

Januar 2001

Der Europäische Rat von Nizza endete in einem totalen Fiasko. Allerdings war dieser Misserfolg vorhersehbar, und somit besteht überhaupt kein Anlass, enttäuscht zu sein, denn es bestand ja auch vor dem Gipfel keinerlei Grund zu irgendwelchen Illusionen. Die wirklichen Kernprobleme des europäischen Einigungsprozesses waren aus der Tagesordnung strikt ausgeklammert worden. Man wusste also, dass in Nizza minimalistische Positionen aufeinandertreffen würden, und es wäre allzu einfältig gewesen, sich von dieser Begegnung einen Kompromiss von größerer Tragweite zu erhoffen.

Die kläglichen Ergebnisse dieses Gipfels wurden von einigen mit der mangelnden Bereitschaft der Regierungen erklärt, den allgemeinen europäischen Interessen Vorrang vor den nationalen Interessen zu geben. Dabei scheinen sie jedoch zu vergessen, dass die Regierungen souveräner Staaten, die gegenüber nationalen Parlamenten und nationalen Wählern demokratisch verantwortlich sind, gar nicht anders können als ihre eigenen nationalen Interessen zu verfechten. Dies geschieht in Europa - zumindest solange die gegenwärtige institutionelle Struktur der Union fortbesteht - innerhalb eines europäischen Kompatibilitätsrahmens. Der europäische Integrationsprozess war seinerseits aber nicht das Ergebnis des Vorrangs von europäischen vor nationalen Interessen, sondern eine Folge des Umstands, dass sich diese Interessen teilweise deckten. Diese Übereinstimmung kann - je nach Fall - mehr oder weniger stark ausgeprägt sein oder auch völlig fehlen. Und wenn sie nur schwach oder gar nicht vorhanden ist, dann steht unvermeidlich das nationale Interesse über dem europäischen. Es stimmt schon, dass die Ohnmacht und die Verantwortungslosigkeit von Staaten, die vom Lauf der Geschichte längst überholt wurden, deren Auseinandersetzungen besonders kleinlich und provinziell erscheinen lassen. Aber es hat keinen Sinn, die Unfähigkeit der Regierungen, den Einigungsprozess im gegenwärtigen politisch-institutionellen Rahmen voranzubringen, auf deren Mangel an gutem Willen zu schieben. Vielmehr geht es darum, diesen politisch-institutionellen Rahmen von Grund auf in Frage zu stellen und das Problem der Übertragung der Souveränität von den Mitgliedstaaten auf die Union, d.h. der Schaffung einer europäischen Regierung in Angriff zu nehmen, die sich demokratisch gegenüber einem europäischen Parlament und einer europäischen Wählerschaft zu verantworten hat. Außerdem ist folgendes deutlich hervorzuheben : Dass eine gewisse Anzahl von Regierungen in einer bestimmten Notsituation und im Schlepptau einiger weitsichtiger Führungspersönlichkeiten beschließen sollte, die eigene Souveränität aufzugeben und einen europäischen föderalen Staat zu gründen, dürfte zwar nur unter großen Schwierigkeiten zu bewerkstelligen sein, doch dass dieselben Regierungen darauf verzichten könnten, ihre nationalen Interessen zu vertreten, ohne ihre eigene Souveränität aufzugeben, ist strukturell völlig ausgeschlossen.

Das alles bedeutet, dass die Ära der Teilreformen der Union vorüber ist. Für die in Nizza behandelten institutionellen Probleme - die genauso unbedeutend wie unlösbar sind, solange sie isoliert betrachtet werden - lässt sich nur dann eine klare Lösung finden, wenn sie vor dem Hintergrund einer globalen Reform der Union, d.h. als Teilaspekte einer föderalen Verfassung gesehen werden. Ein anschauliches Beispiel für diese Aussage sind die Mehrheitsentscheidungen, die von einigen als das Allheilmittel schlechthin dargestellt werden, mit dem sich dank der Überwindung der Veto-Blockade alle Übel der Union beseitigen ließen. Bekanntlich haben sich die Regierungen in Nizza einer Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen auf mehr als nur eine geringe Anzahl zweitrangiger Themen widersetzt. Der Grundsatz der Einstimmigkeit wurde in allen wichtigeren Sektoren strikt beibehalten, und auch dort, wo er durch die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ersetzt wurde, hat man die Mehrheitsanforderungen so strengen Bedingungen unterworfen, dass sie im Grunde einer einstimmigen Beschlussfassung gleichkommen.

