

# Die EU : Vorstellung ohne Wille - Wille ohne Vorstellung : vor der Revision des Vertrages von Maastricht

Autor(en): **Papcke, Sven**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **76 (1996)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165563>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Sven Papcke

# DIE EU: VORSTELLUNG OHNE WILLE – WILLE OHNE VORSTELLUNG

Vor der Revision des Vertrages von Maastricht

*Der Konflikt zwischen der Lebenswirklichkeit in Europa und den euro-architektonischen Absichten der Professionals in Brüssel ist bezeichnend für die augenblickliche Verfassung der Gemeinschaft. An der Konferenz von Turin, an welcher der Vertrag von Maastricht revidiert werden soll, steht die EU unter Zeitdruck und Zugzwang.*

Der Kompromiss als Prinzip der Zusammenarbeit ist sicherlich eine der wichtigsten Erfindungen der Menschheitsgeschichte. Er neigt jedoch zur Wirkungslosigkeit. Auch die notwendigerweise deliberative Politik eines mehrstaatlichen Zweckverbandes steht zuweilen unter Entscheidungsdruck. Es heisst nicht immer Lippen spitzen, mal muss gepfiffen, sprich entschieden werden. Dieses Rezept für Erfolg scheint Europa *verlernt* oder als Körperschaft teilsouveräner Mitspieler noch nicht *gelernt* zu haben. Wenn es nicht gelingt, Krisen handelnd zu meistern, wird die Gemeinschaft Schlechtwetterperioden kaum unbeschadet überstehen.

Wenn es nicht gelingt,  
Krisen handelnd zu meistern, wird die  
Gemeinschaft Schlechtwetterperioden  
kaum unbeschadet überstehen.

«Europa heisst ... das Drittel des Erdenrundes, darin die Völker sich breiten, nach Sprache und Sitten und Namen mannigfach voneinander sich scheidend in Glauben und Leben.» So beginnt das «Waltharilied» aus dem 10. Jahrhundert. Der Blick auf unsere «Uneinigen Staaten von Europa» zeigt, dass sich seit-her kaum allzuviel geändert hat, trotz aller ökonomischen Vernetzungs- und institutionellen Abstimmungsregeln. Was wunder, dass der amerikanische Aussenminister *Henry Kissinger* zynisch oder verzagt gefragt hat, wo und wie im Notfall die Telefonnummer von Europa zu finden sei?

Entscheidungskapazität scheint die knappste Ressource der EU zu sein. Und zwar nicht nur, weil die Brüsseler Abstimmungsverfahren überholt sind. Vielmehr fehlt oft Entscheidungsmut, weil EU-Europa noch immer wie eine Vorstellung ohne Wille wirkt. Oder ist es umgekehrt? Wohlklingende Worte hingegen finden sich ebenso im Überfluss wie das, was die Psychologen als «Ersatzhandlungen» zu bezeichnen pflegen.

## Wende?

Artikel N des Vertrages von Maastricht schreibt für das Jahr 1996 eine Reformkonferenz vor, die sich der Überprüfung von neun Tagesordnungspunkten widmen soll, auf die man sich in Holland geeinigt hatte. Diese Absprache führt mittlerweile zu einer wahren Lawine von Änderungsvorschlägen (vgl. *Hartmut Marhold* in: «Europäische Zeitung» Nr. 9, 1995, S. 22), welche die EU den verschiedensten Interessen mundgerecht machen möchte.

Es ist allerdings merkwürdig, dass sich die meisten europolitisch so oder so organisierten Mitdiskutanten darauf beschränken, das «Demokratiedefizit» in Brüssel zu betonen. Auf die realexistierenden Ängste der Bevölkerung, die sich von der EU mehr und mehr abwendet, geht man kaum ein. Vielleicht, weil noch immer das eher pathetische «*telos Europa*» der Nachkriegszeit «einen Ersatz für den nicht vorhandenen europäischen demos» bietet? Derart warnt *Timothy Garton Ash*<sup>1</sup> vor dem Verzicht auf allgemeine Zustimmung und dem alleinigen Vertrauen auf den guten Willen jener zumeist beamteten und folglich an diesem Vorhaben materiell interessierten Euro-Klasse.

