

Die Europäische Union neu ausrichten

Das differenzierte Europa

Werner Weidenfeld

Die EU ist überdehnt. Drei verschiedene, koexistierende Europavisionen erklären den derzeitigen Strategiemangel: Das pragmatische Europa ist nicht transparent, das grenzenlose Europa fördert Ängste unkontrollierbarer Veränderungen, und das Identitäts-Europa befindet sich in einer Sinnkrise. Antwort bieten mehrere Strategien: Ein Transfer einzelner Elemente der europäischen Verfassung in einen Europavertrag; Orientierung an einem differenzierten Europa und Bildung von Koalitionen, um Europa zu führen.

Europäische Union, Reform der EU, Europäische Verfassung

The EU is clearly overstretched. Three different conceptions of Europe explain the lack of strategy: The „pragmatic Europe“ is not transparent, the „limitless Europe“ causes fears of substantial changes, and the „identity-building Europe“ suffers from a crisis of orientation. The following strategies could be applied: a transfer of some elements of the Constitutional Treaty into a condensed treaty; an orientation towards a more differentiated Europe, and the formation of coalitions in order to lead Europe.

European Union, Reform of the EU, European Constitution



Prof. Dr. Werner Weidenfeld, geb. 1947, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann Stiftung Gütersloh; Direktor des Zentrums für angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München. Forschungsthemen: Europäische Integration, Außenpolitik, politische Transformation.

Publikationen: Europa-Handbuch, Gütersloh 2004; Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn 2003.
E-Mail: werner.weidenfeld@lrz.uni-muenchen.de

Die Europäische Union leidet an Überforderung

Europa hat einmal mehr seine Fähigkeit zur Einigung in letzter Minute bewiesen. Wochenlang sah es so aus, als würde die EU unter britischer Präsidentschaft noch tiefer in die Krise schlittern. Die Fronten schienen verhärtet: Die Briten verteidigten eisern ihren Rabatt, die Franzosen ihre Agrarsubventionen, die neuen Mitglieder ihre Strukturhilfen, und die Nettozahler wollten nicht mehr als ein Prozent der Wirtschaftsleistung ihrer Länder nach Brüssel überweisen¹. Nun ist die große Krise abgewendet. Doch können sich die Europäer jetzt beruhigt zurücklehnen? Mitnichten, denn die Beendigung des Finanzstreits ist einzig der Rückkehr zur Logik des Basars geschuldet. Sie folgt keiner sachlichen Reformstrategie. Alle großen Strukturfragen blieben ungelöst: Die Widersinnigkeiten von Agrarmarkt und Britenrabatt werden fortgeschrieben. Die Gesichtswahrung der Hauptakteure war das ausschlaggebende Kriterium. Der schlichte Ausweg lag in der Erhöhung des Budgets. Und Deutschland zahlt davon den Löwenanteil. So hatte es das prosperierende Deutschland über Jahrzehnte getan – und in diese Tradition stellt sich nun auch das hoch verschuldete Deutschland. Die veröffentlichte Meinung in Europa applaudiert. Angela Merkel wird von ihren Kollegen gelobt. Es bleibt mehr als nur ein fader Nachgeschmack. Die Großzügigkeit Deutschlands löst den Reformdruck von Europa. Die Stagnation erscheint damit vorprogrammiert.

Es gilt in solchen Momenten der vordergründigen Erleichterung den Blick auf die eigentlichen Kernprobleme zu richten: Es scheint in der Sache nur wenig zusammen zu gehen in Europa. Nach dem Scheitern der Verfassung kam der große Finanzstreit. Und vorher die Zweifel am Stabilitätspakt der gemeinsamen Währung, die Sorge um die Verkraftbarkeit der Beitrittswelle und schließlich die Debatte um den Türkeibeitritt. Während man sich beim Nein der Franzosen und der Niederländer noch darüber hinweg trösten konnte, Europa sei in die Falle innenpolitischer Frustrationen gelaufen², offenbart nun das unwürdige Geschacher um den Finanzrahmen, dass die Krise die Tiefenschichten der europäischen Ratio erfasst. Beim Treffen der Staats- und Regierungschefs vor Weihnachten wurde unmissverständlich deutlich, dass unvereinbare strategische Perspektiven aufeinander prallen. Während die einen nur in den Vereinigten Staaten von Europa eine Überlebenschance für den Kontinent sehen – so das jüngste Memorandum des belgischen Mi-

¹ Vgl. Roman Maruhn und Janis Emmanouilidis 2005: Agenda 2007 – Der Konflikt um den Finanzrahmen 2007–2013.