Die Enttäuschung, die dieses Ergebnis bei einigen ausgelöst hat, lässt sich nur mit dem mangelnden Wissen um die wahre Natur der Union erklären. Die Mehrheitsentscheidung ist eines der entscheidenden Merkmale der Demokratie. Die Demokratie funktioniert aber nur innerhalb der Staaten, nicht in den Beziehungen der Staaten untereinander. In den Staaten lassen sich die Lager trennen, weil die Solidität des institutionellen Rahmens, in dem sich die politische Auseinandersetzung abspielt, durch den allgemeinen Konsens der Bürger über ihre Verfassung garantiert wird. In einer Konföderation wie der gegenwärtigen Europäischen Union ist der institutionelle Rahmen dagegen anfällig und basiert auf dem Einvernehmen zwischen den beteiligten Staaten. Würden wesentliche Interessen eines oder mehrerer dieser Staaten durch eine Mehrheitsentscheidung in einem lebenswichtigen Bereich angetastet, dann wäre dieser schwache institutionelle Rahmen sofort in Frage gestellt, da sich die in der Minderheit befindlichen Staaten wahrscheinlich weigern würden, die gefassten Beschlüsse auszuführen. Die Einstimmigkeit der wichtigen Beschlüsse stellt demnach die eigentliche Garantie für den Fortbestand der Union dar, und es ist nicht schwer vor auszusehen, dass sie intakt bleibt, solange die Union ihren augenblicklichen konföderalen Charakter behält. Dass nun dieser Zwang zur Einstimmigkeit die Union unregierbar macht, und dies um so mehr, je mehr Mitglieder sie zählt, ist eine unbestreitbare Tatsache. Die Lösung, um aus dieser Sackgasse herauszukommen, liegt indessen sicher nicht in der Einführung der Mehrheitsentscheidung in einem konföderalen Rahmen, sondern vielmehr in der Schaffung der Voraussetzungen für die Ausübung der Demokratie innerhalb der Union, d.h. in ihrer Umwandlung in einen föderalen Staat.

Nach alledem kann man nicht umhin festzustellen, dass das Niveau der Debatte auf dem Gipfel - im Vergleich zu den Reden, die Fischer und Chirac in den Monaten vor Nizza gehalten hatten - enorm herabgesetzt wurde. Dieselben Männer, die zuvor die Unzulänglichkeit der heutigen europäischen Institutionen beklagt und vehement die Notwendigkeit ihrer generellen Reform beschworen hatten, verbissen sich in Nizza in kleinliche Querelen über nationale Vorrang- und Prestigefragen und vertagten jede weitere Entscheidung über die Zukunft Europas auf eine Regierungskonferenz, die erst im fernen 2004 abgehalten werden soll und deren Mandat den Eindruck erweckt, als wolle man die Union sogar eher noch weiter schwächen als stärken. Die Verstimmungen und Ränke zwischen Frankreich und Deutschland vertrieben den Geist der Zusammenarbeit, der zuvor die Suche nach einer gemeinsamen Vision für die Zukunft Europas geprägt hatte.

Doch diese Feststellung sollte niemanden dazu veranlassen, in Pessimismus zu verfallen. Politiker reagieren unterschiedlich, je nachdem, in welchem Kontext sie gerade tätig sind. Da es in Nizza an einem großen visionären Konzept fehlte, war nicht zu vermeiden, dass es zu derart lästigen Auseinandersetzungen über Macht- und Prestigefragen kam. Wenn sich die Irritationen von Nizza aber erst einmal gelegt haben, werden die führenden europäischen Politiker wieder vor dem Problem stehen, ihrer Öffentlichkeit den Eindruck zu geben, dass sie Ziele verfolgen, die - wenn auch ohne Verzicht auf die nationale Souveränität - den europäischen Einigungsprozess voranbringen : und dann werden sie feststellen müssen, dass - nach der Einführung des Euro - kein solches Ziel mehr in Sicht ist. Die Widersprüche, die diesem Prozess anhaften, werden immer deutlicher zutage treten. Und im Übrigen war es kein Zufall, dass in den Monaten vor Nizza so viel über Föderalismus und europäische Verfassung gesprochen wurde. Die Frage der Bildung eines föderalen Kerns innerhalb der Union wurde durch die Fakten ins Gespräch gebracht, und es wird nicht einfach sein, das Thema wieder in der Schublade verschwinden zu lassen. Es bleibt die Tatsache, dass die nationalen Interessen bis zur Gründung der europäischen Föderation auch weiterhin über dem gemeinsamen europäischen Interesse stehen werden. Es stimmt aber auch, dass die völlige Unzulänglichkeit der zwischenstaatlichen Regierungsmethode immer offenkundiger wird und im Bewusstsein und in den Reden der Politiker immer deutlichere Spuren hinterlässt. Die Föderalisten, die in Nizza mit einer großen Demonstration auf ihr Anliegen aufmerksam gemacht haben, werden - wenn die nationale Macht auf dem Prüfstand steht - ihren Beitrag dazu leisten, dass der europäisch orientierte Teil des gespaltenen Bewusstseins führender Unionspolitiker den nationalen Teil besiegt.

Publius

Die "Europäischen Briefe" sind eine Veröffentlichung der Europäischen Stiftung Luciano Bolis zur Unterstützung der von der Union Europäischer Föderalisten und den Jungen Europäischen Föderalisten lancierten "Kampagne für eine europäische Verfassung"