Der Schock der Regierung *Carlsson* bei der ersten Europa-Wahl, die nach der knappen Zustimmung

zum EU-Beitritt im September 1995 in Schweden abgehalten wurde, war in mehr als einer Hinsicht lehrreich. Denn die mangelnde Wahlbeteiligung und die hohe Ablehnungsrate der EU-Mitgliedschaft erweisen, dass Übertreibungen auch in der Europapolitik «kurze Beine» haben. Was hat man den zögernden Schweden vor dem Beitritt nicht alles versprochen? Schliesslich sind nicht einmal die horrenden Nahrungsmittelpreise in den Supermärkten gefallen.

Anti-Stimmung ist freilich nicht nur im hohen Norden verbreitet. Eine Volksbefragung über EU-Europa etwa in Zusammenhang mit Maastricht II könnte allerorten zu einem bösen Erwachen führen. Nicht zuletzt in Deutschland, wo man es bisher vermieden hat, über «Brüssel» abzustimmen, und es wohl auch lieber unterlässt.

Legitimität gewinnt eine politische Ordnung, wenn sie von ihren Bürgern für die Sicherung der Existenz als notwendig anerkannt wird. Gemeint sind alle Bürger, auch die Meinungsträger. Seit der Vertrag von Maastricht der Union neue Zuständigkeiten etwa im innen- wie aussenpolitischen Bereich übertragen hat, die bislang zu den Kernbereichen der hoheitlichen Staatsaufgaben zählten, schwindet die bisher bestehende, wenngleich eher diffus-positive Grundeinstellung über den Nutzen der europäischen Einigung.

Die französische Sozialistin *Elisabeth Guigou*, euro-parlamentarisches Mitglied der Reflexionsgruppe, hat in Strassburg ein Reform-Szenario vorgestellt, nach dem alles besser, demokratischer und flexibler werden soll. Aber welche Regierung spielt als Hüter der Verträge bei dem solchermassen geplanten Eigen-Einflussverlust mit?

### **Widersprüche und Kritik**

Wenn die Lage europolitisch nicht so heikel wäre, wirkte sie nachgerade komisch. Denn die Erwartungen des Bundestages, des Europäischen Parlaments, der Wirtschaftsverbände und auch der Parteien an die bevorstehende Revisionskonferenz in Turin füllen nicht nur Bände. Sie sind vor allem so überzogen, dass zu fragen bleibt, in welcher Traumwelt viele Euro-Zuständige leben?

Man lese als Beleg für solche Abgehobenheit den Änderungsentwurf, den die EU-Kommission in Brüssel der Öffentlichkeit unterbreitet hat<sup>2</sup>. Er besteht aus schierer Utopie, misst man die Vorstellungen an der realen Unionspolitik.

Im Juni 1995 konnte man sich am Euro-Gipfel in Cannes in allen wichtigen Punkten wie einer EU-weiten Beschäftigungspolitik, dem gemeinsamen Auftreten in Ex-Jugoslawien, Fragen der inneren Sicherheit oder auch der Finanzierung neuer Erweiterungen nicht einigen. Auf dem Gipfel in Mallorca

war es kaum anders. Auch hier war man Ende September 1995 nicht imstande, sich etwa auf Wege zu verständigen, wie Ostmitteleuropa bezahlbar in die EU zu führen ist. Kann in dieser verfahrenen Lage vielleicht tatsächlich eurostrategisches Ersatzhandeln den eher ratlosen Staaten-Club zusammenhalten?

Die EU durchlebt schwierige Zeiten. Verleiten diese nicht dazu, sich lieber mit Zukunftsmusik zu beschäftigen als mit dem ganz alltäglichen Ärger? Was man wochentags nicht lösen kann, lässt sich wenigstens sonntags in der Planung bereinigen. Das macht nicht zuletzt die Attraktivität der augenblicklichen EU-Reformdebatte aus. Die europäische Tagträumerei soll insbesondere auch durch positive Erinnerungen beflügelt werden.

*Was man wochentags  
nicht lösen kann, lässt sich sonntags  
wenigstens in der Planung bereinigen.*

Deswegen wurde ein 18köpfiger Ausschuss von «Europa-Weisen» unter dem Vorsitz des spanischen Europa-Staatssekretärs *Carlos Westendorp* beauftragt, als «Reflexionsgruppe» entsprechende Unterlagen vorzubereiten, und er nahm am Pfingstwochenende 1995 in Messina seine Tätigkeit auf. Dort, auf Sizilien, beschlossen die Aussenminister der sechs Montanunionländer seinerzeit, «eine neue Phase auf dem Wege zum Bau Europas einzuleiten», wie es in der Schlussresolution<sup>3</sup> vom 3. Juni 1995 hiess.

