-Rechts-Spektrum, als nationale Positionen wider.** Nur wenn auf europäischer Ebene klassische Kernprobleme wie z. B. soziale Grundrechte thematisiert werden, beziehen die Parteien ihre traditionellen Positionen. Ebenso haben Arbeit und Kapital in der europäischen Frage keine eindeutigen Präferenzen, auch wenn die Gewerkschaften den Rückstand der sozialen Integration hinter der Marktintegration innerhalb der EU beklagen.

Obwohl sich viele dieser Organisationen inzwischen auch auf europäischer Ebene verbunden haben, überwiegt auch in ihnen eine nationale Identität. Die europäischen Dachorganisationen fristen meist ein abgeleitetes und künstliches Dasein ohne eigene Ressourcen, wenn sie nicht direkt von der EU unterstützt werden. **Eine europäische Zivilgesellschaft, die sich durch europäische soziale Organisationen strukturiert (siehe Grafik 1), ist bestenfalls in Keimform vorhanden.** Immerhin räumen die Verträge von Maastricht und Amsterdam u.a. den Regionen (Art.263 ff. EGV), den politischen Parteien (Art.191 EGV) und den Sozialpartnern (Art.138 ff. EGV) Mitwirkungsrechte auf europäischer Ebene ein, die ihre europäische Bedeutung stärken. Aber sie sind noch ähnlich schwach ausgeprägt wie die unmittelbaren Rechte der europäischen Bürger gegenüber der Union. Das Lobbywesen kam erst mit dem Binnenmarkt in Schwung. 1992 zählte die Kommission 3.000 Interessengruppen in Brüssel mit 10.000 angelegten Lobbyisten.

Die Filter der repräsentativen Demokratie, der vermittelnden zivilgesellschaftlichen Organisationen und Institutionen sowie der Mehrebenenpolitik kanalisieren, formen und selektieren die individuellen Haltungen und Interessen auf ihrem Weg zur nationalen und zur europäischen Regierungsebene. Nationale Interessen und Haltungen sind komplexe und in sich widersprüchliche Resultanten dieses Prozesses. Auf europäischer Ebene kompliziert sich dieses Spiel weiter. Die Politik der EU entsteht in der Ausartierung der nationalen Interessen, wobei einzelne nationale Akteure sich auch direkt auf der europäischen Ebene einmischen. Vom unmittelbaren Wähler- und Bürgerwillen bleibt auf diesem Weg nicht mehr viel übrig.

Die starke Abnahme der Europabegeisterung unter den Bürgern zwischen 1990 und 1996 ist wahrscheinlich auch der Tatsache geschuldet, daß bei den Befragten das Gefühl vorherrscht, **eher Opfer als Gestalter der europäischen Integration** zu sein. Während die Union mehrere Großprojekte nacheinander durchzog (Maastricht, Amsterdam, Währungsunion, Öffnung nach Osten), zeigte sie sich eher hilflos angesichts der Herausforderung, Sicherheit und Wohlstand der Bürger zu erhalten und zu mehren. Wachstumsschwäche, steigende Arbeitslosigkeit und eine immer ungleichere Verteilung von Einkommen und Steuerbelastung dürften die Bürger frustriert haben, auch wenn dies nur teilweise der EU und der Vorbereitung auf die Währungsunion zuzuschreiben ist. Was national in den meisten Mitgliedstaaten zu einer po-

**Grafik 1: Mehrebenenpolitik in Europa**



litischen Wende nach links führte, drückte sich europäisch eher als Abkehr von der Integration aus. Die 1997 spürbaren Ansätze zur wirtschaftlichen Erholung trugen zu einem leichten Wiederanstieg der EU-Befürwortung bei.

Identitäten erweisen sich somit als eine brüchige Grundlage für die Einigung und für die Abgrenzung. Zu leicht verändern sie sich oder sind sie zu manipulieren. Weder auf der Ebene der Individuen noch der Staaten und erst recht nicht auf der Ebene der Union besteht dafür eine ausreichende Kontinuität und Kohärenz. **An eine gemeinsame kulturelle Identität der Euro-**

**päer glauben im EU-Durchschnitt nur 38 %**, während 49 % nicht zustimmen. Ein bescheidener und pragmatischerer Zugang bietet sich daher an, der nach Zielen und Mitteln, nach Interessen und den Möglichkeiten zu deren Durchsetzung fragt. Auch dabei kann und muß man zwischen den Zielen der Menschen, der Nationen und der EU unterscheiden. Im Idealfall aggregieren die übergeordneten Kollektiveinheiten die Ziele und Interessen ihrer Elemente, d. h. die Nationen die ihrer Bürger und die EU die ihrer Mitgliedstaaten. Die Realität ist zweifellos komplexer und brüchiger.

## Gemeinsame Ziele – unterschiedliche Erfolge

In den weitgehend gleich lautenden Präambeln des EWG-Vertrags von 1957 und des Mastrichter EG-Vertrags von 1992 erklären die Mitgliedstaaten der EU, daß sie **mit der europäischen Integration die Lebensbedingungen ihrer Völker verbessern**, dabei all zu große Wohlstandsunterschiede abbauen, auch den Wohlstand der überseeischen Länder mehren sowie Frieden und Freiheit wahren wollen. Die überwiegend wirtschaftliche Zielsetzung beherrscht auch den Art.2 des EG-Vertrages. Erst in der Präambel und im Art.2 des EU-Vertrages von Amsterdam (1997) wurden die Ziele weiter gesteckt und durch außen- und innenpolitische Ziele ergänzt.

