

WIEDERABDRUCK

Integration – gestern, heute und morgen

Heinrich Schneider

Mit diesem Wiederabdruck gedenken wir Prof. Dr. Heinrich Schneider, der am 1. April 2018 im Alter von 88 Jahren verstorben ist. Er wird uns als prägende und von politischer Leidenschaft erfüllte Persönlichkeit sowie als Mitglied des Instituts für Europäische Politik e.V. (IEP) und jahrzehntelanger Begleiter, bis zuletzt als Ehrenvorsitzender unseres Wissenschaftlichen Direktoriums, in dankbarer Erinnerung bleiben.

Heinrich Schneider war von 1987 bis 2018 zuerst Herausgeber und später Vorsitzender des Herausbergremiums der Vierteljahreszeitschrift „integration“. Seine zahlreichen Beiträge haben nicht an Aktualität verloren, wie etwa die Analyse „Integration – gestern, heute und morgen“, die in Heft 1/1978 vor 40 Jahren erstmals veröffentlicht wurde.

Der Beitrag beruht auf der Feststellung Heinrich Schneiders, dass die integrationspolitische Lage der damaligen Zeit zur Besinnung und Entscheidung über die bestehenden Zustände und Instrumente zwingt und darüber, welche Zukunftsperspektiven Sinn haben und dem Handeln Richtung geben können. Gleichzeitig erhebt Heinrich Schneider den Anspruch, dass der diesbezügliche Meinungsbildungsprozess öffentlich erfolgt. Seine Bestandsaufnahme der späten 1970er Jahre hat viele Parallelen zur Gegenwart: Die Wirtschaftsintegration befinde sich im Rückstand, eine Sozialunion sei vergessen, für irreversibel gehaltene Errungenschaften des Gemeinsamen Marktes erodierte, man spreche von einer Krise der Gemeinschaft. Auch wenn wir es heute statt mit einer EG-9 (noch) mit einer EU-28 zu tun haben, kommen bei diesen Begriffen der Druck, unter dem die Wirtschafts- und Währungsunion nicht nur angesichts der Verstöße Italiens gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt steht, die Debatten über die 2017 in Stockholm verabschiedete und noch längst nicht ausreichend umgesetzte Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) sowie die Folgen des bevorstehenden Austritts des Vereinigten Königreichs (Brexit) in den Sinn. So wie 1978 die Europäische Politische Zusammenarbeit soll 2018 die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit zu einer Vertiefung der Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik auf freiwilliger Basis führen. Während 1978 der Beitritt Griechenlands, Portugals und Spaniens zur damaligen EG mit hohen Erwartungen an eine einhergehende Demokratisierung und Modernisierung verhandelt und 1981 bzw. 1986 vollzogen wurde, sind heute Albanien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei mit ihren individuellen Herausforderungen und sehr viel zurückhaltenderen Erwartungen offizielle Beitrittskandidaten zur EU. Schließlich fand ein Jahr nach der Veröffentlichung des Beitrags die erste Direktwahl zum Europäischen Parlament statt, von der eine politische Stärkung der Gemeinschaftsebene erhofft wurde – eine Hoffnung, die heute den Befürchtungen einer niedrigen Wahlbeteiligung trotz Kompetenzzuwachs des Europäischen Parlaments und einem wachsenden Anteil europaskeptischer Abgeordneter weitgehend Platz gemacht hat. Wenig überraschend zieht Heinrich Schneider eine gemischte Bilanz der Integration, seine gewohnt pointierte Analyse ist heute (wieder) einer Lektüre wert.

Dr. Katrin Böttger, Direktorin am Institut für Europäische Politik, Berlin

„INTEGRATION“ war ein Vierteljahrhundert hindurch der Leitbegriff für eine Konstante der europäischen Politik, seitdem das Wort in den frühen Fünfziger Jahren seine prägnante Bedeutung erhalten hatte; es war die Chiffre für eine neuartige politische Konzeption und für ihre Umsetzung in die Wirklichkeit¹: In einer Situation, die als eine historische Epochenwende verstanden wurde, entschlossen sich Politiker, die unterschiedlichen politischen Lagern entstammten, aber im Streben nach einer Sicherung der Demokratie, nach einer Überwindung verhängnisvoller Erbschaften der Vergangenheit und nach einer Erneuerung Europas übereinstimmten, zu einem ungewöhnlichen Schritt: zur Einleitung eines bewußt geplanten, im Wege freiwilliger Übereinkünfte beschlossenen, rechtlich geordneten und die Interessen der Betroffenen produktiv einbeziehenden Prozesses, der einen Strukturwandel der wirtschaftlichen Verhältnisse und zugleich eine tiefgreifende Umformung der politischen Ordnung im Lebensraum einer ganzen Völkergemeinschaft bewirken sollte.

Es wäre verfehlt, den damaligen Entschluß, verbunden mit seinen Voraussetzungen und Folgen, zu einem Mythos hochstilisieren zu wollen – als ob sich damals gleichsam eine platonische Idee auf die Erde niedergelassen hätte, um das Angesicht Europas zu erneuern. Tatsächlich ergab sich der Entschluß aus einer besonderen, in ihrer Eigenart sehr wohl durchschaubaren Konstellation von neuartigen (freilich in der Theorie längst entworfenen) Vorstellungen und konkreten, handfesten Interessenlagen. Dennoch hatte die Überzeugung der damals Handelnden und ihrer Zeitgenossen, sie seien Geburtshelfer (wenn auch nicht unbedingt „Schöpfer“) oder Zeugen einer in der bisherigen Geschichte noch nicht ernsthaft versuchten Unternehmung, sehr wohl etwas für sich. Mit zwischenstaatlichen Verträgen unterfing man sich, „Planungsverfassungen“ für eine vorbedachte Entwicklung ins Werk zu setzen, die in großem Stil hergebrachte Beziehungen sozialen und ökonomischen Geschehens und eine altüberkommene politische Struktur verändern, also gesteuerten Wandel in einem multinationalen Bereich bewirken würde². Projekte planmäßiger Gesellschaftspolitik, Versuche der Selbsttransformation sozialer und politischer Systeme bildeten an sich nichts unerhört Neues³; neuartig war es jedoch, in einem vom konfliktreichen Nebeneinander souveräner Nationalstaaten und von entsprechenden Denkhaltungen geprägten Zivilisationsfeld schrittweise, unter Verzicht auf einen (etwa gar mit „Blut und Eisen“ operierenden) zum Miteinander zwingenden „Föderator“ eben diese institutionelle und ideelle Grundstruktur zu überwinden, sich dabei der Motivkraft ziviler (insbesondere ökonomischer) Interessenlagen planmäßig zu bedienen (indem man gerade den hierbei angesprochenen Interessen neue und attraktive Verwirklichungschancen zu eröffnen such-

1 Dazu beispielsweise Heinrich Schneider, Leitbilder der Europapolitik, Bd. 1: Der Weg zur Integration, Bonn 1977, v. a. S. 225 ff.

2 Vgl. etwa: Carl Friedrich Ophüls, Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassungen, in: Joseph H. Kaiser (Hrsg.), Planung I, Baden-Baden 1965, S. 229 ff. – Zum Problemzusammenhang im Ganzen nach wie vor wichtig: Amitai Etzioni, The Active Society, New York 1968.

3 Es genügt, u. a. etwa an die Herausbildung des modernen Staates in Verbindung mit der Entwicklung der kapitalistischen Wirtschaft zu erinnern (wobei freilich eben dieser Vorgang durch einen hohen Anteil „ungesteuerter“ Wandlungsprozesse charakterisiert war), ferner an den „Aufbau des Sozialismus“ in der Sowjetunion, an die Umgestaltung der osteuropäischen Staaten zu „Volksdemokratien“ sowie an Entkolonialisierungs- und Industrialisierungsprozesse in der sog. „Dritten Welt“. Auch die Konzeption des „Peaceful Change“ im Rahmen der Programmierung der Vereinten Nationen verdient in diesem Zusammenhang einen Hinweis.

te), und bei alledem induktiv und evolutionär eine neue Ebene von Gemeinwohlverantwortung, von Rechtsgemeinschaft und von Demokratie zu etablieren.

Daß dies auch im Bereich des politischen Denkens und seiner wissenschaftlichen Reflexion Neuerungen bedeutete, blieb nicht verborgen⁴. Einerseits war die Integration geeignet, Vorgänge der Entmythologisierung politischen Denkens einzuleiten – zum Beispiel Dogmen von einer Quasi-Substantialität der (souveränen) Staatsgewalt, abstrakte Gegenüberstellungen von „Politik“ und „Wirtschaft“, von „Innen-“ und „Außenpolitik“ u. a. m. in Frage zu stellen; mochten auch im Bereich der Theorie solche Doktrinen schon längst in ihrer Bedingtheit durchschaut worden sein, so wurde die Fragwürdigkeit ihrer Geltung doch nun auf überzeugende Weise anschaulich⁵. Andererseits gab die Integrationspolitik Anlaß zur Entwicklung neuer Deutungsmuster und Erklärungsschemata politischen Geschehens⁶.

Krise der Integration

Mittlerweile hat all das viel von seiner ursprünglichen Faszinationskraft verloren. Die Integrationsgemeinschaften sind zu einer Realität geworden, mit der man lebt, wie mit vielen anderen Gegebenheiten; sie gehören, je nach Standpunkt und Betrachtungsgewohnheit, zum geläufigen politischen System, in das man einbezogen ist, oder zum eben so geläufigen Umwelt [sic!] dieses Systems. Sie finden, je nach europapolitischer Konjunkturlage, mehr oder weniger Aufmerksamkeit, bei Journalisten genau so wie bei Wissenschaftlern; sie haben ihren – meist bescheidenen – Platz in Lehrplänen und Richtlinien für die politische Bildung, in den Studiengängen für Ökonomen und Juristen, vielleicht auch für Politikwissenschaftler und Zeithistoriker. Und in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen wird ihr Schicksal auch wieder zum Thema der „großen Politik“, verbinden sich mit der Integration aktuelle Hoffnungen oder Befürchtungen, wird auf dringliche Notwendigkeiten verwiesen, eine Krise proklamiert oder politischer Wille beschworen.