Sind angesichts der sehr unterschiedlichen Länderpositionen etwa in Fragen von Mehrheitsentscheidungen, der Demokratisierung der EU oder der Aussen- und Sicherheitspolitik die Erwartungen nicht überspannt? Wird am Ende der Reformdiskussion der Übergang in eine Politische Union stehen? Oder kommt kein Maastricht-II-Vertrag zustande, der substantiell über das bisher Erreichte hinausgeht? Es sieht eher nach letzterem aus. Die Revisionsdebatte beschwört mehr demokratische Teilhabe, ohne das Engagement der Bevölkerung in einer öffentlichen Debatte in Gang zu bringen.

Demokratische Kritik und öffentliche Kontrolle sind in der abgeschirmten Welt der EU-Kommission in Brüssel nicht beliebt. *Bernard Conolly*, zuletzt Leiter einer EU-Sonderabteilung für das Währungssystem, wurde als «Nestbeschmutzer» zur Ordnung gerufen, und man leitete ein Disziplinarverfahren ein, als er in seinem Buch «The Rotten Heart of Europe» (London 1995) die Brüsseler Pläne für die Einheitswährung kritisierte.

Doch nicht nur engagierte Fachleute wie Conolly, auch die schnöde Realität signalisiert in der Startphase der Euro-Währung bei den selbstgesetzten Eintrittskriterien fast überall Rot. Zur Zeit erfüllt nur Luxemburg die Aufnahmebedingungen. Und angesichts der Wirtschaftslage und -daten ist mit Blick auf die verbleibende Frist, die man sich gesetzt hat, kaum wahrscheinlich, dass mindestens neun der Partnerländer dem neuen Geldklub beitreten, vor allem unter Berücksichtigung ihrer Verschuldungsrate. Es sei denn, man hilft nach, indem die Spielregeln geändert und weniger streng auf die Voraussetzungen der Geldwertstabilität geachtet wird...

Das immerhin scheint Connolly, im Gegensatz zu anderen Kassandras, erreicht zu haben: Das europäische Kommissariat zeigte sich verärgert. Conolly verfasste ausdrücklich eine politische Schrift. Sie thematisiert bislang vernachlässigte Widersprüche der EU-Konstruktion. Man denke an entwicklungsgeographische Ungleichzeitigkeiten, wirtschaftsphilosophische Unvereinbarkeiten oder an die unterschiedliche Finanzbelastung der Partnerländer. So kostet die EU eine deutsche Durchschnittsfamilie 1864 Mark pro Jahr, mit wachsender Tendenz, wohingegen eine französische Familie nur mit 391 Mark belastet ist, von anderen Mitgliedern ganz zu schweigen, die weniger einbringen, als sie einstreichen.

### Einigungslogik

An die Gründe für diese und andere Verwerfungen hat *Simon Serfaty*<sup>4</sup> vor kurzem erinnert. Der amerikanische Beobachter beschreibt die Einigungsbemühungen Westeuropas politisch vor allem als Logik der Eindämmung Deutschlands unter Führung von Paris. Die dabei ursprünglich einseitig nur Bonn zuge dachte «Denationalisierung» (S. 53) sei später zum generellen Sachzwang der Brüsseler Union geworden.

Und diese Rückwirkung auf alle Beteiligten hat nach und nach die kontinentalen Gegebenheiten ebenso verändert wie die nicht erst seit der Wiedervereinigung evidente Tatsache, dass die Konfliktschärfung auf dem Alten Erdeil vor allem deutschen Interessen förderlich war. Schon diese Verschiebungen haben nicht nur in Paris seit 1989 die Frage aufgeworfen, wer in Europa eigentlich wen integriere? Auch das mag die Abstimmungsschwierigkeiten in vielen Politikbereichen erklären, die seit dem Vertrag von Maastricht, der 1991/1992 den «Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe heben» (Präambel) sollte, eher von einer neuen Eurosklerose zeugen.