Die Erfolge der EU bei der Erreichung der wirtschaftlichen Ziele waren eher bescheiden. Bei Wachstum und Beschäftigung lag sie in der Prosperitätsphase zwischen 1957 und 1973 im OECD-Durchschnitt und damit zwar vor den USA, aber weit hinter Japan. Schwaches Wachstum und steigende Arbeitslosigkeit kennzeichneten die Folgezeit bis Mitte der 80er Jahre, die als „Eurosclerosis“ bekannt wurde. Mit dem Binnenmarktprojekt kam es zu einem neuen Aufschwung, der bis 1990 andauerte und auch die Beschäftigungssituation verbesserte. Die anschließende Krise in der Folge der deutschen

Einigung wurde 1994 durch eine neue, aber schwache und wechselhafte Wachstumsphase abgelöst.

Nicht nur **fiel die Wohlstandsmehrung im internationalen Vergleich eher unterdurchschnittlich aus**. Auch die Verteilung konnte ihre Solidaritäts- und Harmonieziele kaum erreichen. Das Einkommensgefälle zwischen den reichen und armen Regionen der EU verringerte sich nicht. Bei den Ländern zeigt sich ebenfalls ein gemischtes Bild: Das erste relativ arme Land, das der EG beitrug, Irland, hatte beim Beitritt ein Pro-Kopf-Einkommen von etwa 60 % des EG-Durchschnitts. Es holte bis 1990 nur auf etwa 72 % auf, um dann allerdings in einem beeindruckenden Spurt schon 1996 den Durchschnitt (=100 %) zu überschreiten. Griechenland blieb bei seinem 1980 bestehenden Eintrittsniveau von etwa 64 % mit kleinen Schwankungen bis 1997 sitzen. Portugal konnte von 54 % 1986 auf immerhin 69 % 1997 anwachsen, während Spanien im gleichen Zeitraum lediglich von 70 % auf 77 % (ein Wert, den es 1974/5 schon einmal erreicht hatte) zulegte. Die Verteilung zwischen Arbeit und Kapital schnitt kaum besser ab. **Von ihrem Höchststand von 76,7 % im Jahre 1981 sank die Lohnquote im EU-**

*Die europäische Integration soll die Lebensbedingungen der Völker verbessern.*

Die EU hat ihre Ziele nur partiell erreicht:	
Ziel	Erfolg
Frieden	sehr gut
Demokratie	gut
Wachstum	ausreichend
Verteilung	mangelhaft

*Je enger die Integration, desto zahlreicher die potentiellen Konflikte zwischen den Integrierten.*

**Durchschnitt bis 1997 auf 68,4 %.** Der trostlose Entwicklungs-„Erfolg“ der mit der EU enger verbundenen „überseeischen Länder“ weist auch dieses Ziel als verfehlt aus.

Es ist noch zu früh zu beurteilen, ob und wie die im Amsterdamer Vertrag hervorgehobenen neuen außen- und innenpolitischen Ziele erreicht werden. So bleiben noch die impliziten, in den Verträgen nur angedeuteten Ziele der europäischen Integration wie die Einbindung Deutschlands und die darüber zu erreichende Garantie für einen **dauerhaften Frieden in Europa**. Auf diesem Feld war und ist die europäische Einigung ein unzweifelhafter Erfolg. Dank der deutschen Vereinigung bleibt diese Aufgabe in den Augen der anderen Mitgliedstaaten (vor allem Frankreichs) und mancher Beitrittskandidaten auch weiter aktuell, obwohl die wenigsten eine Wiederbelebung deutscher Hegemoniebestrebungen befürchten. Aber eine massive Krise der europäischen Integration brächte sicher die „deutsche Frage“ wieder auf die Tagesordnung.

Angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Resultate ist es nicht überraschend, daß die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft bei Umfragen relativ niedrig ausfällt (vgl. Tabelle 1). Die Mitgliedstaaten haben trotzdem bisher die Integration kaum in Frage gestellt. Zum einen haben wichtige Gruppen in den Ländern gerade durch die ungleichere Verteilung von der Integration profitiert. Zum anderen sehen die Mitgliedstaaten – sicher nicht ohne Berechtigung – die Hauptverantwortung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung bei sich selbst und nicht bei der EU oder ihrer EU-Mitgliedschaft. Allerdings dürfte sich diese entlastende Haltung mit der die Mitgliedswirtschaften viel tiefer beeinflussenden Währungsunion abschwächen, wenn die Zielkonflikte um die Zinspolitik zwischen dümpelnden und überhitzten Mitgliedsvolkswirtschaften zunehmen. Schon der Binnenmarkt hat mit seinem Vertiefungsschub auch die Forderung nach Subsidiarität und Flexibilität verstärkt. Schließlich bleibt auch offen, ob ohne EU die wirtschaftliche Entwicklung besser ausgefallen wäre. Eventuell hat sie ein noch schlechteres Abschneiden der europäischen Volkswirtschaften verhindert.

## **Der richtige Raum zur Durchsetzung gemeinsamer Interessen**

Die Mitgliedstaaten müssen entscheiden, **welche gesellschaftlichen Ziele besser durch nationale Anstrengungen und welche nur im europäischen Verbund zu erreichen sind**. Im zentralen Problemfeld der Beschäftigungspolitik weisen die Erfolge einzelner Ländern (z. B. Großbritannien, Niederlande oder Dänemark) darauf hin, daß sie immer noch eine eher national zu lösende Aufgabe darstellt, so lange die Mobilität der Arbeitslosen oder Armen noch weit von amerikanischen Werten entfernt ist. Auch im Umweltschutz geht es meist um lokale Probleme, auch wenn internationale Standards helfen, einen kostensenkenden Verschmutzungswettlauf zu bremsen. Die grenzüberschreitende Umweltbelastung betrifft selten die ganze EU, sondern nur spezifische Anrainerstaaten. Globale Probleme wie die Erwärmung oder das Ozonloch gehen dagegen weit über die EU hinaus. Bei vielen Zielen darf man somit zweifeln, ob die EU der richtige oder wichtigste Akteur zu ihrer Erreichung ist.