² Vgl. Joachim Schild 2005: Ein Sieg der Angst, in: *Integration*, Nr. 3 (2005), S. 187-200 und Marij Leenders / Wim van Meurs: *Niederlande*; www.cap-emu.de.

nisterpräsidenten Verhofstadt³ – sagt die britische Regierung, sie sei nur einem Binnenmarkt beigetreten. Diese tiefe Diskrepanz in der Perspektive droht nun der Erfolgsgeschichte der Integration ein abruptes Ende zu bereiten. Unübersehbar ist, dass der integrationspolitische Grundkonsens der Vergangenheit angehört. Woran liegt das? Und was gilt es angesichts dieser neuen Lage zu tun?

Es gab Zeiten, da war Europa vom Wunder der Integration verzaubert. Nach Jahrhunderten leidvoller Erfahrung kriegerischer Gegnerschaften, nach imperialen Verwüstungen, nach nationalistischen Eruptionen hatten die Völker des Kontinents den inneren Hebel gewendet. Die Bildung einer europäischen Gemeinschaft wurde zur bewegenden Grundidee der Nachkriegszeit. Zwei große Quellen lieferten ungeahnte Kraftreserven für diese historische Revolution: die Hoffnung auf Sicherheit gegen die große Bedrohung aus dem Osten und die Erwartung wirtschaftlicher Wohlfahrt durch den gemeinsamen Markt. Beide Vorstellungen ließen sich realisieren. Europa wurde zu einem Modell für Sicherheit und Prosperität mit weltweiter Ausstrahlung. Als sich in den frühen achtziger Jahren erste Ermüdungserscheinungen zeigten und man von „Eurosclerose“ sprach, verhalf das strategische Denken eines Jacques Delors zu einem neuen Schub.

Heute erscheinen solche Hinweise wie Signale einer untergegangenen Zeit. Versuche zur Modernisierung des europäischen Wirtschaftsraumes, Lissabon-Strategie genannt, erweisen sich als pathetische Garnierung von Seifenblasen. Der Stabilitätspakt um die gemeinsame Währung Euro wird inzwischen als Fessel empfunden. Budgetkonflikte, Agrarstreit, Bürokratie-Probleme, nationale Egoismen bestimmen das Bild. Die Dynamik früherer Zeiten ist dahin. Wozu neue Anstrengungen unternehmen, wozu neue Kräfte mobilisieren? Europa ist erschöpft. Und dennoch reicht dieser Befund nicht aus, um das ganze Ausmaß von Frustration, Konfusion und Orientierungslosigkeit zu erklären, das heute die europäische Szene beherrscht. Es gibt einen anderen Schlüssel: Heute existieren drei verschiedene Konstrukte von Europa nebeneinander⁴:

Da ist das Europa des täglichen Pragmatismus. Wir haben uns an Freizügigkeit und europaweite Mobilität gewöhnt. Ohne Masterplan hat sich dieses Europa der Römischen Verträge seit den 1950er Jahren entwickelt. Hier wurde eine kleine Kompetenz ergänzt, dort wurde ein Entscheidungsprozess leicht korrigiert – alles ohne Systematik. Die Logik funktionaler Ergänzung

³ Vgl. Guy Verhofstadt 2006: Die Vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa, (o.O.), 2006 (i.E.).

⁴ Vgl. Werner Weidenfeld 2005: Die Zukunft Europas, in: ifo Schnelldienst, 58, Nr. 15 (2005), KW 31-32, S. 16-19.

bahnte den Weg und führte zur heutigen Intransparenz. Das hohe Niveau der Vergemeinschaftung ließ schließlich den Wunsch nach institutioneller Zuverlässigkeit übermächtig werden. Das Tor zur europäischen Verfassung öffnete sich⁵. Die Referenden in Frankreich und den Niederlanden zeigten jedoch, dass dem Begriff der „Verfassung“ eine zu hohe Symbolkraft beigegeben wurde. Von der Verfassung erhoffte man sich eine vitale Aufbruchstimmung, stattdessen wurde sie zum Katalysator der großen Depression.