Ein solcher Zeitpunkt ist, wie es scheint, gerade jetzt gegeben, da „Integration“ als Titel und als Anliegen einer neuen Publikation in Erscheinung tritt: beides hängt miteinander zusammen. Immer dann, wenn politische Vorhaben längerfristigen Charakters in Krisen geraten oder neue Ausblicke eröffnen, wenn Anlaß zur Überprüfung des bisherigen Kurses besteht, wenn Entscheidungen notwendig werden, sollte auch das Bedürfnis nach theoretischer Besinnung und wissenschaftlicher Orientierungshilfe erstarken und ebenso das Bedürfnis nach einer Diskussion hierüber in aller Öffentlichkeit, so daß alle interessierten Zeitgenossen sich eine Meinung bilden können, zumindest aber wissen, worum es geht. Eben dies ist gerade jetzt an der Zeit.

4 Vielleicht läßt sich das am deutlichsten mit dem Hinweis auf die Mühe und die relative Fruchtlosigkeit der Versuche belegen, im Rahmen überkommener Begriffsfelder zu begreifen, was hier in Gang gekommen war. Für viele Betrachter bot das Konzept der Integration und die in seinem Sinne eingeleitete Praxis einer schlüssigen begrifflichen Erfassung Schwierigkeiten, weil sie Kategorien herkömmlicher internationaler Politik oder die traditionelle Klassifikation von Staatenverbindungen zugrundelegten (einleuchtende Hinweise hierzu bei Hans Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, S. 182 ff.).

5 Der Hinweis auf die „Entmythologisierung der Politik“ im Zuge der Integrationsbemühungen bei Hans von der Groeben, *Europa – Plan und Wirklichkeit*, Baden-Baden 1967, S. 8.

6 Vgl. etwa die einschlägigen Zeitschriften wie „Europarecht“ (München), „Journal of Common Market Studies“ (London), „Revue du Marché Commun“ (Paris). Zur politikwissenschaftlichen Integrationsanalyse siehe auch weiter unten [S. 331f].

Einerseits befindet sich die Wirtschaftsintegration, gemessen an den Zielsetzungen der frühen Siebziger Jahre, erheblich im Rückstand; von der damals noch für dieses Jahrzehnt ins Auge gefaßten Wirtschafts- und Währungsunion ist nicht mehr die Rede; die ehrgeizigen Pläne zu einer „Sozialunion“ scheinen vergessen; sogar dort, wo man Errungenschaften des Gemeinsamen Marktes für irreversibel hielt, sind Erosionserscheinungen und Einbrüche unverkennbar. Schon seit Jahren spricht man von der offenkundigen und bis in die Fundamente reichenden Krise der Europäischen Gemeinschaften⁷. Manches daran (etwa die Art, wie landwirtschaftliche Überproduktion erst herbeigeführt, dann auf ebenso kostspielige wie unbefriedigende Weise „bewältigt“ wird) hat auch Anhänger und Freunde der Integration zum Nachdenken darüber gebracht, ob man sich nicht auf einem Irrweg befindet. Andererseits gibt es neuartige Bemühungen um Interessenkonvergenz und Auffassungsabgleich zwischen den Neun (beispielsweise im Rahmen der „EPZ“, der Zusammenarbeit in der Außenpolitik), die Hoffnungen auf ein intensiveres Miteinander wecken können. Das mitten in der Krise befindliche EG-System scheint Außenstehenden gleichwohl als dermaßen attraktiv, daß sich Griechenland, Portugal und Spanien um Aufnahme in die Gemeinschaft (und um Hilfen bei der Schaffung der dazu notwendigen Voraussetzungen) bemühen. Und schließlich steht mit der Direktwahl des Europäischen Parlaments eine Veränderung des Institutionensystems in Aussicht, von der sich nicht wenige Betrachter und Beteiligte eine politische Stärkung der Gemeinschaftsebene erwarten.

Mag die integrationspolitische Lage auch in recht unterschiedlicher Weise beurteilt werden können – außer Zweifel steht, daß die Situation zur Besinnung und zur Entscheidung darüber zwingt, was mit den bestehenden Zuständen und Instrumenten geschehen soll, welche Zukunftsperspektiven Sinn haben und dem Handeln Richtung geben können.

So wird es gut sein, das, was sich in der gegebenen Lage an Bestimmungsfaktoren, an (wirklichen oder scheinbaren) Sachzwängen und an Motivkräften des Handelns darbietet, zum Gegenstand theoretischer Besinnung und kritischer „Hinterfragung“ zu machen.

Der historische Kontext

Zu solchen Reflexionen kann man auf mannigfache Weise ansetzen. Vielleicht liegt es am nächsten, sich den historischen Kontext zu vergegenwärtigen.

Die Integrationspolitik hat ihre Vorgeschichte. Zielformeln und Strategien waren zwar schon längst vor dem Zweiten Weltkrieg entwickelt worden; das Bewußtsein historischer Notwendigkeit entsprechenden Handelns setzte sich indessen erst in den Widerstandsbewegungen und in den Exilgruppen der von Hitlers Eroberungspolitik betroffenen Nationen durch. Daß die herkömmlichen nationalen Rivalitäten zugunsten einer föderalistischen Völker- und Staatengemeinschaft überwunden werden müßten, war eine quer durch die Länder und die politischen Richtungen verbreitete Überzeugung⁸. Anders als in den

7 Vgl. beispielsweise Klaus Köhler und Hans Eckart Scharer (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft in der Krise, Hamburg 1974; ferner in diesem Zusammenhang instruktiv: Die Europäische Union, Bericht von Leo Tindemans an den Europäischen Rat (29. Dezember 1975); vgl. dazu Heinrich Schneider und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Union?, Bonn 1977. Interessant auch die Darstellungen aus DDR-Sicht: Joachim Gruner, Ökonomische Aspekte der EWG-Integration 1977, in: IPW-Berichte, 7. Jg. 1977, Heft 5, S. 2 ff; Siegfried Schwarz, Tendenzen der politischen Integration in Westeuropa, ebd. Heft 6, S. 23 ff.; Lutz Maier, Besonderheiten der Entwicklung Westeuropas zu einem imperialistischen Zentrum, ebd. Heft 9, S. 10 ff.

8 Vgl. Walter Lipgens, Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945, München 1968.

späteren Jahren des Kalten Krieges spielten gesellschaftskritische Erwägungen dabei eine besondere Rolle. Eine Neugliederung des Zusammenlebens, ausgehend von den konkreten zwischenmenschlichen Selbst- und Mitbestimmungsräumen und das Gemeinwesen, aufbauend bis hin zur übernationalen Föderation, wurde häufig mit ganz ähnlichen Argumenten gefordert wie später die Demokratisierung. Auch ausgesprochen linke Denkfiguren waren zu finden: Wer eine wirkliche Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse wolle, müsse sich zur Schaffung neuer, über den Nationen stehender Institutionen entschließen – die bestehenden Staatsgefüge, in den Händen national-konservativer Eliten, würden sich kaum ins Progressive umfunktionieren lassen...

Bald nach Kriegsende änderte sich freilich das ideologische Klima der Europadiskussionen erheblich, zusammen mit dem politischen Klima überhaupt. Ansätze zu gesamteuropäischer Kooperation – etwa im Rahmen der ECE, der UN-Wirtschaftskommission für Europa, die mit Gunnar Myrdal als erstem Exekutivsekretär die wirtschaftlichen Beziehungen vornehmlich durch Informationsaustausch und Studienarbeit fördern sollte – wurden bald durch die Ost-West-Spannung und durch blockspezifische Organisationen überholt.

In Osteuropa und Ostmitteleuropa kontrollierten die kommunistischen Parteien zunehmend das öffentliche Leben; Stalins Politik der bilateralen Gleichschaltung der Länder an Moskau unterband die Wirksamkeit des Europagedankens.

In Westeuropa leisteten die USA Hilfestellung beim wirtschaftlichen Wiederaufbau, nicht zuletzt um den Chancen einer Ausbreitung kommunistischer Tendenzen entgegenzuwirken. Sie hatten übrigens gehofft, daß die Westeuropäer sich zur Erarbeitung gemeinsamer Aufbauplanung entschließen würden; als diese sich nicht darauf einigten und die OEEC daher nur eine recht lockere Organisation ohne echte Planungsbefugnisse wurde, behielten sich die Amerikaner weitgehende Kontroll- und Eingriffsrechte gegenüber den Empfängern der Marshallplanmittel vor; die Staaten Westeuropas gerieten dadurch noch eindeutiger in die Rolle von Sozialhilfeempfängern, die sich als Juniorpartner fühlten. Ereignisse wie der Prager Umsturz oder die Berlinblockade von 1948 trugen das ihre dazu bei, daß man den Wunsch nach Zusammenhalt gegenüber dem Osten und nach amerikanischer Rückendeckung verspürte. Paul Henri Spaak, der belgische Sozialist, faßte die Lage in die Worte: „300 Millionen Europäer leben in Furcht vor 180 Millionen Russen und von der Wohltätigkeit von 150 Millionen Amerikanern.“ Unter solchen Vorzeichen wurde westeuropäische Zusammenarbeit – samt ihrer Entwicklungsprojektion hin zu einer politischen Einheit – zu einer Funktion des Ost-West-Konfliktes, zielte auf machtpolitische Selbstbehauptung gegenüber Moskau und seinen vorgeschobenen Kräften ab. Gesellschaftsreformerische Intentionen traten zurück (wie auch die „heimatlose Linke“, die an der Formulierung der föderalistischen Konzeptionen starken Anteil gehabt hatte, sich angesichts der Polarisierung zwischen westlichen Freiheitsparolen und stalinistischem Totalitarismus ins antikommunistische Lager eingliederte). Dies waren die Bedingungen, unter denen die Europapolitik offiziellen Charakter annahm: Die Gründung des Straßburger Europa-Rates wurde – nach einer Initiative der „Europäischen Bewegung“ in Den Haag 1948 – von einer Arbeitsgruppe der Brüsseler-Pakt-Organisation vorbereitet; diese Organisation war von ihren Gründerstaaten (Großbritannien, Frankreich und die Beneluxländer) schon eindeutig als eine westliche Sicherheitsgemeinschaft konzipiert worden (aus ihrem Zusammengehen mit den USA erwuchs dann die NATO).