Zwischen den Einschätzungen der Eurokraten, die ihre Kompetenzen verteidigen und erwei-

tern wollen, den nationalen Verwaltungen, für die das gleiche gilt, den Bürgern, die Erfolge wollen, und den Experten, die die Zusammenhänge zwischen Zielen und Instrumenten kritisch untersuchen, klaffen erhebliche Unterschiede. Zwar kann wohl jeder den Regelungen des Art.5 EGV zustimmen, wonach die Union nur in dem Maße tätig wird, in dem einzelne Mitgliedstaaten überfordert sind, aber die Beurteilung im Einzelfall fällt schwerer. Nicht zuletzt geht es oft auch darum, die Verantwortung für Mißerfolge weiter zu schieben, oder Erfolge zu reklamieren, für die die eigene Politik eher irrelevant war.

**Zahlreiche Aufgaben müssen inzwischen auf europäischer Ebene angepackt werden**, da die europäische Einigung selbst ihre ausschließliche nationale Bearbeitung illusorisch gemacht hat. So kollidiert eine nationale Einwanderungs- und Asylpolitik mit der Freizügigkeit ohne Grenzkontrollen, die Schengen gebracht hat. Ein gemeinsamer Binnenmarkt erfordert entsprechende Marktregeln. Die politisch vereinbarte und technologisch erleichterte Liberali-

sierung internationaler Ströme von Gütern, Dienstleistungen, Informationen (kurz: Globalisierung) begrenzt zwar häufig auch die Handlungsmöglichkeiten der EU. Aber dann kommen wenigstens *economies of scale* zum Tragen, die der EU mehr Gewicht als einzelnen Ländern verleihen.

Wo immer es um internationale Beziehungen geht, in denen Macht oder Masse eine Rolle spielen, weist die EU im Vergleich zu nationalen Akteuren Vorteile auf. Der Euro ist als Reservewährung wichtiger als es die meisten nationalen Währungen je sein könnten. In Verhandlungen um Handelsfragen hat die EU als größte Welthandelsmacht ein überproportionales Gewicht. Wäre sie in außen- und sicherheitspolitischen Fragen einiger, so könnte sie auch auf diesem Gebiet eine Supermacht sein. Schon heute hat sie mehr Menschen unter Waffen als die USA oder Rußland, wenn auch weniger als China. Gäbe sie für Verteidigung den gleichen Anteil am BSP wie die USA aus, so hätte sie dank ihres höheren Volkseinkommens den größten Rüstungshaushalt der Welt.

Selbst bei Fragen, in denen die EU **eindeutige Größenvorteile** hat, weist sie **eine geringere Zielgenauigkeit** auf. Eine gemeinsame Handelspolitik ist zwar insgesamt durchsetzungsfähiger, aber möglicherweise um den Preis der Vernachlässigung spezifischer Interessen einzelner Länder oder Produzenten. Von daher sind aus der Sicht dieser Interessen bei der Übertragung der Kompetenzen auf die EU die Vorteile größerer Verhandlungsmacht gegen die Nachteile geringerer Konzentration abzuwägen. Am härtesten stellt sich diese Frage bei den Finanzen: Bietet die Übergabe von finanziellen Ressourcen an die EU bessere Aussichten, eine Aufgabe zu bewältigen, als die Verausgabung dieser Mittel unter nationaler Regie? Die Mitgliedstaaten stellen sich diese Frage in Form der Höhe ihres Nettobeitrages zum Haushalt und beim ständigen Kampf um den *juste retour* (die Beteiligung an den Ausgaben eines EU-Programms als Empfänger oder Lieferant im gleichen Um-

fang wie die Beteiligung an seiner Finanzierung). Letztlich wägen sie aber weniger einzelne Programme als die Gesamtkosten und -nutzen der Mitgliedschaft ab.

**Die europäischen Bürger sehen einen Handlungsbedarf der EU in unterschiedlicher Intensität** – je nach Art der Aufgabe, wie eine Umfrage zum Arbeitsprogramm der Kommission ergab. Während eine große Mehrheit den Kampf gegen Arbeitslosigkeit, Armut, soziale Ausgrenzung, gegen das organisierte Verbrechen und den Drogenhandel sowie den Schutz von Frieden, Sicherheit, Umwelt, Menschenrechten und Verbrauchern für vorrangig hält, findet nur eine Minderheit die Erweiterung wichtig (Eurobarometer 50). Dabei unterstützen die Bürger bei einer Reihe von Fragen eine europäische Kompetenz, so in der Außenpolitik, beim Kampf gegen Drogen, in der Forschung, in der Währungs- und Umweltpolitik, beim Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut, in der Regionalpolitik und in der Einwanderungs- und Asylpolitik. In der Medien- und Kulturpolitik, bei Bildung, Erziehung, Gesundheit und Sozialpolitik bevorzugen sie eine nationale Kompetenz (Eurobarometer 50).

Sieht man von einzelnen Politiken und Projekten ab, so bleiben eine Reihe konstanter **Fundamentalinteressen, an deren Realisierung sich auch die EU letztlich messen lassen muß**: Frieden, Sicherheit, Freiheit, Wohlstand. Wenn und solange die EU diese Ziele für ihre Mitglieder und Bürger erreicht, kann sie ihre Existenz rechtfertigen. Versagt sie dabei, wird sie über kurz oder lang die Unterstützung von immer mehr Bürgern und letztlich auch von Mitgliedstaaten verlieren.