Da ist das zweite Europa: ein Kontinent, dessen Horizont entgrenzt ist. Die zunächst kleinräumige Gemeinschaft der Römischen Verträge hatte sich mehrfachen Erweiterungen unterzogen. Die ersten Erweiterungsrunden hatten den ursprünglich westeuropäischen Kern der Einigung nicht in Frage gestellt. Dies geschah erst durch das Ende des Ost-West-Konflikts. Die Vision eines vereinigten, großen Europa wurde Wirklichkeit. Historisch versunken geglaubte Kulturräume tauchten wieder auf der europäischen Landkarte auf, die Spuren des Habsburgerreichs ebenso wie die des Zarenreichs und des osmanischen Imperiums. Die Orthodoxie, der Islam, der römische Katholizismus und der Protestantismus mussten in nunmehr freien Gesellschaften zu einer neuen Koexistenz finden.

Dieser große kulturhistorische Wandlungsprozess, politisch organisiert im Europa der 25, hat eben erst begonnen, da vollziehen die Europäer bereits die nächste große Zäsur: Der Beschluss, die Verhandlungen mit der Türkei zur EU-Mitgliedschaft aufzunehmen, ist in seiner Tragweite vergleichbar mit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Die substanzielle Veränderung des machtpolitischen Gefüges, die durch den Türkei-Beitritt vollzogen wird, muss nüchtern wahrgenommen werden:

- Die Netto-Zahler, zu denen Deutschland gehört, haben dann keine Sperrminorität mehr. Die Umschichtung des Haushaltes zugunsten der Empfänger-Staaten ist damit vorprogrammiert.
- Die 15 „alten“ EU-Staaten, die das Gesicht der EU bis zum 1. Mai 2004 prägten, verlieren ihre Gestaltungsmehrheit. Das Ende des „Geistes von Messina“ (1955) und des „Geistes der Römischen Verträge“ (1957) ist damit definiert. Welcher neue Geist an deren Stelle tritt, ist offen. Mit dem Türkei-Beschluss ist Europa endgültig entgrenzt. Unsinn zu sagen, die Türkei gehört dazu, die Ukraine oder Marokko aber nicht. Der Kern des Beschlusses zur Türkei bedeutet die Eröffnung eines großen Erweiterungsprozesses, dessen Ende heute rational nicht definiert werden kann.

⁵ Vgl. Werner Weidenfeld (Hrsg.) 2005: Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2005; und mit weiteren Verweisen Wolfgang Wessels 2005: Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2005, S. 29-44.

Die Ukraine mit ihrer Jahrhunderte langen Einbindung in die polnische wie die österreichische Geschichte wird mittelfristig der EU beitreten. Gleiches gilt für die restlichen Balkanstaaten und die Maghreb-Länder. Schließlich werden Interessen und strategisches Kalkül auch Gespräche mit Russland und den Staaten des Kaukasus beginnen lassen.

Das dritte Europa ist die Vorstellung von Mission und Auftrag des Kontinents, die wir in unseren Köpfen haben. Europäische Identität war seit eh und je kompliziert und nur dünn entwickelt, überlagert von nationalen und regionalen Selbstverständnissen. Die europäische Selbsterfahrung hatte durchaus ein relevantes Profil erhalten – gezeichnet durch gemeinsames Leiden wie durch eine gemeinsame Erfolgsgeschichte. Nun aber ist dieser Halt aus seiner Verankerung gerissen. Das pragmatische Europa hatte nicht einmal mehr die Kraft, seine kulturellen Wurzeln in seiner Verfassung zu definieren. Das entgrenzte Europa hat den räumlichen Rahmen entfernt, den ein Identitätsprozess benötigt. Zurück bleiben die hilflosen Versuche der europäischen Kulturkongresse, die sich immer wieder neu auf die Suche nach der Seele Europas machen, um lediglich Material für die Satire der Feuilletons zu liefern. Die strategische Unentschiedenheit der Politik hat die Verwirrung in die Köpfe der europäischen Bürger befördert. Das Ergebnis ist eine tiefe mentale Orientierungskrise. Der Befund der drei Europas muss uns erschrecken: Für eine Revitalisierung des dahinwurstelnden Pragmatismus sind keine Quellen verfügbar. Für das entgrenzte Europa fehlt uns die strategische Vorstellungskraft. Für das verwirrte Europa in unseren Köpfen fehlt uns die ordnende Idee. So leidet unser Kontinent am Syndrom der Überforderung. Die Geschichte ist voller Szenarien des Untergangs, die aus Überforderung und Überdehnung großer politischer Räume entstanden.