Meinungsverschiedenheiten wie diese lassen sich immerhin mit dem schweren Abschied von Souveränitätsrechten erklären, der allen Partnern abverlangt

wird. Ohnedies schaffen Lösungen in der Politik immer neue Probleme, stellen zeitlich begrenzte Arrangements dar. Zusätzlich zeugen die seither sichtbaren Euro-Irritationen von sehr unterschiedlichen Ausgangslagen der Mitspieler. Beispielsweise variiert deren Wirtschaftswachstum zwischen 1,9 und 6 Prozent, die Arbeitslosenquote zwischen 16,9 und 2,6 Prozent, die Inflationsraten pendeln zwischen 11,3 und 1,2 Prozent und die Zinsen bewegen sich in einem Feld von 14,4 und 4,1 Prozent (The European vom 24. / 30. 8. 1995, S. 20).

*Euro-Irritationen zeugen  
von sehr unterschiedlichen Ausgangslagen  
der Mitspieler.*

Bei aller Unterschiedlichkeit, bei allen sich daraus ergebenden Schwierigkeiten einer Ausbalancierung jeweiliger Belange: Wenigstens sind bislang die Erträge der Zusammenarbeit grösser gewesen als die politischen oder finanziellen Belastungen durch die Einigung. Zumal für die öffentliche Wahrnehmung, die sich ansonsten um die Details der Eurobürokratie in Brüssel kaum schert. Das wurde letzthin anders. Die EU entwickelte sich zum öffentlichen Ärgernis, nicht zuletzt in der Bundesrepublik, weil sie fremd und fern geblieben ist, allerorten hineinzureden pflegt und zunehmend mehr kostet.

Man hat daher von einem «*permissiven Konsens*» (*Kielmannsegg*) sprechen wollen, der den Einigungsprozess bislang getragen hat. Diese Ressource des guten Willens scheint verbraucht. Maastricht signalisierte keinen neuen Anfang, wie erhofft, sondern hat das europapolitisch Erreichbare zusammengefasst.

Wie es die in Holland formulierten Überprüfungs- und Fortschreibungsabsichten dieses Vertrages (Artikel N) zeigen, war die politische Klasse der Brüsseler Union fest vom Gegenteil überzeugt. Einige Mitgliedsstaaten drängten auf die rasche Vollendung einer Union, wengleich aus unterschiedlichsten Gründen. Tragende Säule dieses Zukunftsprojektes sollte eine Währungsunion sein. Seit dem *Cecchini*-Bericht vom Ende der achtziger Jahre ging man davon aus, dass die Kosten *Nicht*-Europas in diesem Handlungsfeld immens seien. Was lag näher, als mit den Mitteln der Politik auf die Etablierung einer Einheitswährung zu setzen, selbst wenn vorerst jedenfalls die Wirtschafts- ebenso wie die Politische Union ausstünden?

Die *Cecchini*-These<sup>5</sup> versprach, mit der Einführung des Binnenmarktes, mithin durch die Beseitigung der «Transaktionskosten», würde sich

EU-Europa in eine blühende Produktionslandschaft verwandeln. Davon war bald keine Rede mehr. Die Gemeinschaft zählt inzwischen über 20 Millionen Arbeitslose, und die Statistik verzeichnet mehr als 50 Millionen Arme und 5 Millionen Obdachlose.

Ausserdem wird das Ausmass des sozialen Ausschlusses zunehmen<sup>6</sup>. Um den Maastrichter Vertrag einzuhalten, müssen die Mitgliedsländer bei den öffentlichen Ausgaben weiter sparen. Das gefährdet bis zu zehn Millionen Arbeitsplätze, falls aus Brüssel nicht gegengesteuert wird. Doch womit? Auch hier sind die Kassen leer.

### Wie weiter?

Spannungen dieser Art zeigen sich schon. Brüssel musste die Finanzausgleichswünsche mehrerer Länder abwehren<sup>7</sup>, die sich wegen ihrer Vorbereitung auf die Maastrichter Währungskriterien handelspolitisch übervorteilt sehen durch Weichgeldländer im Staatenverbund wie England. In der EU werden politische Querelen um diese oder andere Formen des Trittbrettfahrens zunehmen; auch zwischen Frankreich und Deutschland. Es geht dabei nicht nur darum, wer in der Währungsunion den Ton angibt und in wessen Interesse. Die Mitgliedsländer behalten unabhängige Regierungen.

Die meisten Reformvorschläge zielen auf eine erhöhte Entschlussfähigkeit durch die Formulierung einer, wie immer abgefederten, Mehrheitsregel als Standardregel in den Ministerräten. Zudem ist viel davon zu hören, in Brüssel endlich mehr Demokratie wagen zu wollen.