Der Streit um die Konzeption

Der Europarat selbst sollte die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer fördern, wurde aber, was Struktur und Perspektiven betraf, von Anfang an unterschiedlich bewertet; für die einen war er bereits das vorläufige Ziel der Europapolitik, für die anderen erst eine Ausgangsbasis. Als im ersten Jahr des Bestehens die Beratende Versammlung über die Ziele und Aufgaben debattierte, plädierten Franzosen, Italiener, Belgier und Niederländer (sowie auch einige griechische und türkische Delegierte) für die rasche Weiterentwicklung hin zu einem übernationalen Bundesstaat. Briten und Skandinavier meinten dagegen, eine engere Zusammenarbeit der Regierungen wäre gut, die Souveränität der Einzelstaaten müsse aber unangetastet bleiben, für mehr sei die Zeit noch nicht reif, zu verschieden wären nationale Traditionen und Interessen. Als der frühere irische Regierungschef de Valera daraufhin vorschlug, die föderationswilligen Staaten Europas sollten doch vorangehen, ohne auf die anderen zu warten, erwiderte der französische Sozialistenführer Guy Mollet mit Verve, das komme nicht in Frage, zumindest nicht ohne England... Die Debatte schien festgefahren, aber man fand schließlich eine allgemein akzeptable Patentformel: es gelte eine politische Institution mit begrenzten Aufgaben, aber echten Befugnissen zu schaffen („a political authority with limited functions but real powers“); die Anhänger der übernationalen Einheit freuten sich über die „politische Autorität“ mit „real powers“ – das wies über die herkömmliche intergouvernementale Zusammenarbeit deutlich hinaus; die skeptischen Europäer fanden sich mit der Betonung der „limited functions“ zufriedengestellt – damit war ja der Gedanke an eine übernationale Souveränität zurückgewiesen. Die 1950 von Jean Monnet mit dem Plan der Montan-Union eingeleitete Integrationspolitik war die Realisierung eben dieses Modells: man beschritt einen „Dritten Weg“ zwischen bloßer Zusammenarbeit (etwa in Weiterführung dessen, was im Rahmen der OEEC geschah, durch Absprachen über die Liberalisierung des Handelns) und der Errichtung eines die Nationalstaaten umfassenden, ihnen übergeordneten Gemeinwesens. Dieser Dritte Weg nahm außerdem den Gedanken an eine wirtschaftliche Verflechtung in sich auf, der von den USA den Europäern anempfohlen worden war, und auch hierbei (bei der Konzeption einer spezifischen Strategie wirtschaftlicher Vergemeinschaftung) wurde eine vermittelnde Position bezogen, im Sinne einer Verbindung planwirtschaftlicher Steuerungsvorhaben mit dem Gedanken eines „Gemeinsamen Marktes“, nämlich für Kohle und Stahl. Der von Monnet entworfene „Schuman-Plan“ machte sich dabei eine sehr eigentümliche Konstellation zunutze⁹: Das Ruhrstatut war überfällig, die Bundesrepublik Deutschland sollte vom Besiegten zum Partner umfunktioniert werden, Produktionsbeschränkungen für die Ruhrindustrie schienen angesichts der politischen Großwetterlage revisionsbedürftig – aber die Entlassung der Westdeutschen aus jeder Kontrolle schien riskant; außerdem legte die französische Sicht eine Einbettung des deutschen Potentials in einen westeuropäischen Verbund dringend nahe – auch um seine bilaterale Partnerschaft zwischen Washington und Bonn und eine von dieser Partnerschaft getragene (auch militärische) Stärkung der Bundesrepublik zu verhindern oder doch zu bremsen.

Monnets Idee war, die einseitige Kontrolle der Deutschen durch die Sieger durch eine gemeinsame und wechselseitige zu ersetzen; die beteiligten Länder, mindestens Frankreich

9 Vgl. Heinrich Schneider a. a. O. (s. Anm. 1), S. 321 ff.

und die Bundesrepublik Deutschland, sollten zugleich Subjekt und Objekt dieser Kontrolle sein. Daß „functions“ und „powers“ der zu schaffenden „authority“ die Schwerindustrie betreffen sollten, war angesichts der politischen Bedeutung der Grundindustrie sinnvoll (die Basis für die Rüstungsproduktion sollte supranationaler Aufsicht und Lenkung unterstellt werden); eine „Hohe Behörde“ sollte die Verantwortung für die Herstellung des „Gemeinsamen Marktes“ (für den Abbau von Zöllen, Kontingentierungen, Vorzugbedingungen für bestimmte, z. B. inländische, Abnehmer), für die Investitionslenkung und für eine sektorspezifische flankierende Sozialpolitik erhalten. Der Verbund zwischen der lothringischen Minette und dem Ruhrrevier, bislang durch Staatsgrenze und „Erbfeindschaft“ blockiert oder gewaltsam (durch Annexion oder äquivalente Maßnahmen) vorübergehend erzwungen, versprach Produktivitätssteigerungen; endlich hoffte man, daß die einmal begonnene Integration sowohl ökonomisch wie politisch über den eigenen Wirkungsraum hinaus weiterführende Kräfte freisetzen würde (daß andere Wirtschaftszweige gleichsam in den Sog der Grundstoffindustrie geraten, daß die der einzelstaatlichen Einbindung entthobenen Institutionen als Kristallisationskern für weitere Vergemeinschaftung wirken könnten).

Man stimmte der Sache zu – aber das Konzept erwies sich als unvollkommen. Die Hohe Behörde sollte ursprünglich nach Kriterien politikfreier ökonomischer Sachrationalität operieren; sie war von der Politik der Regierungen abgekoppelt, in den Status der Unabhängigkeit versetzt, allerdings dafür an detaillierte vertraglich fixierte Entscheidungsregeln gebunden worden. Als freilich in dem zu dirigierenden Bereich (namentlich auf dem Kohlenmarkt) Situationen auftraten, an welche die Autoren dieser Entscheidungsregeln nie gedacht hatten – als nämlich Kohlehalden sich türmten, wohingegen man bei Vertragsabschluß von einem strukturellen Nachfrageüberhang ausgegangen war –, erforderte das Ermessensentscheidungen, durch welche die Interessen mancher Beteiligter empfindlich berührt wurden, und es zeigte sich, daß solche Entscheidungen einer beträchtlichen politischen Autorität bedurften; die Hohe Behörde sah sich veranlaßt, Rückendeckung beim Ministerrat und damit bei der Autorität der Mitgliedstaaten zu suchen – die supranationale Willensbildung wurde an die nationalstaatliche rückgekoppelt.

Noch eine andere Hoffnung erwies sich als trügerisch: daß nämlich die Integration in den Grundstoffbereichen Kohle, Eisen und Stahl eine Sogwirkung auf andere Wirtschaftssektoren ausüben, ja eine den ökonomischen Bereich überhaupt transzendierende allgemeinepolitische Integration auf den Weg bringen und tragen könne.

Erfolgsbedingungen der Integration

Nach einem empfindlichen Rückschlag der Integration – man hatte eine Verteidigungsgemeinschaft der sechs Montanländer und ein politisches Dach für diese und die Kohle- und Stahlgemeinschaft entworfen, stieß aber auf massiven Widerspruch der französischen Parlamentsmehrheit –, setzten die Sechs 1955/56 zu einem neuen Schritt an; es kaum [sic!] zum Abschluß des EWG-Vertrages. Nun wurde die Zusammenführung der Volkswirtschaften in ihrer Gesamtheit vorbereitet, in Form eines Gemeinsamen Marktes: Zölle und Handelsbeschränkungen sollten abgebaut, die Außenzölle einander angeglichen werden. Überdies wurde die Abschaffung aller Grenzen und Diskriminierungen für die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren vorgesehen – nicht nur ein allmählich entstehender Binnen-

markt für Waren, sondern auch für Arbeit, Dienstleistungen, Unternehmerfunktionen und Kapital. Angesichts der im Vergleich zur Montanunion weit höheren Kompliziertheit der Aufgaben, im Blick auf die Fülle, Vielschichtigkeit und politische Bedeutung der damit verknüpften Probleme verzichtete man darauf, alle Einzelschritte soweit wie möglich im Gründungsvertrag vorwegzunormieren (schon im begrenzten Gegenstandsfeld der Montanunion hatte sich das ja als eine Fehlstrategie erwiesen). Somit konnte man vorhersehen, daß im Zuge der Verwirklichung der EWG ein erheblicher Bedarf an kreativen und politisch bedeutsamen (die Stellung der Mitgliedstaaten ebenso wie die Durchsetzungschancen einzelner Interessen berührender) Entscheidungen auftreten würde.