Strategien zur Wiederbelebung des europäischen Projekts

Der erste Schritt, Europa aus der Krise zu führen, ist getan, ein Finanzkompromiss wurde gefunden. Hingegen ist es jetzt zentral, nicht mehr nur die Symptome, sondern die eigentlichen Ursachen für die Verfassungskrise zu lösen. Die inzwischen auf 25 Mitgliedstaaten angewachsene EU kann nicht länger nach dem Regelwerk einer EU der Sechs regiert werden. Deshalb müssen die im Verfassungsvertrag verankerten neuen Entscheidungsverfahren gerettet werden. Es ist darüber hinaus höchste Zeit für eine umfassend angelegte Strategiedebatte, wohin die EU mittelfristig steuern und wie die weitere Integration konkret gestaltet werden sollte, damit die Union handlungs- und entscheidungsfähig bleibt.⁶ Doch lässt sich schon heute ab-

⁶ Vgl. Bettina Thalmaier 2005: Die zukünftige Gestalt der Europäischen Union, München.

sehen, dass es immer schwieriger wird, alle EU-Mitglieder gleichzeitig und gemeinsam auf Integrationskurs zu halten. Daher gewinnt die Möglichkeit der engeren Zusammenarbeit zwischen einzelnen oder Gruppen von Mitgliedstaaten herausragende strategische Bedeutung⁷. Solange dies nicht in aller Klarheit ausgesprochen wird, kann es auch keine positive Klärung geben.

Mit der Ablehnung der Verfassung durch die Bevölkerung in zwei Kernländern Europas dürfte einer der großen historischen Versuche, Europa eine zuverlässige Ordnung zu geben, gescheitert sein. Das „Nein“ bedeutet jedoch nicht das Ende der Geschichte. Ganz im Gegenteil: Es kann zum Weckruf für einen erschöpften Kontinent werden. Dies wäre keine neue Erfahrung in der Integrationsgeschichte, die während mehr als fünfzig Jahren immer wieder Krisen erlebt und aus diesen neue Kraft geschöpft hat. Mehr denn je sind Alternativen zur Europäischen Verfassung gefragt. Keine der Kontroversen in den Mitgliedstaaten hat sich am wirklichen Kern der Verfassung fest gemacht. Der wesentliche Fortschritt, den die Verfassung im Blick auf die Handlungsfähigkeit, die Effektivität sowie die demokratische Legitimation Europas bringen sollte, wurde nirgends in Frage gestellt.

Die Verfassung aber war von Anfang an mit einem schweren Webfehler behaftet: Der Text ist zu umfangreich, zu kompliziert, zu unverständlich. Deshalb konnte man als Gegner auch ungestraft alles Mögliche in diesen Text hinein geheimnissen. Zudem lud das Text-Monstrum geradezu dazu ein, innenpolitische Frustrationen anzudocken. Das „Nein“ war eine Absage an nationale Regierungen und das Resultat von unbegründeten mythologischen Ängsten.⁸

Es bietet sich an, die Weiterentwicklung des politischen Systems der EU zu entdramatisieren: Aus dem provozierenden Großtitel der Verfassung sollte wieder die bescheidenen Variante eines Vertrages werden. Der Kernbestand an Verfassungsneuerungen sollte in die bestehenden Verträge übertragen werden. Hierzu müssten die zentralen Reformen der Verfassung identifiziert und in Gestalt eines Änderungsvertrages zum geltenden Recht gebündelt werden⁹.

Die Reform der geltenden Verträge würde folgende Kernbereiche betreffen:

⁷ Vgl. Werner Weidenfeld und Josef Janning 1997: Das Europa der differenzierten Integration, in: Dieter Senghaas (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt a. M., S. 77-101.