- **Frieden und Sicherheit:** Nach innen reduziert die Integration sicher die Gefahr gewaltsamer zwischenstaatlicher Konflikte. Zwar vergrößert die Integration auch die Reibungsflächen, aber sie schafft gleichzeitig starke Zwänge und Mechanismen zur friedlichen Austragung der Interessenkonflikte. Der große Integrationsraum eröffnet

Wer soll was machen? Europäische Bürger zur Aufgabenverteilung zwischen Nationalstaat und EU	
Medien Kultur Bildung Erziehung Gesundheit Soziales	Außenpolitik Kampf gegen Drogen Forschung Währung Umwelt Einwanderung und Asyl

*In internationalen Beziehungen bringt Europa mehr Gewicht auf die Waage als jeder Mitgliedsstaat; ...*

*... aber es setzt dieses Gewicht weniger deutlich und zielgenau ein.*

kriminellen Elementen mehr Spielräume. Daher ist die innere Sicherheit eher beeinträchtigt, solange die polizeiliche Gegenmacht nicht im gleichen Umfang wächst. Nach außen ist ein geeintes Europa stärker und gewährt somit potentiell seinen Mitgliedern mehr Sicherheit, aber eben nur in dem Maße, wie es seine gemeinsamen Kräfte auch für jedes seiner Mitglieder einzusetzen bereit ist.

- **Freiheit:** Nach außen übertreffen die Handlungsspielräume der EU die einzelner Mitgliedstaaten. Sie ist auch weniger verwundbar. Nach innen jedoch schränken die Abstimmungsnotwendigkeiten auf der EU-Ebene die Freiheit aller darunter liegenden Ebenen ein. Diese Einschränkungen werden um so stärker, je weniger die unteren Ebenen die oberen kontrollieren. Einzelne Mitgliedstaaten mögen den Rat der EU noch beeinflussen können (wenn auch immer weniger); aber die Bürger haben im System der Mehrebenenpolitik kaum noch Einfluß auf die EU-Ebene. Dieses Demokratiedefizit schränkt die Freiheit ein, obwohl bei konsequenter Anwendung der Subsidiarität wichtige Bereiche der Mitwirkung der Bürger und ihrer Organisationen unterliegen.
- **Wohlstand:** Prinzipiell erlaubt ein größerer Wirtschaftsraum zwar eine bessere Spezialisierung und größere *economies of scale*, was zu einer höheren Produktivität und letztlich mehr Wohlstand führt. Dank der relativ offenen Weltwirtschaft gibt es aber empirisch keine Korrelation zwischen der Größe eines Wirtschaftsraumes und seinen Wachstumschancen (siehe die reiche Schweiz oder Norwegen). Andere Faktoren wie Sparquote, Arbeitskräfteangebot, Effizienz der Faktorallokation überwiegen. Noch schwieriger wird es bei der regionalen Verteilung des Wohl-

standes innerhalb des Binnenmarktes. Hier kämpfen die Regionalpolitik und der geringere Kostendruck in schwachen Regionen gegen die Agglomerationsvorteile der Boomregionen – erfahrungsgemäß mit geringen Erfolgsaussichten. Um einen Ausgleich zu schaffen, müßte der Unionshaushalt erheblich verstärkt und auf diese Aufgabe des regionalen Finanzausgleichs ausgerichtet werden. Auch kann die EU ein europäisches Sozialmodell mit relativ geringer Lohnspreizung, egalitärer Einkommensverteilung und großzügiger Sozialsicherung nur unvollkommen gegen – tatsächlich oder vermeintlich durch die Globalisierung erzwungene – Auflösungstendenzen schützen.

Unterm Strich stellen sich immer die gleichen Fragen: Schließt man sich mit anderen zusammen, ist die mögliche Verwässerung der Interessen und Ziele gegen den Zuwachs an Ressourcen und Spielräumen zu ihrer Erreichung abzuwägen. Die Antworten fallen angesichts unterschiedlicher historischer Konstellationen immer verschieden aus. Überwältigende Herausforderungen – oft in Form (tatsächlicher oder eingebildeter?) äußerer Bedrohungen – schaffen eine Dringlichkeit der Interessen, die Bedenken bei der **Zusammenfassung der Ressourcen** vermindern. Häufen sich die Erfahrungen, daß die kollektiven Strukturen die eigenen Interessen vernachlässigen, andere als Trittbrettfahrer die gemeinsamen Ressourcen nutzen, ohne sich in entsprechendem Maße an den Kosten zu beteiligen, dann beginnen die Tendenzen zur Re-nationalisierung und Individualisierung zu überwiegen. Bezeichnenderweise drehen sich die zentralen Konflikte in der EU um eben diese Fragen: die Struktur der Entscheidungsprozesse, die die Einflußmöglichkeiten der Mitgliedstaaten bestimmen, und die Einnahmen und Ausgaben des Haushalts, die den fiskalischen Kosten und Nutzen der Mitglieder entsprechen.

*Für die Nationalstaaten geht es in der EU um Einfluß und Geld.*

## Identität und Erweiterung: bürgerfern und weltoffen

**Jede Erweiterung der EU hat ihre Identität verändert.** Sie hat ihre Ziele und Interessen ebenso beeinflußt wie sie die zu ihrer Erreichung und Durchsetzung verfügbaren Ressourcen vergrößert hat. Bei manchen Erweiterungen nahmen die Aufgaben stärker zu als die Mittel zu ihrer Bewältigung. Die Altmitglieder hatten ihre Schwierigkeiten mit den Erweiterungen ebenso wie die Beitrittskandidaten. Die

Osterweiterung bildet in diesem Punkt keine Ausnahme. Sie wird das Wohlstandsgefälle in der Union erheblich vergrößern. Die Union steht dann erneut (wie nach der Süderweiterung) vor einer internen Entwicklungsaufgabe, die mit hohen Kosten verbunden ist. Eine Aufnahme der Türkei oder gar nordafrikanischer Länder wäre mit Sicherheit noch problematischer.