Die Konstruktion der EWG nahm darauf Rücksicht: der Vertrag fixierte inhaltlich nur jene Elemente des Vorhabens, die sich klar definieren ließen und über deren Sinn kein Zweifel herrschen konnte (den Abbau der Zölle z. B.), im übrigen aber nur die Generallinie der Entwicklung oder die Aufgabe der Organe, im Blick auf die grundlegenden Ziele (das Zusammenwachsen der Volkswirtschaften und das Näherkommen der Völker) eine solche Generallinie und ihre konkrete Ausgestaltung zu definieren. Die Realisierung dieses Programms mußte erstens davon abhängen, daß die Trägerstaaten und ihre politischen Eliten entschlossen blieben, den Weg weiter voranzugehen; zweitens kam es darauf an, für den Institutionenmechanismus eine Konstruktion zu finden, die geeignet war, produktive Lösungen der gestellten Probleme zu finden und durchzusetzen.

Was den ersten Gesichtspunkt betrifft, so war die Integration sozusagen unter dem Einfluß einer Geschichtsauffassung eingeleitet worden, die sie als Einsicht in eine historische Notwendigkeit erscheinen ließ. Das Zeitalter der Supermächte, der Nuklearwaffen und der Raumfahrt schien das Ende der Epoche zu bedeuten, in der Einzelstaaten herkömmlicher europäischer Größenordnung ihre Souveränität noch sinnvoll gebrauchen konnten – waren sie unterdessen nicht unfähig geworden, die Sorge für Wohlstand und Sicherheit ihrer Bürger uneingeschränkt und effektiv zu tragen? Die Integration erschien als der Aufbau einer Gemeinschaft, die imstande wäre, gegenüber den Supermächten eigenen Willen und eigene Verantwortung (für das eigene Dasein und für die Welt) zu artikulieren.

Das Selbst- und Weltverständnis der Integrationsverfechter war freilich von anderen Umständen mitgeprägt, so z. B. vom Kalten Krieg: Zusammenhalt untereinander und mit den USA schien unabdingbar; als die Entspannung zwischen Ost und West populär wurde, empfanden manche den politischen Zusammenschluß Westeuropas als weniger dringlich; andere freilich meinten, gerade der Brückenbau erfordere solide Fundamente am Ufer, und eine westeuropäische Konsolidierung erleichtere auch eine Verbesserung der Ost-West-Beziehungen. Gleichwohl stellten sich, als die Ost-West-Spannung nicht mehr alle außenpolitischen Orientierungsprobleme bestimmte, Meinungsverschiedenheiten darüber heraus, welche Position man gegenüber der Außenwelt und ihren Problemen einnehmen sollte (vom Verhältnis zu den USA bis zum Nahostkonflikt), und solche Dissenspunkte wirkten sich dann auch hemmend auf die Integrationsbereitschaft aus. Indessen schien durch den Integrationsprozeß selbst eine so weitgehende sozialökonomische Verflechtung zwischen den Mitgliedstaaten in Gang gekommen, daß der Verzicht auf die Weiterführung empfindliche Störungen und Nachteile mit sich bringen würde. Die Interessenverflechtung hatte, weitverbreiteter Meinung gemäß, die Mitgliedstaaten aneinander und an die Ge-

meinschaft gebunden, und diese Bindekraft wurde für fähig gehalten, einen teilweisen Schwund anderer Motive zum Zusammenschluß auszugleichen.

Was die zweite Erfolgsbedingung der EWG anlangt – die Etablierung von Einrichtungen, die zu produktiven Lösungen der anstehenden Gestaltungs- und Entscheidungsprobleme führen sollten, zu einer allgemein akzeptablen Zusammenfassung der im Spiel befindlichen Interessen, und womöglich zu ihrer „Aufhebung“ auf höherem Niveau –, so entwarf man eine sinnvolle Fortentwicklung der Organstruktur der Montan-Union: Die „Kommission“ sollte unabhängig vom Druck der Einzelinteressen und der nationalen Sonderwünsche die jeweilige Problemlösung (die Realisierung einer vertraglich definierten Aufgabe) nach Kriterien der ökonomischen und politischen Vernunft und der allseitigen Zumutbarkeit entwerfen; andererseits sah man einen Verfahrensgang vor, der diese Entwürfe dann doch der kritischen Auseinandersetzung mit den Interessen der Mitgliedstaaten, der politischen und der sozialökonomischen Kräfte aussetzte. Die entgeltliche Entscheidung gab man in die Befugnis des Ministerrats, der einerseits aus einzelstaatlichen Fachministern zusammengesetzt ist, die sozusagen gar nicht anders können, als das jeweilige Vorhaben (auch) in der Perspektive „ihres“ nationalen Interesses zu sehen, zumal sie ja für ihre Entscheidung zuhause verantwortlich einzustehen haben, die aber andererseits als Gemeinschaftsorgan den Zielen und Verfahrensnormen des EWG-Vertrags verpflichtet ist. Besonders sinnreich war eine die Kommissionsvorschläge privilegierende Verfahrensregel: für viele wichtige Entscheidungen wurde vorgesehen, daß zur Annahme eines Kommissionsvorschlags eine qualifizierte Ratsmehrheit ausreiche, daß zur Abänderung von Kommissionsvorschlägen jedoch Einstimmigkeit des Rates nötig sei; ganz ohne einen Kommissionsvorschlag sollte der Rat über zahlreiche Fragen überhaupt nicht entscheiden können. Von vorn herein wurde also eine Rückkoppelung der gemeinschaftlichen Willensbildung an die nationalstaatlichen Verantwortungsbezüge und Legitimitätsfundamente in das System eingebaut – jedoch so, daß die qualifizierte Stellung der Kommission und die Privilegierung ihrer Vorschläge ein Verfahren nach dem Geleitzugprinzip (der Langsamste bestimmt das gemeinsame Tempo) und nach der Maxime der Bequemlichkeit (Basis der Beschlüsse ist der unverbindliche gemeinsame Nenner aller beteiligten Interessen) vermieden werden sollte.

Wieder verlief die Realisierung nicht reibungslos. Leicht war die Durchführung jener Maßnahmen, die der Vertrag eindeutig vorprogrammiert hatte. So konnte die Zollunion – während einer langen Periode verhältnismäßig stetigen Wirtschaftswachstums – sogar rascher verwirklicht werden als geplant; wahrscheinlich war dabei eine Art Verstärkereffekt wirksam: die Integration förderte jene günstigen Bedingungen, die ihren Erfolg garantierten. Wo es allerdings galt in spannungsvollen Interessenlagen Entscheidungen zustandezubringen, kam es zu mühevolem Ringen. Manche vertraglich vorgesehenen Beschlüsse konnten nur nach großen Anstrengungen, ja Zerreißproben gefaßt werden – wobei über das Ergebnis der entsprechenden „Marathonsitzungen“ nach einiger Zeit kaum jemand mehr froh war. Andere Aufgaben blieben unbewältigt. Entweder wurden Kommissionsvorschläge gar nicht auf die Tagesordnung des Rates gesetzt, oder die Kommission gewann den Eindruck, daß nur solche Regelungen durchsetzbar wären, die in ihren Augen unproduktive Kompromisse waren, so daß sie gelegentlich zu der Meinung kam, gar kein Beschluß wäre besser.

Ergebnisse und Einsichten

Damit ist schon angedeutet, daß die Integration im Ganzen gesehen zu Ergebnissen führte, die – gemessen an den ausdrücklich formulierten Zielen – recht unterschiedlich bewertet werden müssen. Neben positiven Bilanzposten (insbesondere in Gestalt einer erheblichen Ausweitung des Handels und einer beträchtlichen gesamtwirtschaftlichen Wachstumssteigerung) traten schon in den späteren Sechziger Jahren besorgniserregende Schwierigkeiten zutage, und zwar nicht nur in begrenzten Sektoren, wie z. B. im Feld der Agrarpolitik.

Je mehr bei zunehmender Verflechtung der Volkswirtschaften der autonome Einsatz nationaler wirtschaftspolitischer Steuerungsinstrumente an Grenzen der Wirksamkeit und der Zulässigkeit stieß, während zugleich Entschlüsse zu einer gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik nicht zustande kamen, desto deutlicher wurde ein zunehmendes Auseinandergehen der Entwicklung zwischen Ballungsräumen und Entwicklungsregionen, zwischen der Stabilitätsorientierung mancher Länder und der Vollbeschäftigungstendenz anderer. Dabei beruhten die gegenläufigen Tendenzen nicht einfach nur auf unterschiedlichen „subjektiven Präferenzen“ (etwa auf doktrinären Einstellungen der jeweils maßgebenden Politiker), sondern auch auf strukturellen Bedingungen.

Die Verzerrungen der Nachfrage-, Preis- und Zahlungsbilanzentwicklung führten Ende der Sechziger Jahre zu einer Einsicht: Der Gemeinsame Markt wird stagnieren oder gar zerreißen, wenn nicht ein „Durchbruch nach vorn“ gelingt – eine Zusammenlegung, oder doch eine schrittweise Zusammenführung, der Wirtschaftspolitik im Rahmen einer „Wirtschafts- und Währungsunion“. Im Jahre 1971 beschlossen die Sechs, eben diesen Prozeß einzuleiten und bis Ende 1980 voll durchzuführen.