⁸ Vgl. Werner Weidenfeld 2005: Die Bilanz der Europäischen Integration 2005, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2005, Baden-Baden, S.13-28.

⁹ Vgl. den Vertragsentwurf von Bertelsmann Stiftung und CAP: Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza, Gütersloh/München.

- a) die Reform des institutionellen Systems der EU,
- b) die Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren,
- c) die Reform und Ergänzung der Instrumente differenzierter Integration,
- d) eine Reihe struktureller Bestimmungen.

Reform des Institutionensystems

Die zentralen institutionellen Reformen der Verfassung sollten in die geltenden Verträge inkorporiert werden. Dies betrifft vor allem die Einsetzung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers sowie die Verkleinerung der Kommission und die Stärkung ihres Präsidenten. Die Personalisierung der europäischen Führungsarchitektur ermöglicht eine klarere Zurechenbarkeit von Verantwortung auf EU-Ebene und stärkt die Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz europäischer Politik.

Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren

Will die EU handlungsfähig bleiben und ihre demokratische Legitimation ausbauen, muss sie die Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren im Ministerrat und im Europäischen Parlament reformieren und die nationalen Parlamente stärker einbeziehen. Vor allem die Einführung der „doppelten Mehrheit“ ist eine Zäsur in der Entwicklung der Europäischen Union. Die Zahl der Bürger und die Zahl der Staaten als Entscheidungsbasis bei Abstimmungen im Ministerrat widerspiegeln die beiden Legitimationsstränge der EU. Dieses Abstimmungsverfahren fördert konstruktive Mehrheiten. Die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat ist von wesentlicher Bedeutung für die Problemlösungskompetenz einer EU und sollte bei einer Reform berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollten die Rechte der nationalen Parlamente ausgebaut, plebiszitäre Elemente (Bürgerbegehren) etabliert und die Haushaltsbefugnisse sowie die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments gestärkt werden.

Reform und Ergänzung der Instrumente differenzierter Integration

In der erweiterten EU werden die Interessen der Mitgliedstaaten immer heterogener. Strategien differenzierter Integration erlangen deshalb eine herausragende Bedeutung. Bereits in der Vergangenheit wurden in der Währungs-, Innen- und Sozialpolitik Blockaden oder der mangelnde politische Wille bestimmter Mitgliedstaaten mit den Mitteln der Differenzierung überwunden. Bei einer Veränderung der geltenden Verträge sollten die in der Verfassung vorgenommenen Reformen der bereits bestehenden Flexi-

bilitätsinstrumente (verstärkte Zusammenarbeit) sowie die Einführung neuer Instrumente übernommen werden. So sollte die offene Methode der Koordinierung im reformierten Vertrag verankert werden. Sie reduziert die Rolle der EU auf die Vorgabe von Zieldaten für die Mitgliedstaaten und die Kontrolle der Einhaltung der Vereinbarungen.

Strukturelle Bestimmungen

Abschließend sollte eine Reihe struktureller Bestimmungen der Europäischen Verfassung in eine Reform der geltenden Verträge übernommen werden. Hierzu gehören vor allem die rechtsverbindliche Verankerung der Charta der Grundrechte, die Einführung der Kompetenzkategorien, die Übernahme der so genannten „Passerelle-Klauseln“ zur vereinfachten Weiterentwicklung der europäischen Verträge, die Reform des Verfahrens zur künftigen Revision des Primärrechts sowie die Übernahme der Solidaritätsklausel und die Einführung der gegenseitigen Beistandspflicht.

In der neuen Bescheidenheit könnte daher die Lösung liegen: in einem Änderungsvertrag zum Vertrag von Nizza jene Schlüsselfragen zu klären, die ein monströser Verfassungstext eher verstellt. Auf diese Weise könnte für Europa das Scheitern eines Projekts erneut zum Aufbruch werden. Die Funktionsfähigkeit des großen Europa hängt wesentlich von der Führungsfähigkeit der Mitgliedstaaten ab. Sie sind dafür verantwortlich, dass Europa „funktioniert“. Allerdings wird es eine große Herausforderung für die Mitgliedstaaten sein, eine langfristig angelegte strategische Perspektive für die EU zu entwickeln. Denn die nationalstaatlichen Regierungen sind angeschlagen. Mit der andauernden Schwächung des klassischen Parteienstaates in so gut wie allen Mitgliedstaaten erodiert der machtpolitische Unterbau der Regierungen. Auf nationaler Ebene ist es zunehmend schwieriger, langfristige Mehrheiten für bestimmte politische Projekte zu sammeln. Sich ständig ändernde politische Mehrheiten und Stimmungen haben zur Folge, dass die Regierungen situativer als in früheren Jahrzehnten auf neue Fragestellungen reagieren. Die Handlungsmarge der Regierungen für einen wirklich strategischen Entwurf ist eng. Dies wirkt sich auch auf die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene aus.