Gegner und Befürworter der Erweiterung auf Seiten der Altmitglieder bzw. des EU-Beitritts auf Seiten der Kandidaten benutzen eine Vielzahl von Argumenten, um ihre jeweiligen Positionen zu begründen und zu rechtfertigen. Angebliche Bedrohungen der Identität spielen bei den Gegnern ebenso eine Rolle wie die Beschwörung einer gemeinsamen Vergangenheit bei den Befürwortern. Offen bleibt, inwieweit sich dahinter handfestere Interessen verbergen. Tatsache ist, daß die EU die Anträge der Türkei und Marokkos abschlägig beschied, und französische Gaullisten die Aufnahme Großbritanniens ebenso aufhielten wie Wähler in Norwegen, Schweiz und Malta den Beitritt ihrer jeweiligen Länder.

Die Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung euroskeptischer ist und deren Regierungspolitik sich durch größere Zurückhaltung gegenüber der EU, vor allem gegenüber ihrer Vertiefung, auszeichnet, stehen ihrer Erweiterung aufgeschlossener gegenüber. So fallen die eher euroskeptischen Skandinavier als relativ erweiterungsfreudig auf, z. B. Schweden und Dänemark mit jeweils über 60 % Befürwortern einer Erweiterung (die höchsten Werte in der EU). Dagegen lehnen einige „Ur“-Europäer wie Belgien mit 32 % (niedrigster Wert) und Luxemburg eine Erweiterung weitgehend ab. Die Deutschen zei-

gen in beiden Punkten eher Mittelmaß (vgl. Tabelle 2).

**Bei den Beitrittskandidaten wechselte die Stimmung im Lauf der Jahre.** 1989 forderten die Demonstranten auf dem Prager Wenzelsplatz die Rückkehr nach Europa. Sieben Jahre hielt diese Europaeuphorie in Mittel- und Osteuropa mit Zustimmungsmehrheiten für einen EU-Beitritt um 80 % an. Die Regierungen schlossen mit der EU Europaabkommen und beantragten den Beitritt. Erst seit 1996 sank die Zustimmung deutlich und bewegt sich nun um 50 % (siehe Tabelle 3). Künftige Referenden müssen mit einem knappen Ausgang rechnen. Aber die Unkenntnis über die EU war und ist immer noch groß.

**Die nationalen Gefühle blieben auch in der Phase großer Europabegeisterung dominant.** 1992 sahen sich 61 % der Befragten in Mittel- und Osteuropa niemals als Europäer (24 % gelegentlich und 8 % oft). Selbst und gerade in den fortgeschrittensten Beitrittsländern (z. B. Polen und Tschechien) war die Präferenz für nationale Identität und der Wunsch, die Entwicklung nach eigenen Werten (und nicht nach westeuropäischen) auszurichten, besonders stark. Die Angst, daß mit dem EU-Beitritt die eigene, nationale Kultur Schaden nehmen könn-

*Euroskeptische Mitgliedstaaten begrüßen oft eine Erweiterung.*

**Tabelle 2: Identität und Erweiterung in den Augen der Bürger (% der Befragten)**

Land	nur nationale Identität	europäische oder gemischte Identität	für Erweiterung
Italien	28	67	47
Frankreich	31	66	35
Luxemburg	31	63	38
Spanien	39	56	54
Niederlande	45	55	57
Belgien	43	52	32
Dänemark	48	50	61
Deutschland	49	47	36
Österreich	50	46	33
Irland	53	44	44
Griechenland	56	43	56
Finnland	56	43	56
Schweden	59	40	63
Großbritannien	60	35	43
Portugal	62	32	46
EU-Durchschnitt	44	52	44

Quelle: Eurobarometer 49/1998

*Die sozialen Kosten der Transformation diskreditieren in Mittel- und Osteuropa die Marktwirtschaft und vielleicht auch die EU.*

te, ist einer der stärksten Faktoren, die Mittel- und Osteuropäer gegen einen Beitritt einnehmen (z. B. national-religiöse Kreise in Polen).

Dahinter verbergen sich teilweise auch materielle Enttäuschungen. Die Effekte der Transformation (Rezession, Arbeitslosigkeit, Verarmung, zunehmende Ungleichheit) lassen viele von einer noch stärkeren Integration und Öffnung nur Schlimmeres befürchten. Mit der Marktwirtschaft gerät in vielen, sogar fortgeschrittenen Reformstaaten wie Tschechien und Ungarn auch der Gemeinsame Markt in Verruf (vgl. Tabelle 3). Dabei findet die EU immer noch mehr Befürworter als die Marktwirtschaft, was angesichts ihres marktwirtschaftlichen Grundcharakters Rückschlüsse auf das bedenkliche EU-Verständnis der Befragten zuläßt.

Mit der Betonung der nationalen Identität geht oft eine bestimmte Vorstellung einher, was Europa sein sollte. So ist etwa der frühere konservativ-liberale tschechische Ministerpräsident Vaclav Klaus für ein Europaideal eingetreten, daß keine starken supranationalen Gestaltungsmöglichkeiten vorsah, sondern vor allem auf Marktintegration und nationale Eigenständigkeit setzte. In den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas ist der Prozeß einer eigenen europapolitischen Positionierung noch weit weniger ausgeprägt. Es gibt keine klaren Vorstellungen davon, was für europapolitische Ziele man eigentlich verfolgen will, sondern konzentriert sich auf spezifische Aspekte wie Marktzugang oder Finanztransfers, von denen man sich nationale Vorteile erhofft.

Mit dem Beitritt einiger postkommunistischer Reformstaaten wird die Diversität der EU zunehmen. Das Muster der Werte, der Zielvorstellungen („finalité“) und der auszugleichenden nationalen Interessen wird bunter und vielfältiger. Einerseits tritt mit der Osterweiterung ein Teil der Umwelt, der gegenüber sich Europa bis 1989 als eigenständige Identität definiert hat, in die Union ein. Andererseits **definieren sich die östlichen Nachbarstaaten der Union oft in Abgrenzung zu noch weiter östlichen oder südöstlichen Nachbarn**, deren europäische Qualitäten sie manchmal in Frage stellen (Abgrenzung zum byzantinisch-orthodox-osmanischen Raum).