Die deutsche Bereitschaft, sich an EU-Europa zu verlieren, flösst vielen Partnern Furcht ein, in den Strudel einer bundesstaatlichen Entwicklung zu geraten, während man allerorten, von den Benelux-Ländern vielleicht abgesehen, an einen Staatenbund denkt, der eine Bedeutungsaufwertung besonders der kleineren Mitgliederstaaten bewirkt hat. Warum soll oder könnte das nicht erfolgreich so weitergehen wie bisher?

Das werden die Verantwortlichen in Paris und Bonn zu beantworten haben. Sie legten, wenngleich aus sehr unterschiedlichen Motiven, zu Anfang der neunziger Jahre eine Vertiefungs-, Vergrößerungs- und zugleich Intensivierungseile an den Tag, die der EU heute den Innovationsdruck beschert, mit dem Brüssel kaum fertig wird. Was bislang eher zusammenwucherte, das vermag über Nacht schwerlich auszusehen wie eine wirklich durchdachte Staatszwecklehre für den Alten Kontinent.

Nun heisst «Euroskepsis» nicht, nur Bedenken gegen Hast, Ausmass oder auch Heterogenität des

Einigungsweges vorzutragen. Soziales Chaos und politische Spannungen bedrohen nach wie vor den Alltag Europas. Bedarf es nicht wenigstens einer kontinentalen Gesamtordnung als Zielsetzung der EU? Fragt sich nur, wie diese auszusehen hat, ohne schon in ihrer Blütezeit fiktiv zu sein? Wenn die Hoffnungen, Interessen und Bedürfnisse der Bürger nicht befriedigt werden, sind Verträge per se historisch ebenso wenig wetterfest wie Zwang oder Propaganda. Politische Gebilde ruhen auf öffentlicher Akzeptanz, oder sie sind auf Sand gebaut.

Diese Regel gilt besonders für die höchst komplizierte Euro-Abstimmung, an der in Belgien unablässig gezimmert wird. Mit juristisch, ökonomisch oder sonstwie begründeten Auflagen allein werden das richtige Mass, die Schrittabfolge sowie die zukünftige Dichte der europäischen Zwischenstaatlichkeit kaum zu finden sein. Es geht keineswegs um Überredung der Bevölkerungen, sondern um Überzeugung durch Erfolge.

Erfüllt eine zentralisierte EU nach dem Muster des französischen Direktorialstaates wirklich die anfänglichen Europaträume? War nicht eher an einen, wenngleich enggeknüpften Staatenbund gedacht, frei nach «*Grenzen beseitigen – nicht Staaten*», wie Robert Schuman sich ausdrückte? Was doch heissen sollte: gegenseitige Marktöffnung, gemeinsame Sicherheit, Sozialschutz und vertrauensvolles Miteinander. Keineswegs aber die Übermacht einer EU-Bürokratie, zu der die undurchschaute Selbstherrlichkeit «à la Brüssel» nach Wahrnehmung vieler Zeitgenossen gerät.

<sup>1</sup> Europa Denken, Internationale Politik, Heft 9 (1995), S. 3 ff., hier S. 5.

<sup>2</sup> Bericht über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union, 77 Seiten und 17 Anhänge, Brüssel vom 10. Mai 1995.

<sup>3</sup> Vgl. Jürgen Schwarz: Der Aufbau Europas. Pläne und Dokumente 1945–1980. Bonn 1980, S. 275 f., hier S. 275.

<sup>4</sup> Half before Europe, half past NATO, The Washington Quarterly 18/Heft 2 (Frühjahr 1995), S. 49 ff.

<sup>5</sup> Vgl. Paolo Cecchini et al.: Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988.

<sup>6</sup> Laut Berechnungen von Stuart Holland, Direktor der in London ansässigen Denkfabrik «Associate Research in Economy and Society», vgl. Ten million jobs in jeopardy, The European vom 2./8. 6. 1995, S. 1 f.; Job Killer EU, focus Nr. 36 (1995), S. 234.

<sup>7</sup> Vgl. Lionel Barber: Brussels rejects devaluation aid, Financial Times vom 18. 8. 1995, S. 1. Handelsblatt vom 18. 9. 1995, S. 33.

SVEN PAPCKE, 1939 in Hamburg geboren, ist Professor für Soziologie an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Er befasst sich schwergewichtig mit der Geschichte der Soziologie, mit Kulturosoziologie und Europafragen. Im Campus Verlag ist 1993 sein Buch «Deutsche Soziologie im Exil» erschienen.