Vor diesem Hintergrund klingt es geradezu skurril, dass sich die Europäische Union angesichts der Verfassungskrise selbst eine ‚Denkpause‘ verordnet hat – wo es doch eigentlich um die Verständigung auf eine gemeinsame Zukunftsstrategie geht.¹⁰ Ohne eine solche Verständigung wird das

¹⁰ Vgl. Antonio Vitorino 2005: Political Europe – it’s not just about institutions, in: Guillaume Durand (ed.): After the *annus horribilis*: a review of the EU institutions, Brüssel (European Policy Centre), S. 47-52.

Europa der 25 zerreißen. Ganz offenbar stehen wir vor einer Ära der Neubegründung Europas: Es ist zu entscheiden, was auf europäischer Ebene zu regeln ist und wer welchem Kompetenzkreis angehören will. Es wird Kreise von unterschiedlicher Integrationsdichte geben, und jeder Kreis wird die Entscheidungsprozeduren definieren, die er für effizient hält. Denjenigen Staaten, die sich im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik enger zusammen schließen wollen, muss die Möglichkeit hierzu eröffnet werden. Nur so kann sicher gestellt werden, dass die ökonomischen und politischen Potenziale der Union voll ausgeschöpft werden können.

Um den Herausforderungen gerecht werden zu können, gilt es, das strategische Potenzial Europas auszubauen.¹¹ Strategien der Koalitionsbildung nach innen und nach außen müssen entwickelt werden. Die zunehmende Interessenheterogenität und Entscheidungskomplexität erfordern ein höheres Maß an aktiver und sichtbarer politischer Steuerung. Diese wird über die traditionellen Führungsimpulse des deutsch-französischen Tandems hinausgehen müssen. Ob nun bei der Haltung zum Irakkrieg, der engen Abstimmung der beiden Länder in den EU-Verfassungsverhandlungen, im Agrarkompromiss oder ihrer gemeinsamen Interessendurchsetzung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts – in vielen Fällen wird der enge Schulterschluss Deutschlands und Frankreichs als Ausdruck eines überlebten Hegemonialanspruchs wahrgenommen. Deshalb ist es so wichtig, je nach Sachfrage andere Staaten mit einzubeziehen.¹² Von Fall zu Fall können dies das deutsch-französische Duo, die „großen Drei“, das Weimarer Dreieck, die sechs Gründerstaaten, die Euro-Staaten oder andere Koalitionen wie etwa die Nettozahler oder die Mittelmeerrainer sein – schließlich geht es darum, Ambitionen zu verwirklichen, die große EU im Inneren zusammen zu halten und nach außen deren weltpolitische Abstinenz zu überwinden. Deutschland hat in diesem Prozess die Chance, mit einer kraftvoll auftretenden Kanzlerin Merkel der Motor für die Neudefinition eines dynamischen und vielschichtigen Europa zu sein. Sie wird zwar an den engen Beziehungen mit Paris festhalten, aber daneben neue Schwerpunkte setzen. Neben den kleineren EU-Ländern betrifft das auch eine starke Einbindung Polens. In Berlin wird bereits von einer Renaissance des „Weimarer Dreiecks“ gesprochen. Und auch Tony Blair bleibt trotz seiner mageren EU-Präsidentschaft nicht länger isoliert, als Folge der geschickten Vermitt-

¹¹ Vgl. u.a. Jeremy Rifkin 2004: *Der Europäische Traum – Vision einer leisen Supermacht*, Frankfurt a.M./New York; Verhofstadt: *Die Vereinigten Staaten von Europa* (Anm. 3); Joachim Bitterlich 2005: *Europa – Mission Impossible?*, 2. Aufl., Düsseldorf.