Die politische Kultur der neuen Mitglieder wird die EU ebenfalls in zwiespältiger Weise bereichern. Die postkommunistischen Staaten weisen weniger formal institutionalisierte als personalisierte Entscheidungsstrukturen und eine Rechtskultur auf, die Gesetze weniger als Regeln und eher als Gegenstand von Verhandlungen sieht (Schöpflin). Damit werden sie die EU-Verwaltung, die nach der Norderweiterung eher regeltreuer und puritanischer geworden ist (Rücktritt der Santer-Kommission), vor große Herausforderungen stellen. Entweder werden die supranationalen Instanzen ihren kontrollierenden Durchgriff verstärken müssen, oder die politische Kultur der gesamten Union wird (noch) klientelistischer.

**Beitritt und Erweiterung sind gegenseitige Lernprozesse.** Meist sehen sich jedoch nur die Altmitglieder in der Rolle des Lehrenden. Die

**Tabelle 3: Zustimmung zur Marktwirtschaft und zum EU-Beitritt in Mittel- und Osteuropa**

Land	Zustimmung zur Marktwirtschaft		Zustimmung zum EU-Beitritt	
	höchster Wert (Jahr)	tiefster Wert (Jahr)	höchster Wert (Jahr)	tiefster Wert (Jahr)
Bulgarien	45% (91)	- 2% (94)	86% (96)	49% (97)
Estland	32% (91)	14% (95)	79% (93)	29% (97)
Lettland	43% (91)	- 12% (92)	80% (96)	47% (97)
Litauen	55% (91)	5% (96)	88% (93)	35% (97)
Polen	47% (91)	26% (94)	93% (96)	63% (98)
Ungarn	51% (91)	5% (95)	83% (93)	47% (97)
Rumänien	64% (96)	- 5% (91)	97% (96)	71% (98)
Slowakei	29% (91)	- 10% (97)	88% (96)	46% (97)
Slowenien	36% (92)	0% (97)	92% (93)	47% (97)
Tschechien	54% (90)	- 34% (97)	84% (93)	43% (97)

Quelle: Central and Eastern Eurobarometer

Kandidaten müssen „ihre Hausaufgaben“ machen. Die EU als Wertegemeinschaft wird zur „Schule der jungen Demokratien“, die zwar freiwillig am Unterricht teilnehmen, aber auch mit einem Stipendium rechnen (dürfen). Manche Lehrer merken aber später, daß sie während des Unterrichts ebenfalls erzogen und (aus-)gebildet wurden. Die Bundesrepublik nach der Vereinigung ist ein lehrreiches Beispiel für diesen gegenseitigen Prozeß, dessen Ergebnisse leider oft beide Seiten partiell enttäuschen.

Enttäuschend könnten auch die wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse der Erweiterung sein, wenn nicht rechtzeitig vorbeugende Maßnahmen ergriffen

werden. Befürworter der Erweiterung sehen größere Märkte, eine wachsende Vielfalt von Produzenten, eine effizientere Allokation europäischer Ressourcen, neue komparative Vorteile, die zu verbesserter Wettbewerbsfähigkeit und größeren Exporterfolgen der EU führen. Skeptiker sehen neue Konkurrenten, mehr Ungleichheit und stagnierende Massenkaufkraft. Die Dynamik integrierter Märkte eröffnet beide Wege.

Eine einseitig **negative Integration, die nur die Macht der Märkte freisetzen will**, könnte die Arbeitslosigkeit in den reichen, alten Mitgliedstaaten ebenso verfestigen wie die Armut in den neuen. Es bedarf einer flankierenden **positiven Integration**, die politisch sicherstellt, daß die Produktivitätsgewinne sozial gerecht verteilt werden. Die Kosten der positiven Integration fallen dabei umso höher aus, je größer die primären Entwicklungs- und Einkommensunterschiede sind. Es sind diese Ausgaben für Agrar-, Struktur- und Regionalpolitik, die vor allen den bisher davon profitierenden,

ärmeren Altmitgliedern, aber auch den reichen Nettozahlern die Erweiterung vergällen.

Die Alternative bestünde in einer **Reduzierung dieser Entwicklungsunterschiede vor dem Beitritt zur EU**. Aus der Sicht vieler Wirtschaftspolitiker bietet eine selbständige Wachstumspolitik außerhalb der EU ohnehin bessere

Erfolgsaussichten als die Vollmitgliedschaft. Für die Anhänger der freien Marktwirtschaft ist die EU eine überregulierte Wachstumsbremse, die den Transformationsländern den Weg zu einer Marktwirtschaft ohne Adjektive verbaut. Analytiker des ostasiatischen Aufholprozesses verweisen darauf, daß die EU den

*Die EU-Vollmitgliedschaft ist keine Garantie für aufholendes Wachstum.*

Kandidaten wichtige Instrumente dieses Erfolgsmodells (Unterbewertung der Währung, Protektionismus, aggressive Exportförderung, Industriepolitik, gesteuerte Kapitalallokation) entreißt oder sie entschärft. Wäre dem so, so täten die Kandidaten gut daran, ihren Beitritt zu vertagen, und die EU müßte ihre Kopenhagener Kriterien um wirtschaftliche und soziale Anforderungen ergänzen (Höhe des Pro-Kopf-Einkommens, Arbeitslosigkeit, Einkommensverteilung).