Dabei schien freilich nicht allenthalben klar zu sein, daß die Verwirklichung des als Diskussionsgrundlage dienenden „Werner-Plans“, für die Wirtschafts- und Währungsunion diese nahezu als einen verkappten Bundesstaat etablieren würde. In den wohlfahrtsstaatlichen Massendemokratien des Westens ist die Sorge für den Wirtschaftsprozess, für die Erhaltung des Wohlstands und die Sicherung der Arbeitsplätze, eine der Hauptaufgaben des Staates; die Erfüllung dieser Aufgabe gibt – in Verbindung mit dem Vollzug von Umverteilungsfunktionen – das weithin maßgebliche Effizienz- und Legitimitätskriterium des politischen Systems ab. Wenn aber eine Wirtschafts- und Währungsunion mit den dafür als notwendig betrachteten Merkmalen errichtet wird, so daß „die wichtigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen getroffen werden“ und „infolgedessen die erforderlichen Befugnisse von nationaler Ebene auf die Ebene der Gemeinschaft übertragen werden“,¹⁰ dann bilden Gemeinschaftsinstanzen das letztlich maßgebende System der Wertezuteilung und Konfliktregelung: Die Union würde so ähnlich wie ein Staatswesen funktionieren müssen, oder aber überhaupt nicht funktionieren.

Ein solcher, formell bekundeter Beschluß war, auch wenn man den Einbau von „Sicherheitsventilen“ mannigfacher Art mit in Betracht zieht, recht waghalsig; dies um so mehr, als zur gleichen Zeit auch noch eine andere, nicht weniger weittragende Grundsatzentscheidung zustande kam, nämlich die Erweiterung der Gemeinschaft um Großbritannien, Ir-

10 Zitat aus der Präambel der Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, Amtsblatt der EG, Nr. C 28 vom 27. 3. 1971, S. 1ff.

land, Dänemark und Norwegen (dessen Bevölkerung dann den Beitritt allerdings im Weg einer beratenden Volksabstimmung im September 1972, vor dem Inkrafttreten, abgelehnt hat). Einerseits verpflichteten sich die neuen Mitgliedstaaten, die Verträge und Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane als verbindlich zu betrachten, allen weiteren Beschlüssen und Vereinbarungen der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten beizutreten und die sonstigen Erklärungen, Entschlüsse und Stellungnahmen (auch die über die Wirtschafts- und Währungsunion) zu akzeptieren; andererseits war es ziemlich klar, daß mit einer ernstlichen Bereitschaft der Briten und der Dänen zu einer in bundesstaatliche Richtung gehenden Politik kaum gerechnet werden konnte.

Veränderungen im politischen Umfeld

So schien die Verwirklichung der ehrgeizigen Integrationsvorhaben der frühen Siebziger Jahre – zu denen auch, auf Grund einer Initiative des damaligen deutschen Bundeskanzlers Willy Brandt, das Konzept einer „Sozialunion“ gehörte – von Anfang an als ein kühnes Ziel. Daß die Dinge dann einen ganz anderen Verlauf nahmen, hing allerdings mit dem Auftreten von Wirkfaktoren zusammen, mit denen man kaum gerechnet hatte und die das Kräftefeld, innerhalb dessen Integrationspolitik zu betreiben war, grundlegend veränderten:

Zu erinnern wäre zum ersten an die Krise des Weltwährungssystems, die insbesondere in der Zeit von Mai bis Dezember 1971 und dann wieder 1972 zum Ausbruch kam – mit dem Ergebnis, daß die auf dem Bretton-Woods-Abkommen von 1945 beruhende Währungsordnung der westlichen Hemisphäre zusammenbrach. Bei der Konstruktion der EWG hatte man den Bestand und das Funktionieren dieser Ordnung ohne weiteres vorausgesetzt; ihr Zerfall hätte theoretisch ein währungspolitisches Zusammengehen der EG-Staaten einleiten können; tatsächlich aber bildete sich – auf Grund des extrem unterschiedlichen „Gewichts“ der Währungen der Mitgliedstaaten zwischen Deutscher Mark und holländischem Gulden einerseits, britischem Pfund und italienischer Lira andererseits – ein zusätzlicher Desintegrationszog heraus, dem durch Maßnahmen wie das sogenannte „Blockfloaten“ nur unzulänglich begegnet werden konnte, zumal sich hieran nur ein Teil der Mitgliedstaaten beteiligte, denen sich jedoch verschiedene Nichtmitgliedstaaten (Norwegen, Österreich und Schweden) anschlossen.

Zum zweiten wäre auf die Erdölkrise im Herbst 1973 und ihre Folgen hinzuweisen. Die damals von den arabischen Ölförderländern als politisches Druckmittel vorgenommene Produktionsdrosselung, durch welche die Importländer zu einer gegenüber den Arabern freundlicheren Position in der Nahostkontroverse veranlaßt werden sollten, bewirkte eine Versorgungskrise der Gemeinschaftsländer, die sich insbesondere auf die Niederlande auswirkte. Es stellte sich heraus, daß die Integration der Mitgliedstaaten nicht ausreichte, um eine effektive Solidarität zu tragen; darüber hinaus wurde der Gemeinsame Markt für Erdölprodukte durch Ausfuhrbeschränkungen beeinträchtigt. Eine „Stunde der Wahrheit“ machte die Grenzen der bis dahin erreichten Interessenverflechtung deutlich. Außerdem wirkte sich die damals eingeleitete Energieverteuerung in einer erheblichen Beeinträchtigung der Liquiditätsslage und der Leistungsbilanz der EG-Staaten aus – freilich in sehr unterschiedlichem Ausmaß, wobei die diesbezüglichen Unterschiede abermals eine wirtschaftspolitische Konvergenz erschweren.

Zum dritten gälte es, sich den mittelfristigen Wandel der weltwirtschaftlichen Großwetterlage vor Augen zu führen, der in den Siebziger Jahren in zunehmendem Maße deutlich geworden ist. Die Einsicht, daß die westliche Welt im großen und ganzen genommen, mit der „Stagflation“ auskommen muß, oder daß man zumindest immer wieder mit empfindlichen Störungen der konjunkturellen Entwicklung zu rechnen hat, kann die Vermutung nahelegen, daß der wirtschaftspolitische Optimismus der Nachkriegsjahrzehnte, kraft dessen man die Entwicklung der Volkswirtschaften im Unterschied zur Zwischenkriegszeit weithin im Griff zu haben glaubte, auf fragwürdigen Annahmen beruht hat. Es scheint, daß die Errungenschaften der modernen Konjunktur- und Strukturpolitik (etwa der „Globalsteuerung“) nicht halten konnten, was ihre Verfechter versprochen; und auch die These, daß es eben an einer konsequenten, „ordnungspolitisch“ orientierten Disziplin gegenüber Inflationsverführungen gefehlt hätte, wird von manchen Betrachtern angezweifelt. Die Unsicherheit, was Diagnose und Therapie betrifft, ist groß. Immerhin ist die Möglichkeit nicht auszuschließen, daß eine langfristige Wachstumsperiode, die im Anschluß an die unmittelbare Nachkriegszeit durch einen umfassenden Wiederaufbau- und Modernisierungsbedarf induziert worden war, und die früher übliche Konjunkturzyklenbewegung jahrzehntelang überlagerte, nun zu Ende gegangen ist – von „radikaleren“, etwa marxistisch orientierten Deutungsmöglichkeiten der Phänomene zu schweigen.

Zum vierten könnte man bedenken, inwieweit eine Wandlung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Einstellungen in breiten und einflußreichen Kreisen eventuell dazu geführt hat, daß das wirtschaftspolitische System der EG-Verträge in manchen seiner Elemente und Aspekte grundsätzlich in Frage gestellt wird. Die Forderung nach einer gegenüber dem Ziel-Mittel-System der Wirtschafts- und Währungsunion grundsätzlich gleichrangigen „Sozial-Union“ zu Anfang der Siebziger Jahre mochte dafür bereits ein Symptom sein, als Ausdruck des Unbehagens daran, daß Gesellschaftspolitik im Rahmen der Integration eher als funktionale Konsequenz einer Verwirklichung der „vier Freiheiten“ des Gemeinsamen Marktes (und allenfalls als Folge flankierender Ergänzungs- oder Korrekturmaßnahmen), nicht aber als eigenständige Aufgabe konzipiert worden war.

Diese und noch manche andere Faktoren – etwa die seit den Fünfziger Jahren eingetretene Komplizierung der weltpolitischen Interessenlagen infolge der Ablösung der seinerzeitigen Ost-West-Bipolarität durch eine andere, vielschichtigere und zu unterschiedlicheren Einschätzungen der eigenen Interessenlagen führende Konstellation – bewirkte ein Steckenbleiben des Integrationsprozesses, ja sogar unverkennbare Desintegrationstendenzen und -vorgänge. Zugleich änderte sich auch in den Mitgliedstaaten (oder doch in den meisten von ihnen) die Kräfte- und Datenkonstellation, inmitten derer die nationalen politischen Instanzen politische Entscheidungen zu fällen haben: die Spanne der Optionen wurde enger, man mußte sich häufig auf reaktives „Crisis Management“ beschränken, das Schlagwort von der „Unregierbarkeit“ kam auf – und dies hatte auch seine Auswirkungen darauf, welchen Entscheidungsspielraum die Regierungen sich in Bezug auf die Integration glaubten zusprechen zu können.

Revision der Europapolitik?

Dies alles ist geeignet, wenigstens in den Augen mancher Beteiligter und Betroffener, die Integration, den Sinn der bisherigen Vergemeinschaftungspolitik und die Perspektive ihrer

Fortführung, in Frage zu stellen und Überlegungen zu provozieren, ob denn die bisherigen Prämissen und Zielsetzungen der Europapolitik nicht einer grundlegenden Revision unterzogen werden sollten.