¹² Vgl. Josef Janning 2005: *Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union*, in: *International Affairs*, Nr. 81, 4 (2005), S. 821-833.

lung der Kanzlerin im Streit über den EU-Haushalt. Der britische Premierminister hatte auf einen klaren Sieg Merkels gesetzt und auf eine neue Partnerschaft in der EU. Zwar gibt es zwischen Angela Merkels CDU und Tony Blairs Regierung ähnliche Ansätze in der Wirtschaftspolitik. Doch bleiben zahlreiche Interessenkonflikte: etwa in der Frage des Türkei-Beitritts oder bei der Fortsetzung der politischen Integration Europas. Hier steht Merkel ganz in der Tradition von Helmut Kohl.

Bei der politischen Integration, die zuletzt Chirac wieder verstärkt einforderte, könnten sich auch die Interessen zwischen Paris und der neuen Regierung in Berlin treffen. Es sei denn, die Koalition aus Union und SPD setzt tatsächlich, wie intern angekündigt, auf eine Wiederbelebung der EU-Verfassung. Dies würde Paris nach dem negativen Ausgang des Verfassungsreferendums in Bedrängnis bringen. Es gibt zwei potenzielle Risse zwischen Paris und Berlin. Der eine ist die EU-Verfassung, die für die französische Regierung aus innenpolitischen Gründen nicht einfach wiederzubeleben ist. Der andere ist die von französischen Interessen geprägte EU-Agrarpolitik. Ein erster Test für die deutsch-französischen Beziehungen war der letzte EU-Gipfel, bei dem auch über den Zeitpunkt für eine Überprüfung der alten Agrarförderung entschieden wurde. In der Frage des Türkei-Beitritts ist Merkel an den Koalitionsvertrag mit der SPD gebunden. Der enthält ein Bekenntnis zur Aufnahme von Verhandlungen. Allerdings bietet er mit der Überprüfung der Aufnahmefähigkeit der EU auch ein Ausstiegsszenario. Wenn sich herausstellen sollte, dass die Europäische Union eine Aufnahme der Türkei nicht verkraften würde, kommt die Variante einer privilegierten Beziehung zum Zuge.

Politische Führung ist nicht gleichbedeutend mit der Etablierung eines geschlossenen Kerneuropas, in dem die mächtigsten Mitgliedstaaten die Geschicke dominieren. Die Diskussionen um Kerneuropa, Triumvirate, Direktorien und Pioniergruppen sind von semantischen Missverständnissen geprägt. Sie verstellen den nüchternen Blick auf die Notwendigkeit, die Differenzierung als strategische Chance zu verstehen, die es der EU ermöglicht, den Erfordernissen der Zukunft zeitnah, aktiv und effektiv zu begegnen. In den kommenden Jahren wird die Option der differenzierten Integration eine herausragende Bedeutung gewinnen. Die in der europäischen Verfassung vorgesehene Optimierung der bereits bestehenden Instrumente sowie die Etablierung neuer Flexibilitätsformen eröffnen bisher verschlossene Entwicklungspfade. Mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten werden sich einzelne Ländergruppen vorwärts bewegen. Dabei sollen nicht ein starrer und geschlossener Kern, sondern mehrere sachbezogene und für andere Mitgliedstaaten offen ausgelegte Gruppen das Bild der Union prägen. Wird Differenzierung in dieser Form gedacht, dann bleibt Europa auch mit mehr als 25 Mitgliedstaaten regierbar. Auf das uniforme Groß-Europa der gestress-

ten, ermüdeten und orientierungslosen Art, wird so im positiven Falle eine neue politische Komposition folgen: Dem differenzierten Europa gehört die Zukunft.¹³

¹³ Vgl. u.a. Christine Landfried² 2005: Das politische Europa. Differenz als Potential der Europäischen Union, Baden-Baden; Ulrich Beck/Edgar Grande 2004: Das kosmopolitische Europa, Frankfurt a.M.; Werner Weidenfeld/Claus Giering³ 2004: Die Zukunft Europas, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.) 2004: Europa-Handbuch, Bd. 1, Gütersloh, S. 625-649.