In der Tat ist die EU abgeneigt, sich allzu große soziale Unterschiede in allzu großer Zahl aufzuladen. Die ständige Verschiebung des türkischen Beitritts bzw. auch nur der Verhandlungen dazu spiegelt nicht nur europäische Bedenken bezüglich der politischen Situation in der Türkei (Minderheiten, Demokratie, Menschenrechte) wider, sondern auch deutliche Ängste vor massiver Zuwanderung. Wer die vermeiden will, kann sich gut hinter dem Argument der deutschen Bischöfe verstecken, die Türkei zähle nun mal nicht zur christlich fundierten Wertegemeinschaft Europas.

## **Kirche, Festung, Rathaus, Supermarkt: andere Identitäten, andere Grenzen**

**Die EU hat viele Identitäten**, wenn man von der Vielzahl der Projekte, der Ziele und Interessen ausgeht, die sich mit seiner Integration

verbinden. Ursprünglich ist sie eine Friedensgemeinschaft, die künftige Kriege in Europa durch die enge gegenseitige Bindung aller po-

tentiellen Gegner vermeiden will. Sie ist eine Wirtschaftsgemeinschaft, die Wohlstand und Wachstum für alle will. Sie ist eine Wertegemeinschaft, die von ihren Mitgliedern die Respektierung der Menschenrechte, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erwartet. Sie ist aber auch ein globaler Akteur, der sich wirtschaftlich und zunehmend auch außenpolitisch in Konkurrenz, Kooperation und Konflikt mit anderen Ländern und Blöcken mißt. Jedes dieser Konzepte, die sich teils ergänzen, teils reiben, legt andere Grenzziehungen und damit Kriterien für die Aufnahme in die EU nahe.

- **Friedensgemeinschaft:**

Die EU hat sich zwar in den grundlegenden Verträgen nicht explizit zu diesem Ziel des Friedens zwischen den Mitgliedstaaten bekannt, aber es bildet implizit den Kern des gesamten Integrationsprojekts, ausgehend von den verheerenden Erfahrungen der beiden Weltkriege. Hält man die Lösung der „deutschen Frage“ weiter für relevant, so ist zumindest ein EU-Beitritt Polens und Tschechiens angezeigt, um im Osten den Prozeß zu vollenden, der im Westen erfolgreich begonnen wurde.

Darüber hinaus kann man hoffen, daß über einen Beitritt weitere Konflikte befriedet werden könnten. Diese Erwartung trägt etwa das jüngste Angebot des Stabilitätspaktes für Südosteuropa, der mit einer EU-Perspektive das friedliche Zusammenleben der Staaten, Völker und Ethnien des Balkans erreichen will. **Dabei darf sich die EU nicht übernehmen.** Kaum jemand würde einer Aufnahme der Türkei um des alleinigen Zieles willen zustimmen, den griechisch-türkischen Konflikt zu entschärfen. Die EU hat auch wenig dazu beigetragen, das Nordirlandproblem, die baskische oder korsische Frage zu lösen. Es ist fraglich, ob sie eine Lösung des Zypernproblems sein kann. Dies wäre wohl nur denkbar, wenn Regionen statt Nationalstaaten direkte Mitglieder der EU würden. Solche Konstruktionen wurden zuletzt mit Blick auf das Kosovo diskutiert. Angesichts der geringen Chancen eines solchen Totalumbaus erwerben Regionen mit Unabhängigkeitsambitionen ihre Souveränität besser vorher. Die Slowakei und

Tschechien haben sich 1992 schon mit der Absicht getrennt, später gemeinsam der EU beizutreten.

Umgekehrt liegt es da bei realistischer Einschätzung der friedensstiftenden Kraft der EU näher, von Kandidaten schon im Vorfeld des Beitritts zu erwarten, daß sie ihre Probleme mit Nachbarn und eigenen Minderheiten gelöst haben, bevor sie Vollmitglied werden.

- **Wertegemeinschaft:**

Die EU hat bewußt keine religiösen oder ethnischen Werte in ihre Selbstdefinition aufgenommen. Angesichts der **Vielfalt der Kulturen in der heutigen EU der 15** wäre ein solcher gemeinsamer Wertennenner kaum zu finden. Weder Beitrittswillige noch Erweiterungsunwillige sollten und können sich daher auf diese Werte berufen, um einen Mitgliedsanspruch zu begründen oder abzulehnen.

Spätestens seit dem Amsterdamer Vertrag versteht sich die EU ausdrücklich als eine Gemeinschaft demokratischer Rechtsstaaten, die die Menschenrechte achten. In den Kopenhagener Kriterien und in den gegenwärtigen Beitrittsprozessen spielen die entsprechenden politischen Bedingungen eine zentrale Rolle. Damit ist sichergestellt, daß nur Demokratien Mitglieder der EU werden. Die Attraktivität des EU-Beitritts kann ein wichtiger Anreiz für nachhaltige Demokratisierung in Nachbarländern sein. Dazu muß aber auch das Angebot der EU, erfolgreiche demokratisierte Länder aufzunehmen, glaubhaft sein, und darf nicht von zu vielen anderen Bedingungen abhängig gemacht werden.

- **Wirtschaftsgemeinschaft:**

Wachstum, Wohlstand und seine ausgewogene Verteilung bilden traditionelle Kernanliegen der EU. Aber auch der Integrationsfortschritt in anderen Bereichen spiegelte häufig wirtschaftliche Konjunkturen wider. In den ersten 15 Jahren ihres Bestehens

konnte sich die EWG als **der internationale Raum begreifen, in dem die keynesianisch-korporatistische Wachstums- und Beschäftigungspolitik der Mitglieder optimal eingebettet war.** Dieses Modell scheiterte an den Krisen der 70er Jahre. Der libe-

**Um die innergemeinschaftliche Solidarität nicht zu überfordern, ist an soziale Beitrittskriterien zu denken: Einkommenshöhe, Arbeitslosenrate, Einkommensverteilung.**

*Zur Lösung ihrer eigenen Volksgruppenkonflikte konnte die EU bisher wenig beitragen.*

ral geprägte neue Integrationsschub der 80er Jahre setzte stärker auf Märkte als auf begleitende und koordinierte Politiken, wobei allerdings eine Fülle harmonisierter Marktregelungen hinzutraten. Der Binnenmarkt war aber grundsätzlich offener für Erweiterung, da er keine gemeinsame positive Politik, sondern nur die Zustimmung zu deren Abwesenheit voraussetzte. Nicht zufällig zog er rasch den Europäischen Wirtschaftsraum und die EFTA-Erweiterung nach sich. Die Kopenhagener Kriterien repräsentieren diesen Ansatz, indem sie Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt, Marktwirtschaft und die Übernahme des *acquis communautaire* voraussetzen.