Eine solche Revision wird vielleicht noch von drei weiteren Vorgängen nahegelegt. Zum einen hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, daß neue Mittel und Wege der europäischen Kooperation, die unabhängig vom mittlerweile klassisch gewordenen Modell der Integrationspolitik (der wirtschaftspolitischen Verflechtung mit Hilfe einer politischen Instanz, die begrenzte Aufgaben, aber echte Befugnisse besitzt) entwickelt wurden, bemerkenswert positive Resultate gebracht haben, nämlich im Felde der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“.¹¹ Ohne die Etablierung einer eigenständigen Entscheidungsinstanz, sondern mit Hilfe regelmäßiger Kommunikations- und Konsultationsbemühungen sollte eine Harmonisierung der Standpunkte und eine Koordinierung der Haltungen und Aktivitäten im außenpolitischen Bereich erreicht werden. Tatsächlich ist das bei einer ganzen Reihe von Anlässen möglich gewesen und – wohl erstmals anlässlich der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Helsinki 1972-1975) – wirksam geworden. Auch im Rahmen der Vereinten Nationen hat sich immer wieder eine gewisse Geschlossenheit der Neun bekundet. Dies kann zumindest als Anlaß zu Erwägungen genommen werden, ob eine Förderung des europäischen Zusammenschlusses nicht doch auch unter Verzicht auf das herkömmliche Integrationskonzept stattfinden kann, auf eine undoktrinäre aber dennoch effektive Weise, induktiv und unter Schonung heikler Problemfelder.

Zum zweiten steht ein Prozeß abermaliger Erweiterung der Integrationsgemeinschaft in Aussicht. Im Sommer 1976 wurden Beitrittsverhandlungen mit Griechenland, das bereits 1975 einen entsprechenden Antrag gestellt hatte, aufgenommen; im März beziehungsweise im Juli 1977 unterbreiteten Portugal und Spanien Beitrittsgesuche. Es herrscht offenbar weitgehende Übereinstimmung darüber, daß die Neun sich den Anschlußwünschen der drei Mittelmeerländer aus vielfältigen politischen Gründen nicht entziehen können.¹² Das kann aber nicht ohne Folge für die Konsistenz der Integrationsprogramme und für die Leistungsfähigkeit der Entscheidungsmechanismen bleiben. Man kann mancherlei Argumente für die Annahme liefern, daß eine Willensbildung unter zwölf Staaten noch mühsamer sein muß und nur bei weit mehr echter Integrationsbereitschaft produktive Ergebnisse zeitigen kann als im Kreise der bisherigen Neun, und ähnliches gilt für die weitere Vermutung, daß die strukturellen Disparitäten (in sozialökonomischer Hinsicht, aber vielleicht auch in Bezug auf die politische Kultur) in einer abermals erweiterten Gemeinschaft eine wirtschaftspolitische, gesellschaftspolitische und außenpolitische Konvergenz abermals erschweren, so daß jene Integrationsbereitschaft sozusagen ein abstrakter „guter Wille“ bleiben, sich aber bei Versuchen der Konkretisierung ähnlich an den realen Strukturbedingungen brechen werde, wie das vor Jahren exemplarisch vor Augen geführt wurde, als man die Wirtschafts- und Währungsunion in Gang bringen wollte.

11 Vgl. z. B.: Texte zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1976; David J. Allen, William Wallace, Die europäische politische Zusammenarbeit, hrsg. v. Institut für Europäische Politik, Bonn 1976.

12 Vgl. dazu insbesondere die Beiträge von Wilhelm Haferkamp, von William Wallace, Geoffrey Edwards und Loukas Tsoukalis, sowie von Emanuele Gazzo in Folge 19 der Zeitschrift Europa-Archiv, 32. Jg. 1977, S. 617 ff. (das Heft ist der Süd-Erweiterung der EG gewidmet; auch die Dokumente auf S. D 523 ff. sind in diesem Zusammenhang wichtig).

Zum dritten zeichnet sich, gewissermaßen im Umfeld der im engeren Sinne europapolitischen Meinungs- und Willensbildung, gleichsam im geistigen und politischen Klima der Völker und der politischen Eliten, eine Entwicklung ab, die zu sehr ernsthaften Bedenken bislang ungewohnten Charakters Anlaß geben kann. In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten hat es stets eine starke Grundorientierung der öffentlichen Meinung und der gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch führenden Kreise zugunsten eines europäischen Zusammenschlusses gegeben – wenn auch mit Schwankungen und mit deutlichen Differenzierungen je nach Land (wobei insbesondere in Dänemark die Neigung zum weiteren Ausbau der EWG und zu einer politischen Einigung gering war und die ablehnenden Stellungnahmen dazu überwogen). Immerhin konnte man von einem recht breiten Konsens zugunsten der generellen Perspektive europäischer Einigung ausgehen.¹³ Es sieht jedoch so aus, als würde diese Konsensbasis für Integrationspolitik nunmehr brüchig. Schon vor einigen Jahren wurde darauf verwiesen, daß die politische Grundstimmung insbesondere der jüngeren Generation den Eigentümlichkeiten der bisherigen Integrationspolitik, ihrer materiellen Ausrichtung, ihrem Verfahren der kleinen Schritte und ihrer bürokratischen Struktur, nicht viel abgewinnen könne.¹⁴ Inzwischen haben sich neue Spannungsanlässe herausgebildet. Einerseits hat sich eine zunehmende Polarisierung zwischen den politischen Grundrichtungen ergeben; ihr gegenüber würde eine Fortführung der Integration, insbesondere wenn sie zu Optionen von gesellschaftspolitischer Bedeutung zwingt, kaum mehr derart im toten Winkel zwischen „rechter“ und „linker“ Orientierung betrieben werden wie in den abgelaufenen Jahrzehnten. Das Integrationskonzept der Fünfziger (und auch der Sechziger) Jahre konnte nicht zuletzt deshalb einigermaßen erfolgreich realisiert werden, weil es gegenüber den gesellschaftspolitischen Grundoptionen sozusagen bewußt in ein Zwielicht gerückt worden war, als ein „Komplexprogramm“, in dem „rechte“ wie „linke“ Strömungen – von Extrempositionen abgesehen – ihre jeweiligen Anliegen und Perspektiven wiederfinden könnten.¹⁵ Die Entwicklung der gesellschafts- und der parteipolitischen Szene während der letzten Jahre hat jedoch die Frage aufkommen lassen, ob eine künftige Integrationspolitik etwa für Konservative (von der Partei Margaret Thatchers bis zur CSU) überhaupt akzeptabel wäre, wenn sie von einer Art Koalition der Linken (vom linken DC-Flügel bis zu den Eurokommunisten) getragen würde – und umgekehrt. Entwickeln sich die Dinge weiter, dann würde Europapolitik stärker noch als bisher ihren (stets schon eher relativen) Eigenwert verlieren und eindeutiger an Hand ihrer instrumentellen und funktionalen Bedeutung zugunsten oder zu Lasten der politischen Ziele derartiger „Lager“ beurteilt werden – mit dem Resultat, daß wahrscheinlich eine entschlossene Politik der weiteren Vergemeinschaftung eher als zu riskant gelten würde.

Und dies alles wird neustens noch durch eine weitere Spannung überlagert, die ebenfalls zersetzende Auswirkungen auf die Konsensbasis der Integration zeitigen kann: näm-

13 Vgl. die unter dem Titel „Euro-Barometer“ von der Informationsabteilung der EG regelmäßig herausgegebenen Umfrageergebnisse. – Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold sprechen in ihrem Buch *Europe's Would-Be Policy*, Englewood Cliffs, N. J. (USA) 1970, S. 249 ff. von einem „permissive consensus“.

14 Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold ebd. S. 257. Dort ebd. S. 252 auch der Hinweis darauf, daß die Integrationserfolge mit der Aufweichung der Klassengegensätze verbunden zu werden pflegen, insbesondere mit der Übernahme bürgerlicher Wertungen durch die Arbeiterklasse, worauf George Lichtheim bereits 1963 hingewiesen hatte.

15 Vgl. dazu Heinrich Schneider a. a. O. (s. Anm. 1), S. 225 ff., b. a. S. 255 ff.

lich durch die Wiederkehr nationalen Mißtrauens, ja von Regungen der Feindseligkeit, wie sie – wie manipuliert auch immer – allerjüngstens in der Reaktion auf die deutsche Anti-terrorpolitik und namentlich auf die Stammheimer Vorgänge im Oktober 1977 zu verzeichnen waren.

Zwar hat es auch in früheren Perioden der Integrationspolitik immer wieder von nationalistischer oder kommunistischer Seite Versuche gegeben, Stimmungen gegen bestimmte Mitgliedstaaten (insbesondere gegen die Bundesrepublik Deutschland) zu erzeugen oder auszunutzen, um hierdurch der Europapolitik entgegenzuwirken. Es scheint jedoch, daß diesmal stärkere Emotionen im Spiel sind, und daß auch die Verfassungskonzeption der wertgebundenen und abwehrbereiten rechtsstaatlichen Demokratie, wie sie im Bonner Grundgesetz seinen Niederschlag gefunden hat, in manchen Kreisen der Partnerländer einem gewissen Unverständnis begegnet, wie nicht zuletzt Diskussionen über die Zugangsbeschränkungen zum öffentlichen Dienst für potentielle oder tatsächliche Verfassungsgegner gezeigt haben. Verlässliche Untersuchungen über die Verbreitung entsprechender, gegenüber der Bundesrepublik mißtrauischer Einstellungen, über analoge oder äquivalente Haltungen bestimmter Bevölkerungskreise gegenüber anderen Mitgliedsländern, und über deren Bedeutung für eine zur Fortsetzung der Integration erforderliche Konsensbasis liegen bislang nicht vor; daß die genannten Phänomene für die Zukunftsperspektiven der Europapolitik eine gewisse Bedeutung haben, läßt sich jedoch kaum von der Hand weisen.

Dies alles zusammengenommen, stellt sich die derzeitige Lage der Integration als reichlich kritisch und ihre künftige Entwicklungschance, zumindest wenn man die ursprünglichen und die in den frühen Siebziger Jahren formulierten Zielsetzungen zugrundelegt, als eher fragwürdig dar. Indessen ist das Bild, das sich aus den vorstehenden Hinweisen ergibt, in Wahrheit recht einseitig. Zu allen zuletzt referierten Aussagen gibt es Anmerkungen, die eine Korrektur des Urteils nahelegen können.

Was die EPZ anlangt, so kann man erstens darauf hinweisen, daß die Verschiedenheit von Wirtschaftsintegration und außenpolitischer Koordination auch unterschiedliche Programmierungs- und Umsetzungsverfahren erfordert; die Frage, ob mit den Methoden der EPZ die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes möglich gewesen wäre, dürfte eher rhetorischen Charakter haben. Außerdem aber wäre auch die EPZ in ihrem eigenen Aufgabebereich mit Sicherheit nicht derart vorangekommen, wie das der Fall war, wenn nicht die Wirtschaftsintegration sozusagen schon die Basis für eine weitgehende, auch politische Annäherung der EG-Mitgliedsstaaten geschaffen hätte.¹⁶ Ob der Abbau von Integrationsstrukturen zugunsten der Kooperationsmethode wirklich einen Zuwachs an Rationalität und Effektivität bedeuten würde, ist daher mehr als zweifelhaft.

Die bevorstehende Erweiterung sollte ebenfalls nicht vorschnell interpretiert werden; sie kann durchaus eine Lockerung des Integrationsgefüges bedeuten, sich aber auch als eine Herausforderung an die Gemeinschaft auswirken, der nur mit einer Stärkung der Entscheidungsmechanismen begegnet werden kann (z. B. mit einem weitergehenden Abbau des Einstimmigkeitsprinzips im Rat). Sollte die Erweiterung allerdings nicht zu institutionellen Reformen führen, wären die Aussichten eher unerfreulich.

16 Dies wurde von sachkundigen Beteiligten in mehreren Fachdiskussionen über die EPZ nachdrücklich hervorgehoben.

Die Faktoren und Vorgänge, die man zur Charakterisierung der Situation namhaft machen kann, sind also ambivalent; weder kann man aus der derzeitigen Kräfte-, Interessen- und Motivlage eine eindeutige politische Entschlossenheit der maßgebenden Akteure für die Fortführung oder für den Abbau der Integration entnehmen, noch auch das Vorhandensein entsprechender Sachzwänge feststellen. Mindestens gilt dies für eine Betrachtung auf der Common Sense-Ebene, auf der Basis von Wahrnehmungen, wie sie sich dem Beobachter des Zeitgeschehens aufdrängen, und mit Hilfe der gängigen Überlegungsweisen der politischen Praxis.

Orientierung durch die Politikwissenschaft?

Wie steht es aber mit der Orientierungshilfe, die angesichts dessen die Wissenschaft dem kritisch beobachtenden Zeitgenossen und dem politisch Verantwortlichen bieten kann? Darüber wird man, je nachdem, welche Wissenschaftsdisziplin jeweils im Blickfeld steht, unterschiedliche Aussagen treffen müssen.¹⁷ Die Politikwissenschaft jedenfalls, von der man gerade für die Deutung politischer Entscheidungslagen, für die Bewertung von bisherigen Integrationsprozessen und für die Prognose der europapolitischen Kräftekonstellation nützliche Analysen und Anregungen erwarten sollte, scheint sich damit mehr als schwer zu tun. Es gibt zwar eine Vielzahl von Ansätzen sogenannter „Integrationstheorie“; aber eine nähere Betrachtung zeigt, daß sie zumeist strengeren Anforderungen an sozialwissenschaftliche „Theorien“ nicht entsprechen, daß es sich häufig eher um „Beschreibungsschematismen“ handelt, um den Entwurf von Begriffsfeldern für eine empirisch-theoretische Analyse, von Prozeßmodellen für das Zusammenwachsen ökonomischer, politischer und sozialer Systeme, deren Bezug zur Realität nicht immer eindeutig bestimmt ist, und häufig eher darin besteht, bestimmte pragmatische Strategien der realen Politik zu rationalisieren. Das gilt für die bis in die Siebziger Jahre hinein einflußreichen Theorieansätze: für den „funktionalistischen“, der sich auf den Ausbau der technischen und administrativen Kooperation „unterhalb“ der Ebene der „großen Politik“ konzentriert und hiervon einen allmählichen Wandel der einzelstaatlichen Handlungsparameter erwartet; für den „neofunktionalistischen“, der die Interessenannäherung und -verflechtung im Zusammenhang mit dem Entstehen eigenständiger Entscheidungsstrukturen betrachtet (gleich ob diese den Charakter von bundesstaatsähnlichen Organsystemen oder auch nur von „procedural codes“ haben, die auch gegenüber der Willensbildung der Mitgliedstaaten ein gewisses normatives Gewicht gewinnen); für den „kybernetischen“, der die Ausweitung, Regelung und Steuerung grenzüberschreitender Kommunikations- und Transaktionsströme für den grundlegenden Vorgang der transnationalen Gemeinschaftsbildung hält, welche die Fähigkeit ihrer Mitglieder voraussetzen, „aufeinander zu hören“ und sich auch ohne die Etablierung einer übernationalen Souveränität auf- und miteinander einzulassen; und endlich für den „föderalistischen“, der gegenüber allen diesen Ansätzen die Einseitigkeit betont, die in der Einengung des Blicks auf gesellschaftliche Interessenmärkte, auf Verflechtungs- und Umorientierungsvorgänge sozusagen innerhalb einer sich herausbildenden transnationalen bürgerlichen Gesellschaft liegt, wohingegen die konstitutive Funktion eines politischen

17 Eingehendere Darstellungen von Entwicklung und Stand der Integrationsdiskussion innerhalb der verschiedenen mit dem Gegenstand befaßten Wissenschaftsdisziplinen sind im Rahmen dieser Publikation in Vorbereitung.

Herrschaftssystem für gesellschaftliche Integrationsvorgänge, ihre Förderung und Absicherung, stärker betont werden müsse.¹⁸

Wenn es stimmt, daß es sich dabei im Grunde um modellhafte Rationalisierungen von Ansätzen europapolitischer Praxis handelt – wofür manches spricht¹⁹ –, dann ist zugleich klar, worin die Anwendbarkeit solcher „Theorien“ liegt: sie helfen einem (eventuellen) politischen Integrationswillen bei der Auswahl wirksamer Maßnahmen, d. h. sie geben ihm Mittel und Wege an, sich effektiv in strukturellen Wandel hinein umzusetzen – so wie sie es umgekehrt gestatten, quasi-naturwüchsige Trends zu diagnostizieren, die einem solchen Integrationswillen förderlich oder hinderlich sind.

Was sie indessen weniger zu leisten vermögen ist die Induktion oder Provokation solchen Integrationswillens selbst: sie gestatten bedingte Prognosen und ebenso bedingte Präskriptionen (in Form von „Wenn ... dann ...“-Aussagen); indirekt können sie darüber hinaus die Rolle von „Integrationsideologen“ spielen, wenn sie nämlich als Gedankengebäude entwickelt werden, deren grundsätzliche Sinn- und Wertperspektive (nämlich als Bejahung von Integration) immer schon vorausgesetzt wird. Die entsprechende politische Motivation wird aber dadurch nicht „begründet“ – sei es rhetorisch, sei es praktisch, sondern allenfalls geklärt und geläutert.

Mit anderen Worten: politikwissenschaftliche Integrationstheorie gibt als solche keine zulänglichen Antworten auf die Frage, was zu tun sei, wenn jemand sich einen stärkeren „politischen Willen“ zur Integration wünscht, ihn aber in der Realität vermißt. (Politikwissenschaftliche Theorie ist etwas anderes als z. B. eine „materiale Geschichtsphilosophie“, wie sie mit manchen europapolitischen Leitbildern und Zielsetzungen verbunden zu sein pflegt...)

Das scheint ein Hauptgrund dafür zu sein, daß schon seit einiger Zeit – nämlich seitdem deutlich wurde, daß weder der sogenannte „politische Wille“ noch der sogenannte „Sachzwang“ zur Realisierung der in den frühen Siebziger Jahren proklamierten Zielsetzungen ausreichte – die politikwissenschaftliche Integrationsdiskussion stark zurückgegangen (um nicht zu sagen: verstummt) ist, wenigstens soweit es sich um Beiträge handelt, deren Basis die erwähnten hauptsächlichen Theorieansätze bilden. Stattdessen ist – auch unter Politikwissenschaftlern – in zunehmendem Maße die Integration in der Perspektive der marxistischen Politischen Ökonomie betrachtet und diskutiert worden, der gemäß „der Schlüssel zum Begriff gesellschaftlicher und geschichtlicher Prozesse in der Analyse der materiellen gesellschaftlichen Verhältnisse liegt und das Konstitutionsprinzip dieser Verhältnisse zugleich als die materielle Basis der sozialen, politischen und ideologischen Erscheinungen zu begreifen ist.“²⁰ Dabei ergibt sich ein fast paradox anmutendes Bild: Einerseits gehen Mar-

18 Vgl. die Aufzählung der vier Hauptrichtungen theoretischer Integrations-Analyse bei Erwin Häckel, Die Kritik der Jungen Linken aus der Sicht der Integrationsforschung, in: Erwin Häckel und Wolfram Elsner, Kritik der Jungen Linken an Europa, 2. Auflage Bonn 1974, S. 13. Siehe auch: Erwin Häckel, Theoretische Aspekte der regionalen Verflechtung, in: Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bd. 33), München und Wien 1973, S. 15 ff.

19 Der Verfasser hat dies in einem Referat über „Nichtmarxistische Erklärungsansätze der westeuropäischen Integration“ im Rahmen eines internationalen Colloquiums Anfang Oktober 1974 in Baden bei Wien eingehender darzulegen versucht; das Referat ist nicht veröffentlicht.