In den 90er Jahren traten die **Defizite der negativen Integration** ebenso zutage wie die Schwierigkeit, eine positive Integration der 12 oder 15 Mitgliedstaaten voranzutreiben. Initiativen, die auf mehr Beschäftigung und die Sicherung sozialer Standards setzten, waren nur in verwässerter Form oder unter Ausschluß einzelner Mitglieder durchzusetzen. Der Bedarf nach derartigen flankierenden Politiken könnte sich aber unter den Bedingungen der Währungsunion dramatisch erhöhen, wenn es zu einer größeren Rezession oder Krise kommt. Es bleibt abzuwarten, ob dann der bestehende Raum angemessen ist oder ob nicht eher nur eine Un-

tergruppe von Mitgliedern seine wirtschaftspolitische Kooperation verstärken will. Auch arme Neumitglieder werden ihre Mitgliedschaft mit der Meßlatte des aufholenden Wachstums testen. Eine Erweiterung muß auf diesem Hintergrund noch zusätzliche Anforderungen an die wirtschaftspolitische Abstimmungsbereitschaft stellen.

- **Weltmacht:**

Europa wird gewichtiger mit jedem neuen Mitglied. Ob es auch mächtiger wird, hängt nicht nur davon ab, welche Bataillone der Neuling mitbringt, sondern wie weit er mit den außen- und sicherheitspolitischen Zielen und Perzeptionen der anderen Mitglieder übereinstimmt. Wer eine **stärkere Rolle Europas auf der Weltbühne** will (womit nicht in erster Linie eine militärische Rolle gemeint sein muß), der muß Beitrittskandidaten auch diesbezüglich auf die Probe stellen. So hat z. B. die tschechische Reaktion im Kosovokonflikt gezeigt, daß bei aller grundsätzlichen Übereinstimmung hinsichtlich der zu verteidigenden Werte nationale Interessen und Sichtweisen noch erheblich auseinanderfallen können. Der wesentliche Zugewinn an weltpolitischer Handlungsfähigkeit wäre derzeit weniger durch Erweiterung als durch mehr Einheit unter den gegenwärtigen Mitgliedern zu erzielen.

## Europa ohne Ende

„Wo endet Europa?“ führt als geographisch gestellte Frage nicht weiter. Kaum ein Nachbarland wäre gut beraten, in seiner derzeitigen Verfassung der EU beizutreten. Aber im Ausmaß der notwendigen Anpassungen gibt es enorme Unterschiede. Während der Weg für die Kandidaten der ersten Runde absehbar erscheint, muß er für die Türkei, die Ukraine oder Rußland noch endlos wirken.

**Die Identität Europas ist zu vage, um Grenzen der Erweiterung zu bestimmen und zu begründen.** Sie beschränkt sich in ihrem harten Kern auf die Funktionalität des Raumes, in dem bestimmte Ziele und Interessen zu verwirklichen sind. Auch dessen Grenzen sind vage und dynamisch. Aber die politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Anforderungen an und durch gemeinsame Politiken und Institutionen

sind spürbar genug, um jedes Mitglied zu gnadenlosen Verhandlungsmarathons und jeden Kandidaten zu reiflicher Prüfung seines Beitrittswunsches zu veranlassen.

Es gibt also keine prinzipiellen Gründe, Nachbarländer für immer auszuschließen. Wenn ihre Einwohner einen Beitritt nach reiflicher Überlegung und ausreichender Information für richtig halten, weil sie die Werte, Interessen und Ziele der Union teilen, sollten auch sie als Mitglieder willkommen sein. Wenn der Beitrittswunsch sie bewegt, die dafür notwendigen Voraussetzungen zu erfüllen, so liegt dies auch im wohlverstandenen Interesse Europas. Europa endet immer in den – allerdings von ihren Herzen und Bäuchen geleiteten – Köpfen seiner Bürger.

*Weder die Türkei noch Rußland sollen prinzipiell aus der EU ausgeschlossen werden.*

Die **Reihe Eurokolleg** greift aktuelle Sachfragen des europäischen Einigungsprozesses auf. Ziel ist es, Problematiken und Politikoptionen von komplexen europäischen Sachverhalten zu diskutieren.

Diese Eurokolleg-Broschüre basiert u.a. auf den Ergebnissen unserer Veranstaltung "Identität und Grenzen Europas. Perspektiven und Optionen angesichts der Osterweiterung", die die Friedrich-Ebert-Stiftung zusammen mit der niederländischen Alfred-Mozer-Stichting in Seregélyes, Ungarn, organisiert hat.

Der **Autor**, Michael Dauderstädt, ist Mitarbeiter der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

**Bezug kostenlos durch:** Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Internationaler Dialog, Eva Meiners, 53170 Bonn, Fax 0228883538, Internet: <http://www.fes.de>

**Redaktion:** Anne Seyfferth, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Internationaler Dialog, 53170 Bonn

Copyright: Friedrich-Ebert-Stiftung

**Druck:** Druckerei Plump, Rheinbreitbach

**ISSN: 0939-7493**

**ISBN: 3-86077-850-1**

# Bestellschein REPRO