20 So Frank Deppe im Vorwort des von ihm herausgegebenen Sammelbandes Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – Zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 12.

xisten grundsätzlich davon aus, daß die westeuropäische Integration – als ein Versuch, im Rahmen des kapitalistischen Systems mit den für dieses System grundlegenden Widersprüchen fertig zu werden, die letztlich aus der Spannung zwischen den gesellschaftlichen Produktionsweisen und den privaten Aneignungsverhältnissen resultieren – im Grunde eben diese „Widersprüche“ nicht bewältigen kann, von denen sie zugleich hervorgerufen und geprägt ist. Privatmonopolistische und staatsmonopolistische Elemente, Konkurrenzkämpfe und staatliche Regulierungsanstrengungen sind ineinander verspannt, kollidieren untereinander und miteinander, lassen sich nur innerhalb zutiefst antagonistischer Strukturen „künstlich“ auf einen Nenner bringen, unter Rivalitäten und Reibungen.²¹ Dennoch gilt Integration bei alledem als eine gesetzmäßig-notwendige Tendenz, so daß andererseits ihre Entwicklungsaussichten sozusagen weit günstiger erscheinen als in der Sichtweise „westlicher“ Theorieansätze, sofern diese empirischen Bezug haben und nicht nur idealtypische Konstrukte sind. Die historischen Bedingungen seien, so jedenfalls die in Osteuropa herrschende Lehre, derart, „daß die Zeit der autonom funktionierenden nationalen Wirtschaften allmählich einer neuen historischen Periode Platz macht, in der sich bisher selbständige Wirtschaftsorganismen vereinigen, integrieren, und sich größere regionale Wirtschaftsräume herausbilden... Zunehmend bleibt die Integration nicht auf die Ökonomie beschränkt, sie erfaßt die sozialen Bedingungen, die Politik und die politischen Institutionen, die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten...“²² Solche langfristig gemeinten Aussagen lassen es freilich offen, in welcher Weise die „historischen Triebkräfte“ sich nun und in nächster Zeit geltend machen; es handelt sich mithin auch bei der marxistisch orientierten Politischen Ökonomie der Integration eher um einen generellen Betrachtungsrahmen, innerhalb dessen mancherlei unterschiedliche Thesen entwickelt werden können.

Diese skizzenhaften Bemerkungen dürften aber eines zeigen können: daß – gemessen an der Bedeutung jetzt und demnächst anstehender europapolitischer Entscheidungen, und bezogen auf die derzeitige integrationspolitische Problemlage – wenigstens was die Politikwissenschaft anlangt, ein beträchtliches Defizit an wissenschaftlicher Orientierungshilfe (und auch an theoretischer Grundlagenreflexion) besteht.

Die Perspektive der Europa-Wahl

Das gilt auch im Hinblick auf jene Entscheidung, die derzeit in der westlichen Europapolitik das meistdiskutierte Thema bildet, nämlich die Direktwahl des Europäischen Parlaments. Der Vorgang hat einige zum Nachdenken anregende, fast verblüffende Aspekte: Bekanntlich hat das Parlament der Europäischen Gemeinschaften nur sehr begrenzte Befugnisse (es beschließt weder Gesetze noch wählt es eine Regierung). Seine Befugnis, die Kommission im Weg eines Mißtrauensvotums zu stürzen, ist, politisch gesehen, nicht viel

21 Vgl. die in Anm. 7 genannten Abhandlungen aus den IPW-Berichten sowie insbesondere M. M. Maximowa, *Kapitalistische Integration*, (Ost-)Berlin 1975. Dazu auch: Eberhard Schulz, *Moskau und die europäische Integration*, München und Wien 1976.

22 Lutz Maier a. a. O. (s. Anm. 7), S. 12 und S. 13. – Selbstverständlich gibt es neben den in den osteuropäischen Ländern vertretenen, von der Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus geprägten Interpretationen noch eine ganze Anzahl anderer marxistischer Deutungen und Thesen. Ihr z. T. sehr kontroversieller Bezug zueinander belegt indessen abermals den Charakter der marxistischen Betrachtungsweise als der einer rahmengebenden Grundperspektive.

wert – denn die entscheidenden Kompetenzen liegen beim Rat, nicht bei der Kommission, und außerdem hätte das Parlament, nachdem es die Kommission abberufen hat, keinen Einfluß darauf, wie die neue Kommission zusammengesetzt ist – das Mißtrauensvotum träfe mithin doppelt ins nahezu Leere. Die Empfehlungen des Parlaments sind im übrigen für die eigentlichen Machttträger kaum verbindlich – wozu also der Aufwand an Mühe, an Argumenten pro und contra, der nötig war, um überhaupt den Entschluß zur Direktwahl zu fassen? Eine naheliegende Antwort lautet: eben weil das Parlament bisher so geringe Kompetenzen besitzt, muß man es auf eine breitere und tiefere Autoritäts- und Legitimitätsbasis stellen, damit es hierauf gestützt seine Position verbessern, einen Zuwachs an Kompetenzen ertrotzen kann. Aber eine solche Kalkulation bedient sich verschiedener historischer Analogien und systematischer Argumente, über die man recht verschiedener Meinung sein kann²³. Das strategische Konzept, daß [sic!] von den meisten integrationsfreudigen Verfechtern der Direktwahl vertreten wurde – daß nämlich damit ein entscheidender Schritt zur Dynamisierung des ins Stocken geratenen Integrationsprozesses vorangetan werde –, ist nicht ganz so schlüssig, wie das lange und mühevollen Ringen um die Direktwahl vermuten läßt. Dennoch wäre es umgekehrt verfehlt, von einer „Alibipolitik“ zu sprechen. Es spricht manches dafür, daß die eigentliche Auswirkung der Direktwahlen nicht so sehr in einer unmittelbaren Veränderung des politischen Kräftefeldes im Organsystem der Gemeinschaften erwartet werden kann; vielmehr ist die Direktwahl eher als ein Vehikel zur „Uminterpretation“ der Situation geeignet. Darin stecken gewisse Chancen einer Dynamisierung. Ihre mutmaßliche Auswirkung ist eher eine „indirekte“, sofern möglicherweise das Image eines direkt gewählten Parlaments zu Perzeptions- und Einschätzungsänderungen des „Politischen Systems“ führt, das als ein solches der „Europäischen Gemeinschaften“ zwar besteht, aber an normativem Untergewicht leidet, weil es im Bewußtsein der Beteiligten und Betroffenen in einem eigentümlichen Zwielficht zwischen politischer Realität und Irrealität liegt²⁴. Gerade hieran wird deutlich, daß Integrationspolitik neben der sozialökonomischen und der rechtlich-institutionellen auch noch eine weitere Dimension umfaßt: die des politischen Bewußtseins, der Wirksamkeit von Wahrnehmungen und Leitbildern, der cognitiven Strukturen, die als solche auch bei der Definition von Interessenlagen und Normativitätsauffassungen mitwirken und daher aus der Betrachtung der politischen Wirklichkeit nicht ausgeblendet werden dürfen.

Dies alles ist eher geeignet, Fragen aufzuwerfen, Unzulänglichkeiten der Analyse und der Interpretation vermuten zu lassen und die Suche nach weiteren Fragwürdigkeiten anzuregen – nicht aber den Eindruck zu erwecken, „Integration“ sei eine im Grunde, wenigstens in der Theorie, bewältigte Angelegenheit.

Aber eben dies, das Aufwerfen und Provozieren von Fragen, entspricht der politischen Situation (die, wie gesagt, klärende Besinnung und produktive Entscheidung fordert) ebenso wie der wissenschaftlichen (die durch einen Nachholbedarf in der Theorie und durch dringliche und wichtige Anfragen der Praxis gekennzeichnet ist).

Vielleicht würde ein Ökonom, ein Jurist, ein Soziologe ein ganz anderes Bild zeichnen. Aber das wäre ein Grund mehr, die Besinnung und das Gespräch zu intensivieren, über die Grenzen der Disziplinen hinweg.

23 Der Verf. hofft Zusammenhängenderes hierzu an anderer Stelle in Kürze vorlegen zu können.

24 Siehe Anm. 23.

Und außerdem sollte der Austausch von Thesen, Argumenten und Erfahrungen nicht auf den akademischen Raum beschränkt bleiben, zwischen Theorie und politischer Praxis ebenso gepflogen werden wie zwischen Politik und politischer Bildung.

„Integration“ benötigt und verdient weiterhin Aufmerksamkeit: kritischer Rückschau ebenso wie aufmerksamer (und ebenfalls kritischer) Begleitung derjenigen Vorgänge und Entscheidungen, die sich gerade abspielen; aber auch der Vorausüberlegung dessen, was künftig zu Entscheidungen veranlassen könnte und dann der wohlinformierten Urteils-kraft bedarf.

„Kritische“ Betrachtung – das bedeutet: man sollte sich nicht unbedacht an bestimmte inhaltliche oder methodische Vorentscheidungen binden, weil das nur zu leicht theoretische und praktische Kurzschlüsse zur Folge hat; man sollte versuchen, Befangenheit in interessen- oder ideologiebedingten Perspektiven zu vermeiden oder zu überwinden, offen sein auch für korrigierende Argumente und Blickwendungen. „Kritisch“ sein – das heißt in einer historischen Stunde, die die Unzulänglichkeit des Überkommenen so deutlich vor Augen führt, wie das heute der Fall ist, vor allem: bereit sein, neue Wege und Chancen wahrzunehmen, die über den status quo (auch der Europapolitik, auch der Integration) hinausführen, in eine Zukunft, die wohl schon begonnen hat, aber die entscheidenden Aufgaben noch immer stellt.